

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Саратовская государственная юридическая академия»

На правах рукописи

Данилова Елена Сергеевна

**Осуществление права на предоставление жилого помещения по договору
социального найма в условиях рыночной экономики**

12.00.03 – гражданское право; предпринимательское право; семейное право;
международное частное право

ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:
кандидат юридических наук, доцент
Бабаков Владимир Алексеевич

Саратов – 2019

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Общая характеристика права на предоставление жилого помещения по договору социального найма	17
§1. Частноправовая природа и комплексность правоотношений, складывающихся по поводу предоставления жилого помещения по договору социального найма.....	17
§2. Юридическая характеристика права на предоставление жилого помещения по договору социального найма	42
§3. Особенности правового состояния субъектов права на предоставление жилого помещения по договору социального найма	49
§4. Правовой режим жилого помещения, предоставляемого по договору социального найма.....	66
Глава 2. Условия осуществления права на предоставление жилого помещения по договору социального найма	76
§1. Предпосылки и основание возникновения организационного правоотношения по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма	76
§2. Организационное правоотношение по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма: признаки и функции .	91
§3. Динамика организационного правоотношения по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма	98
§4. Решение о предоставлении жилого помещения по договору социального найма как основание возникновения имущественного правоотношения.....	132
§5. Механизм осуществления права на предоставление жилого помещения по договору социального найма.....	160
§6. Принципы осуществления права на предоставление жилого помещения по договору социального найма.....	181
Заключение.....	191
Список литературы.....	195

Введение

Актуальность темы диссертационного исследования. Гарантии в области осуществления права на предоставление жилых помещений по договору социального найма имеют существенное значение, что подчёркивается в международных актах. В ст. 25 Всеобщей декларации прав человека указано, что каждый имеет право на достойный жизненный уровень, включая жилище. В соответствии со ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966г. признаётся право каждого на достойный жизненный уровень, который включает, в том числе, право на жилище. Положения Конституции РФ, гарантирующие указанное право, имеют, прямое действие. Указанные декларации нашли своё отражение, в том числе, в положениях Жилищного Кодекса Российской Федерации. Однако практика применения указанных норм показывает, что уровень поддержки граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий в России ниже, чем во многих развитых странах¹. После принятия Жилищного кодекса Российской Федерации, введено новое условие для признания нуждающимся в улучшении жилищных условий – малоимущность, а также сокращено количество оснований для признания нуждающимся в улучшении жилищных условий, увеличился срок ожидания жилых помещений фонда социального использования². «В Санкт-Петербурге срок ожидания государственной поддержки в улучшении жилищных

¹К примеру, в современной Германии социальная норма жилья, предоставляемая на человека, «не должна быть ниже 40 кв.м., в США – 60 кв.м.». *Кокарев И.С.* Формирование стратегии активизации оказания государственных услуг в жилищной сфере: автореф. дис. ... канд. эконом. наук. – СПб., 2013. – С. 9. Уровень обеспеченности жилыми помещениями в нашей стране значительно ниже. Так, «в 2011 году он составил в среднем по России 22,8 кв.м. на человека.» *Борисенок Н.К.* Статистическое исследование рынка жилья в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. эконом. наук. – М., 2013. – С. 3.

²Согласно данным Росстата за 10 лет (с 1990 по 2000 годы) в очереди на жилые помещения, предоставляемые по договорам социального найма, имели право состоять многие российские семьи (20 процентов от общего числа семей), очередь нуждающихся сократилась в 2 раза. Число российских семей, улучшивших жилищные условия в 1990 г. составило 1296 тыс. (14 процентов от общего числа семей, состоящих на учёте нуждающихся), а в 2016 году – лишь 129 тыс. (5 процентов от общего числа нуждающихся, состоящих на учёте). Федеральная служба государственной статистики. Основные показатели жилищных условий населения // [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/housing/ (дата обращения 28.12.2018).

условий составляет более 20 лет»¹. До введения в действие Жилищного Кодекса Российской Федерации срок, в течение которого государство обеспечивало граждан жилыми помещениями, был значительно короче. Так, согласно «Постановлению ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 22.01.1981 «О мерах по усилению государственной помощи семьям, имеющим детей» молодым людям жилые помещения предоставлялись в течение трёх лет после рождения второго ребёнка, вследствие этого «существенно повысился уровень рождаемости»². Современная экономическая обстановка и уровень благосостояния россиян лишают многих наших сограждан возможности самостоятельного приобретения жилых помещений. «Эксперты оценивают количество нанимателей в Российской Федерации почти в 40 млн. человек (около 28 процентов всего населения)»³. Создание надёжных правовых гарантий в жилищной сфере затрудняет несовершенство действующего законодательства. Так, в нормах действующего Жилищного Кодекса отсутствует обязанность на установление одной учётной нормы и одной нормы предоставления в отношении коммунальных и отдельных квартир, в результате чего возникают затруднения при расчёте площади предоставляемого жилого помещения в случае предоставления отдельной квартиры в дополнение к имеющейся комнате в коммунальной квартире. Существуют и проблемы теоретического характера: недостаточно изучен такой важный вопрос как разработка механизма, обеспечивающего достижение конечной цели, заложенной в праве – получение жилого помещения по договору социального найма в разумные сроки, не исследованы принципы осуществления рассматриваемого права, являющиеся основой механизма осуществления права на предоставление жилого помещения по договору социального найма.

Вышеизложенное свидетельствует о необходимости переосмысления проблем осуществления права на предоставление жилого помещения по договору

¹ *Кокарев И.С.* Формирование стратегии активизации оказания государственных услуг в жилищной сфере: автореф. дис. ... канд. эконом. наук. – СПб., 2013. – С. 4.

² *Быстров А.А.* Кризис воспроизводства человека: кто виноват и что делать? // Национальная идентичность России и демографический кризис – 2008. - №2. – С. 202.

³ *Никитина В.А.* Договоры найма жилых помещений по праву Российской Федерации и Федеративной республики Германии: автореф. дис. ... канд юрид. наук. – М, 2018. – С. 3.

социального найма, поэтому вопрос о предоставлении жилого помещения по договору социального найма является одним из самых актуальных.

Степень научной разработанности темы. Проблемы осуществления субъективного права затрагиваются в большинстве научных трудов отечественных цивилистов. По теме настоящей диссертации в юридической литературе имеются работы, посвящённые исследованию общетеоретических вопросов. Среди них работы: А.В. Баркова, Г.С. Беляевой, О.В. Белянской, Е.В. Вавилина, А.В. Венедиктова, А.А. Воротникова, М.А. Егоровой, И.А. Емелькиной, О.В. Исаенковой, А.С. Кategoва, С.Ф. Кечекьяна, К.А. Кирсанова, Г.В. Колодуба, П.В. Крашенинникова, Е.Н. Лебедевой, С.Ю. Морозова, В.А. Ойгензихта, В.А. Плетнёва, Ю.Е. Попова, Д.В. Пяткова, Ю.В. Романца, В.А. Рыбакова, А.Я. Рыженкова, К.И. Скловского, В.Н. Соловьева, Н.И. Суховой, Р.О. Халфиной, М.Ю. Чельшева, А.В. Шумана, В.Ф. Яковлева.

Однако недостаточно исследованными представляются проблемы осуществления права на предоставление жилого помещения по договору социального найма в условиях современной рыночной экономики. В советской литературе большинство трудов посвящены изучению договора социального найма, вместе с тем недостаточно изучен механизм осуществления права на предоставление жилого помещения по договору социального найма. Относительно немногочисленны современные работы, посвященные исследованию правоотношений, складывающихся по поводу предоставления жилого помещения по договору социального найма. Среди них исследования А.А. Ануприенко, М.В. Бандо, В.В. Васильева, И.А. Емелькиной. Несмотря на наличие научных публикаций, исследуемые в научных трудах вопросы остаются дискуссионными, а многие проблемы осуществления права на предоставление жилого помещения по договору социального найма неразрешёнными. Так, остаётся неисследованным вопрос о принципах осуществления указанного права. Недостаточно урегулированы вопросы, касающиеся условий предоставления жилого помещения по договору социального найма, правового режима жилого помещения, предоставляемого по договору социального найма.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся по поводу осуществления субъективного права на предоставление жилого помещения по договору социального найма.

Предмет научного исследования составляет система правовых норм ранее действовавшего и современного гражданского и жилищного законодательства Российской Федерации, правоприменительная практика, а также научно-теоретические взгляды по проблемам осуществления права на предоставление жилого помещения по договору социального найма.

Цель и задачи исследования. Целью настоящего исследования является разработка концепции использования права на получение жилого помещения по договору социального найма, основанной на механизме, гарантирующем его осуществление.

Для достижения поставленной цели необходимо решение следующих **задач:**

- установить круг правоотношений, создающих условия для возникновения права на предоставление жилого помещения по договору социального найма, определить их природу;
- выявить общие признаки права на предоставление жилого помещения по договору социального найма, установить специфические признаки, отграничивающие рассматриваемое право от других прав;
- сформировать понятия правового режима жилого помещения, предоставляемого по договору социального и его элементов – правовых стимулов и правовых ограничений;
- определить предпосылки и основание возникновения организационного правоотношения по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма, дать их характеристику;
- исследовать организационное правоотношение по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма, его динамику, определить его признаки и функции;

- выявить трудности, возникающие при принятии решения о предоставлении жилого помещения по договору социального найма, внести предложения по их устранению;

- внести предложения по установлению эффективного механизма осуществления права на предоставление жилого помещения по договору социального найма, по результатам научных исследований сформулировать и обосновать предложения по применению на практике указанного механизма;

- выявить принципы осуществления права на предоставление жилого помещения по договору социального найма, дать их характеристику.

Методологическую основу исследования составляют сравнительно-правовой, формально-юридический методы, а также такие общенаучные методы, как анализ и синтез. Сравнительно-правовой метод применяется во втором параграфе первой главы диссертации при сравнении различных договорных конструкций с договором социального найма, что позволяет выявить ряд особенностей, присущих рассматриваемому договору. Кроме того, указанный метод используется в пятом параграфе главы второй диссертации при сравнении утратившего силу и действующего Жилищных кодексов и приводит к выводу о необходимости совершенствования действующих норм с целью создания благоприятных условий для реализации жилищных прав граждан. Использование формально-юридического метода позволило установить правоотношения, создающие условия для осуществления права на предоставление жилого помещения по договору социального найма (параграф первый главы первой), дать характеристику субъектам рассматриваемых правоотношений (параграф третий главы первой), установить понятие «правового режима жилого помещения, выделяемого по договору социального найма» (параграф четвёртый главы первой), что позволяет чётко установить условия использования права на получение жилого помещения по договору социального найма. Проведение анализа организационного правоотношения по выделению жилого помещения на условиях договора социального найма (параграф третий главы второй) позволило установить основание возникновения имущественного правоотношения. Метод

синтеза использовался в параграфе первом главы второй при определении понятий «предпосылки и основание возникновения организационного правоотношения». Синтез критериев, определяющих понятия «предпосылки» и «основание», установленных в русском языке и юриспруденции, позволил дать определения этим понятиям.

Достоверность положений и выводов, сделанных в диссертации, подтверждается теоретической основой проведенного исследования, базой для которой послужили труды отечественных ученых. На достоверность положений и выводов диссертационной работы указывает также приводимая по ходу исследования судебная практика. Примененная в целях исследования методология с использованием сравнительно- правового и формально-юридического метода позволила провести полный анализ и последующий синтез общих положений теории права, с проецированием их на возникающие жилищные правоотношения. Сопоставление теоретических положений с практикой правоприменения, обеспечило эмпирическую обоснованность выводов диссертационной работы.

Теоретической основой послужили работы Т.Е. Абовой, С.С. Алексеева, С.И. Аскназия, В.А. Бабакова, Н.А. Барина, А.В. Баркова, С.Н. Братуся, Е.В. Вавилина, А.В. Венедиктова, А.А. Воротникова, Б.М. Гонгало, В.В. Долинской, В.В. Ершова, Т.И. Илларионовой, О.С. Иоффе, О.В. Исаенковой, В.Б. Исакова, А.Ю. Кабалкина, С.Ф. Кечекьяна, К.А. Кирсанова, М.Я. Кирилловой, Г.В. Колодуба, Н.М. Коршунова, О.А. Красавчикова, П.В. Крашенинникова, В.В. Кулакова, О.Е. Кутафина, В.В. Лазарева, С.Т. Максименко, М.Н. Марченко, С.Ю. Морозова, В.С. Нерсисянца, И.Б. Новицкого, В.А. Ойгензихта, В.А. Пантелеенко, В.Д. Перевалова, Н.В. Перепёлкиной, В.А. Плетнева, Л.Ю. Рамзаевой, О.М. Родионовой, Ю.В. Романца, П.И. Седугина, А.П. Сергеева, К.И. Скловского, С.И. Сусловой, Е.А. Суханова, Ю.К. Толстого, Е.М. Тужиловой-Орданской, Р.О. Халфиной, О.А. Чаусской, М.Ю. Чельшева, Г.Ф.Шершеневича.

Нормативную базу диссертационного исследования составили Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской

Федерации, Жилищный кодекс Российской Федерации и принятые в соответствии с ними федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, содержащие нормы жилищного и гражданского права.

Эмпирическую основу диссертационного исследования составили материалы практики Конституционного Суда Российской Федерации (3), Верховного Суда Российской Федерации (4), Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (2), арбитражных судов округов (8), судов общей юрисдикции (7). Всего в работе содержатся ссылки на 24 судебных акта, принятых в 1998-2016 годах.

Научная новизна исследования. Настоящая работа представляет собой одно из первых комплексных научных исследований вопроса осуществления права на предоставление жилого помещения по договору социального найма с использованием механизма, гарантирующего его осуществление в условиях рыночной экономики.

Автором установлены принципы осуществления права на предоставление жилого помещения по договору социального найма, без которых невозможно существование механизма осуществления права на предоставление жилого помещения по договору социального найма.

Сформулировано авторское представление о ресурсах, являющихся основой для механизма, гарантирующего осуществление права на предоставление жилого помещения по договору социального найма. При исследовании организационного ресурса, с учётом сложившейся практики, выявлены трудности в сфере правоприменения. Так, например, отсутствует единый подход к установлению нормы предоставления, что порождает нарушение прав очередников. Автором предложены меры по гармонизации действующего законодательства, а также по сокращению очереди нуждающихся в улучшении жилищных условий.

На базе новых рыночных отношений исследовано организационное правоотношение по предоставлению жилого помещения на условиях договора

социального найма. Автором обосновано, что указанное правоотношение, носящее служебный характер, предreshает существование имущественного правоотношения социального найма, возникающего на основании юридического факта - решения о предоставлении жилого помещения по договору социального найма, которое одновременно выступает и правопрекращающим юридическим фактом для организационного правоотношения.

По-новому рассмотрен вопрос о правовом режиме жилого помещения, предоставляемого по договору социального найма, автором предложено выделить в качестве элементов правового режима правовых стимулов и правовых ограничений.

Сформулированы авторские определения некоторых понятий уже существующих в науке, таких как: «правовой режим жилого помещения, предоставляемого по договору социального найма», «правовой стимул», «правовое ограничение», «принципы осуществления права на предоставление жилого помещения по договору социального найма».

В результате проведённого диссертационного исследования сформулированы **положения, выносимые на защиту:**

1. Обосновано, что субъективное право на предоставление жилого помещения по договору социального найма осуществляется в рамках имущественного правоотношения социального найма посредством установления организационного правоотношения по предоставлению жилого помещения по договору социального найма, поскольку указанное организационное правоотношение создаёт условия для возникновения имущественного правоотношения социального найма.

2. Обосновано выделение нормативной, правосубъектной и материальной предпосылок, а также юридико-фактического основания возникновения организационного правоотношения по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма. В качестве нормативной предпосылки выступают нормы, регулирующие жилищные отношения, в качестве правосубъектной - гражданство, малоимущность и нуждаемость в улучшении

жилищных условий. Материальная предпосылка выделяется в случае, если имеет место интерес, реализация которого предусмотрена нормами права или законный интерес, не опосредованный правом (но подлежащий правовой защите). Основанием для возникновения рассматриваемого организационного правоотношения является подача заявления о постановке на учёт нуждающихся в улучшении жилищных условий.

3. Выявлены функции организационного правоотношения по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма. 1). Установление возможности осуществления права на предоставление жилого помещения по договору социального найма (подтверждение наличия гражданства, малоимущности и нуждаемости). 2). Создание условий для возникновения имущественного правоотношения социального найма, а именно, накопление юридического состава, содержащего юридический факт – основание возникновения имущественного правоотношения.

4. Установлено, что решение о предоставлении жилого помещения по договору социального найма выступает одновременно правопрекращающим юридическим фактом для организационного правоотношения по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма (поскольку носит организационный характер, организует возможность осуществления имущественных прав и обязанностей) и правопорождающим юридическим фактом для имущественного правоотношения социального найма, (поскольку, согласно ч. 4 ст. 57 Жилищного кодекса РФ, решение о предоставлении жилого помещения по договору социального найма является основанием для заключения договора социального найма).

5. Для фактического осуществления права на предоставление жилого помещения по договору социального найма необходим эффективный механизм его осуществления. Для достижения субъектом правовой цели – получения жилого помещения на условиях договора социального найма в разумные сроки предложено исключение из числа нуждающихся иных определённых федеральным законом, указом Президента Российской Федерации или законом

субъекта Российской Федерации категорий граждан, признанных по основаниям, установленным Жилищным кодексом и (или) федеральным законом, указом Президента Российской Федерации или законом субъекта Российской Федерации нуждающимися в жилых помещениях; установление по регионам предельных сроков предоставления жилых помещений по договору социального найма и дисциплинарной ответственности за нарушение указанных сроков.

6. Установлено, что существование механизма осуществления права на предоставление жилого помещения по договору социального найма невозможно без принципов осуществления права на предоставление жилого помещения по договору социального найма (и исполнения корреспондирующих праву обязанностей). Под указанными принципами следует понимать основные ориентиры, стандарты, соблюдение которых необходимо для достижения субъектом права правовой цели – гарантированного получения жилого помещения по договору социального найма в разумные сроки.

7. Принципы осуществления права на предоставление жилого помещения по договору социального найма включают в себя принцип гарантированного осуществления права (содержащий квалифицированную оценку правоприменительной практики, установление сроков предоставления жилого помещения по договору социального найма, чёткое нормативно- правовое регулирование, надлежащее исполнение обязанности), принцип социальной справедливости (при котором учитывается социально- правовое положение субъекта права: его материальное, имущественное положение, а также состояние здоровья), принцип единства науки и практики (обусловленный высокой квалификацией правоприменителя).

В результате исследования внесены, в частности, следующие предложения по совершенствованию жилищного и гражданского законодательства по вопросам его толкования и применения:

а) исключить понятие «другие факторы» из критериев, на основании которых устанавливается норма предоставления, поскольку отсутствует их

конкретизация в законе, а именно: в ч. 2 ст. 50 Жилищного кодекса РФ слова «, и других факторов» исключить;

б) с целью сокращения очереди исключить из числа нуждающихся в улучшении жилищных условий иные определённые федеральным законом, указом Президента Российской Федерации или законом субъекта Российской Федерации категории граждан, признанные по основаниям, установленным Жилищным кодексом и (или) федеральным законом, указом Президента Российской Федерации или законом субъекта Российской Федерации нуждающимися в жилых помещениях, для этого необходимо исключить часть 3 и часть 4 ст. 49 Жилищного кодекса Российской Федерации;

в) ввести обязанность на установление одной учётной нормы и одной нормы предоставления в отношении различных видов жилых помещений с целью исключения возникновения различных подходов при расчёте площади предоставляемого жилого помещения в случае предоставления отдельной квартиры в дополнение к имеющейся комнате в коммунальной квартире. Соответственно, статью 50 Жилищного кодекса РФ дополнить ч. 7 следующего содержания: «7 Органом местного самоуправления может быть установлена только одна учётная норма и одна норма предоставления»;

г) установить на региональном уровне предельные сроки предоставления жилых помещений по договорам социального найма, а именно: п. 7 ст. 13 Жилищного кодекса Российской Федерации дополнить подп. 7.1 следующего содержания: «7.1) определение предельных сроков предоставления жилых помещений по договорам социального найма»;

д) с целью реализации прав граждан на получение изолированного жилого помещения по договору социального найма дополнить абз. 1 п.1 ст. 250 Гражданского кодекса Российской Федерации словами «, а также за исключением случая, установленного абз. 3 настоящего пункта», дополнить п.1 ст. 250 Гражданского кодекса РФ абзацем третьим следующего содержания: «Если при объединении имеющейся и предложенной долей одним собственником (муниципальным образованием) приобретается изолированное жилое помещение,

у муниципального образования имеется право преимущественной покупки. Последствия нарушения указанного права предусмотрены пунктом 3 настоящей статьи»;

е) дополнить Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» возможностью заказчика воспользоваться преимущественным правом покупки доли в праве общей долевой собственности на жилое помещение, комнаты в коммунальной квартире без конкурентных процедур. Соответственно: часть 1 ст. 93 указанного закона дополнить пунктом 39.1 следующего содержания: «39.1) осуществление преимущественного права покупки доли в праве общей долевой собственности на жилое помещение, комнаты в коммунальной квартире»;

ж) ввести в научный оборот понятие «максимальная норма предоставления» с целью исключения возможности установления необоснованно широких пределов усмотрения для правоприменителя при решении вопроса о размере предоставляемого жилого помещения (в случаях, прямо не отрегулированных Жилищным кодексом Российской Федерации), установив, что на семью может быть предоставлено жилое помещение, общей площадью не превышающее общую площадь жилого помещения, которое может быть выделено семье с составом больше на 1 человека, а именно: дополнить ч. 1 ст. 50 Жилищного кодекса Российской Федерации предложением следующего содержания: «Максимальная норма предоставления – норма, устанавливающая максимальный размер предоставления общей площади жилого помещения. Максимальный размер нормы предоставления определяется путём добавления к норме предоставления общей площади жилого помещения на всех членов семьи менее одной установленной нормы предоставления».

Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в выявлении и разрешении блока теоретических проблем, возникающих в практике применения норм федерального и регионального законодательства, регулирующих организационное и имущественное правоотношения,

складывающиеся по поводу осуществления права на предоставление жилого помещения по договору социального найма; при установлении сущности и правовой природы рассматриваемого субъективного права; при определении особенностей правового состояния субъектов права на предоставление жилого помещения по договору социального найма.

Выводы и научные положения, сформулированные диссертантом, углубляют теорию гражданского и жилищного права по таким ключевым направлениям, как понятие и содержание правовых отношений, понятие субъективных прав, порядок их осуществления и способы защиты, могут быть использованы в дальнейшей научной разработке предмета изучения, а также при проведении исследований в сфере организационных правоотношений, по вопросам порядка осуществления субъективных прав и т.д.

Практическая значимость исследования состоит в том, что оно содержит конкретные предложения по совершенствованию законодательства, регулирующего рассматриваемые отношения, которые нацелены на обеспечение беспрепятственного осуществления гражданами права на предоставление жилых помещений фонда социального использования. Сделанные в диссертации выводы и предложения могут быть использованы в правотворчестве, правоприменении, научной деятельности, учебном процессе.

Апробация результатов диссертационного исследования. Достоверность научных выводов и заключений прошла проверку при внесении в Законодательное собрание Нижегородской области предложения по изменению положений действующего регионального законодательства с целью обеспечения законности принятия решения органами, осуществляющими учёт и распределение жилых помещений фонда социального использования, что подтверждается решением Городской думы г. Сарова Нижегородской области от 29.11.2012 № 104/5-гд «Об обращении в Законодательное Собрание Нижегородской области с законодательной инициативой о принятии Закона Нижегородской области «О внесении изменений в статьи 8 и 10 Закона Нижегородской области «О порядке ведения органами местного самоуправления городских округов и поселений

Нижегородской области учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма», Законом Нижегородской области №178-З от 24.12.2013 «О внесении изменений в Закон Нижегородской области «О порядке ведения органами местного самоуправления городских округов и поселений Нижегородской области учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма». Результаты исследования обсуждены и одобрены на кафедре гражданского права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

По теме диссертационного исследования опубликовано десять статей общим объёмом 3,01 п.л., среди них пять - в ведущих рецензируемых научных изданиях, входящих в перечень ВАК. Основные положения диссертации также апробированы на научных конференциях: Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы юридической науки и практики» (г. Нижний Новгород, 25-26 марта 2010 г.); Международная научно-практическая конференция «Место и роль судебной практики в совершенствовании правового регулирования экономических отношений» (г. Нижний Новгород, 18-19 мая 2012 г.); I Всероссийская научно-практическая конференция «Юридическая наука и практика: проблемы современности и перспективы развития» (г. Нижний Новгород, 30 марта 2013 г.).

Структура диссертации обусловлена целью и поставленными задачами исследования. Работа включает в себя введение, две главы, содержащие десять параграфов, и список литературы.

Глава 1. Общая характеристика права на предоставление жилого помещения по договору социального найма

§ 1. Частноправовая природа и комплексность правоотношений, складывающихся по поводу предоставления жилого помещения по договору социального найма

Для рассмотрения вопроса о характеристике права на предоставление жилого помещения по договору социального найма, проанализирую правоотношения, складывающиеся по поводу предоставления жилого помещения на основании договора социального найма. Гражданское правоотношение – это «правовой механизм, в рамках которого реализуется субъективное право и исполняется корреспондирующая ему юридическая обязанность»¹.

Дискуссионным остаётся вопрос о том, какие правоотношения складываются по поводу предоставления жилого помещения по договору социального найма. П.В. Крашенинников полагает, что существует единое правоотношение, которое объединяет в себе и правоотношение по предоставлению жилого помещения и собственно правоотношение жилищного найма². Аналогичной точки зрения придерживается Н.П. Воронина³. М.В. Бандо выделяет «учётное правоотношение, возникающее в момент принятия гражданина на учёт... факт существования учётного правоотношения до принятия решения о предоставлении жилого помещения является элементом правообразующего юридического состава жилищного правоотношения социального найма»⁴.

¹Вавилин Е.В. Гражданское правоотношение в механизме реализации субъективного права и исполнения субъективной обязанности// Журнал российского права. – 2007. – N 7 (127). – С. 56.

²См.: Крашенинников П.В. Жилищное право. М.: Статут, 2008, С.198

³Воронина Н.П. Правообразующие юридические факты в советском жилищном праве. дис.: ... канд. юрид. наук. – Свердловск, 1982. – С. 55.

⁴Бандо М.В. Основания возникновения жилищных правоотношений социального найма жилого помещения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2010. – С. 9.

Для установления правоотношений, складывающихся по поводу предоставления жилого помещения на условиях договора социального найма, необходимо обратиться к нормам Жилищного кодекса РФ.

Субъективное право на предоставление жилого помещения по договору социального найма осуществляется в момент заключения договора социального найма, поскольку согласно ст. 60 Жилищного кодекса Российской Федерации по договору социального найма собственник жилого помещения государственного или муниципального жилищного фонда (или уполномоченное им лицо) обязуется передать гражданину жилое помещение для проживания в нём.

При передаче указанного жилого помещения у гражданина (нанимателя жилого помещения по договору социального найма) возникает право владения и пользования жилым помещением, предоставленным по договору социального найма и соответствующие обязанности (согласно статьям 60 и 67 Жилищного кодекса Российской Федерации). Так, например, наниматель имеет право: на вселение в жилое помещение фонда социального использования иных лиц, сдавать жилое помещение в поднаём, осуществлять обмен или замену занимаемого жилого помещения, требовать от наймодателя проведения капитального ремонта, надлежащего участия в содержании общего имущества в многоквартирном доме, а также предоставления коммунальных услуг. Наниматель обязан использовать жилое помещение по назначению, обеспечивать сохранность жилого помещения, поддерживать надлежащее состояние жилого помещения, проводить текущий ремонт жилого помещения, своевременно вносить плату за жилое помещение и коммунальные услуги, информировать наймодателя в установленные договором сроки об изменении оснований и условий, дающих право пользования жилым помещением по договору социального найма.

У собственника жилого помещения государственного или муниципального жилищного фонда (или уполномоченного им лица) (наймодателя) также возникают соответствующие права и обязанности. Так, например, наймодатель имеет право требовать своевременного внесения платы за жилое помещение и

коммунальные услуги, наймодатель обязан передать нанимателю свободное от прав иных лиц жилое помещение; принимать участие в надлежащем содержании и в ремонте общего имущества в многоквартирном доме, в котором находится сданное внаем жилое помещение, осуществлять капитальный ремонт жилого помещения, обеспечивать предоставление нанимателю необходимых коммунальных услуг надлежащего качества.

Таким образом, в момент передачи жилого помещения по договору социального найма происходит фактическая реализация права на предоставление жилого помещения фонда социального использования, а также возникают договорные отношения между нанимателем и наймодателем.

Однако в соответствии со статьями 52, 57 Жилищного кодекса Российской Федерации для заключения договора социального найма необходима постановка на учёт нуждающихся в улучшении жилищных условий, решение о принятии на указанный учёт, а также решение о предоставлении жилого помещения по договору социального найма.

Отношения, направленные на упорядочение (нормализацию) иных отношений, О.А. Красавчиков рассматривает в качестве организационных¹. Учёный относит организационные гражданские правоотношения к «неимущественным гражданским правоотношениям»². К.А. Кирсанов выделяет «самостоятельные организационные правоотношения и... «относительно самостоятельные» организационные правоотношения, которые... представлены в качестве структурных элементов «организуемых»... отношений»³. «К числу самостоятельных организационных отношений,- полагает учёный, - относятся... правоотношения, направленные на заключение договора»⁴. С.Ю. Морозов полагает, что «Закономерность единства свойства организуемого правоотношения

¹Красавчиков О.А. Советское гражданское право. Том первый, издание третье, исправленное и дополненное / Под ред. О.А. Красавчикова. – М.: Высшая школа, 1985. С.77.

²Красавчиков О.А. Советское гражданское право. Том первый, издание третье, исправленное и дополненное / Под ред. О.А. Красавчикова. – М.: Высшая школа, 1985. С.77.

³Кирсанов К.А. Гражданско- правовое регулирование организационных отношений: дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2008. – С. 106.

⁴Кирсанов К.А. Гражданско- правовое регулирование организационных отношений: дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2008. – С. 106.

и объекта организационного правоотношения справедлива и для отношений, обеспечивающих нормальное развитие имущественных правоотношений, которые уже возникли. Такие организационные гражданско-правовые отношения можно охарактеризовать как «относительно самостоятельные»... Вместе с тем в данном случае под организуемым правоотношением понимается элементарное обязательство как составная часть единого сложного правоотношения»¹. Иными словами, по мнению С.Ю. Морозова, возможно говорить о сложном правоотношении в случае, когда организационное правоотношение обеспечивает нормальное развитие имущественных правоотношений, которые уже возникли.

Признавая справедливыми приведенные выводы учёных, полагаю, что по поводу предоставления жилого помещения по договору социального найма складывается два правоотношения: организационное правоотношение по предоставлению жилого помещения по договору социального найма (целью которого является создание условий для возникновения имущественного правоотношения социального найма) и указанное имущественное правоотношение (в рамках которого реализуется субъективное право на предоставление жилого помещения фонда социального использования). Организационное правоотношение по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма начинается с момента подачи заявления о постановке на учёт нуждающихся в улучшении жилищных условий и заканчивается решением о предоставлении жилого помещения по договору социального найма. На основании указанного решения (в соответствии с ч. 4 ст. 57 Жилищного кодекса Российской Федерации, предусматривающей, что решение о предоставлении жилого помещения по договору социального найма является основанием для заключения договора социального найма) возникает имущественное правоотношение социального найма. На основании изложенного можно сделать вывод о том, что субъективное право на предоставление жилого помещения по договору социального найма реализуется в имущественном

¹ Морозов С.Ю. Закономерность несовпадения организуемых и организационных отношений. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

правоотношении социального найма через установление организационного правоотношения по предоставлению жилого помещения по договору социального найма.

Указанный вывод подтверждается учёными.

Так, по мнению Е.В. Вавилина «реализация субъективного права на заключение договора... представляет собой... последовательность совершения действий, необходимых для заключения договора... субъективное право на заключение договора... относится к числу прав, содержание которых сводится к образованию другого права... возникает правоотношение, но не вещное или обязательственное, а организационное (в которое включаются и юридические процедуры)... организационное правоотношение является... связующим звеном между нормой прав и возникновением традиционной... разновидности правоотношения вещного или обязательственного»¹.

По мнению Л.А. Чеговадзе «гражданское правоотношение, устанавливаемое, как правило, усмотрением его участников, появляется либо с целью приобретения субъективного права, либо с целью его осуществления»².

Регулирование рассматриваемых организационного и имущественного правоотношений предусмотрено сразу несколькими актами.

Согласно ст. 40 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на жилище. 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. Значение конституционных норм подчеркивается В.В. Ершовым, полагающим, что соблюдение конституционных прав человека – отличительный признак правового государства³. Однако в Конституции РФ отсутствуют механизмы, раскрывающие порядок действия указанной нормы.

¹Вавилин Е.В. Осуществление и защита гражданских прав. – М.: Волтерс Клувер, 2009. – С. 34.

²Чеговадзе Л.А. Структура и состояние гражданского правоотношения. – М.: «Статут», 2004. – С. 397.

³Ершов В.В. Обеспечение конституционных прав и свобод участников уголовного процесса. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

Положения Основного закона страны получают дальнейшее развитие в иных нормативных актах. В соответствии со ст. 49 Жилищного кодекса РФ малоимущим гражданам, признанным по установленным Жилищным кодексом основаниям нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, жилые помещения муниципального жилищного фонда предоставляются в установленном кодексом порядке. Жилые помещения жилищного фонда Российской Федерации или жилищного фонда субъекта Российской Федерации по договорам социального найма предоставляются иным определённым федеральным законом, указом Президента Российской Федерации или законом субъекта Российской Федерации категориям граждан, признанным нуждающимися в жилых помещениях. Указанная статья содержится в главе 7 Жилищного кодекса РФ, которая предусматривает основания и порядок предоставления жилых помещений по договорам социального найма.

Из главы 7 Жилищного кодекса РФ следует, что для получения жилого помещения на основании договора социального найма необходимо либо быть малоимущим (иметь низкий доход, не иметь в собственности дорогой недвижимости) и нуждающимся (проживать в жилом помещении, площадь которого составляет менее установленной нормы на человека), либо быть нуждающимся при условии отнесения к категории, определённой федеральным законом, указом Президента Российской Федерации или законом субъекта РФ.

Однако предоставление жилого помещения предусматривается также нормами Гражданского кодекса РФ. Согласно ст. 671 Гражданского кодекса РФ по договору найма жилого помещения одна сторона - собственник жилого помещения или управомоченное им лицо (наймодатель) - обязуется предоставить другой стороне (нанимателю) жилое помещение за плату во владение и пользование для проживания в нём.

Различия в правоотношениях по предоставлению жилых помещений, регулируемых статьями 49 Жилищного кодекса РФ и 671 Гражданского кодекса РФ, заключаются в том, что в первом случае жилое помещение должно в дальнейшем предоставляться социально необеспеченным гражданам

безвозмездно (по договору социального найма), а во втором - любому обратившемуся по решению собственника за плату (по договору коммерческого найма).

Кроме того, нормы Гражданского кодекса РФ содержат положения, которые отражены в Жилищном кодексе РФ. Статья 672 Гражданского кодекса РФ предусматривает, что жилые помещения по договорам социального найма предоставляются из государственного или муниципального жилищного фонда социального использования.

Таким образом, различные правоотношения, складывающиеся по поводу предоставления жилого помещения, могут быть осуществлены в силу различных норм (содержащихся в различных кодифицированных актах).

По мнению М.Ю. Чельшева, отрасли права, образующиеся в сфере межотраслевого характера базовых отраслей, являются комплексными, а межотраслевые связи в праве - системные связи ... между нормами различных отраслей права ... для комплексных отраслей права, имеющих элемент гражданского права, присуще существование следующих пяти признаков: предметный признак, признак, касающийся метода правового регулирования, наличие собственных правовых принципов отрасли, особенности правовых норм комплексной отрасли, принцип, затрагивающий источники отрасли¹.

Л.Ю. Грудцына полагает, что жилищное право сформировано вокруг договора найма жилого помещения, предусмотренного в Гражданском кодексе РФ².

Для определения характера правоотношений, складывающихся по поводу предоставления жилого помещения по договору социального найма, рассмотрим каждый из них подробнее.

С целью проведения анализа характера правоотношений, складывающихся по поводу выделения жилья на условиях договора социального найма, рассмотрим предмет жилищных отношений, установленных ст. 4 Жилищного кодекса РФ.

¹Чельшев М.Ю. Система межотраслевых связей гражданского права: цивилистическое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Казань, 2009. – С. 9.

²Грудцына Л.Ю. Жилищное право России: Учебник / Под ред. Н.М. Коршунова. – М.: Изд-во Эксмо, 2005. – С. 26.

Согласно указанной статье жилищное законодательство регулирует отношения по поводу: пользования жилыми помещениями частного жилищного фонда, возникновения, осуществления, изменения, прекращения права владения, пользования, распоряжения жилыми помещениями государственного и муниципального жилищных фондов, управления многоквартирными домами, содержания и ремонта жилых помещений, учёта жилищного фонда, предоставления коммунальных услуг и др.

Таким образом, правоотношения, складывающиеся по поводу предоставления жилого помещения по договору социального найма, относятся к жилищным отношениям, предусмотренным ст. 4 Жилищного кодекса РФ.

Жилищные отношения, так же, как и гражданские, подразделяются на имущественные и личные неимущественные отношения. Согласно ст. 2 Гражданского кодекса РФ в предмет гражданско-правового регулирования входят имущественные отношения и личные неимущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности участников.

Основу имущественных и личных неимущественных отношений, в которые вступают граждане, юридические лица, а в определенных случаях и само государство, составляет право частной собственности¹.

В.Ф. Яковлев полагает, что «имущественные отношения, составляющие предмет гражданско-правового регулирования, - это отношения собственности как таковые»².

С.Н. Братусь рассматривает имущественные отношения несколько шире, указывая, что «это волевые отношения, связанные с различными формами использования объектов собственности. Имущественные отношения, будучи волевыми, охватывают процесс распределения средств производства и результатов труда, процесс обмена, экономический оборот»³.

¹Зенин И.А. Гражданское и торговое право капиталистических стран: Учебное пособие. – М.: Изд-во МГУ, 1992. – С. 67.

²Яковлев В.Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. Учебное пособие. – Свердловск, 1972. – С. 49.

³Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права / С.Н. Братусь. – М.: Госюриздат, 1963. – С. 14.

Можно выделить два основных признака, определяющих имущественные отношения. Во-первых, это отношения, характеризующиеся имущественно-распорядительной самостоятельностью субъектов правоотношений¹. Во-вторых, имущественные отношения характеризуются стоимостной формой. Они возникают по поводу материальных благ, имеющих стоимость.

Личные неимущественные отношения, напротив, существуют в связи с нематериальными благами, не имеющими стоимости, тесно связаны с личностью и неотделимы от неё, неотчуждаемы; субъекты обладают этими благами в силу рождения.

Чаще всего жилищные отношения носят имущественный характер.

В науке существует позиция, согласно которой «поскольку органы государственной власти и государственного управления хотя и распоряжаются имуществом, но не могут использовать его меновой стоимости, такие имущественные отношения лишены стоимостной формы»². Не оспаривая указанное положение, отмечу: несмотря на то, что сами отношения в данном случае лишены стоимостной формы, это не исключает отнесения жилого помещения (рассматриваемого в качестве недвижимости) к категории материальных благ.

Следующим признаком, характеризующим имущественные отношения, является распорядительная самостоятельность. Думается, что субъекты правоотношений, складывающихся по поводу предоставления жилого помещения на условиях договора социального найма, не наделены в полной мере распорядительной самостоятельностью. Заявитель действительно самостоятелен в вопросах реализации права на жильё (он может, например, отказаться от права на получение жилого помещения путём подачи заявления). Однако законом установлены ограничения: не каждый гражданин, обладающий конституционным правом на жилище, может получить его по договору социального найма, а лишь

¹Алексеев С.С. Предмет советского социалистического гражданского права. Ученые труды. Серия «Гражданское право». – Свердловск: Свердловский юрид. ин-т, 1959. – С. 266-269.

²Иоффе О.С. Развитие цивилистической мысли в СССР (часть I). – Ленинград: Изд-во Ленинградского ун-та. – 1975. – С. 75.

нуждающийся. Для органов, осуществляющих учёт и распределение жилых помещений фонда социального использования, чётко установлены границы такого распределения: жильё выделяется исключительно нуждающимся в улучшении жилищных условий. Причина установления таких границ – социальная справедливость, стремление законодателя поддержать наиболее незащищённые слои населения. Законодательная основа, обуславливающая установленное в данном случае законом ограничение, содержится в ст. 17 Конституции Российской Федерации. В соответствии с указанной статьёй, осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Положения статьи 17 Основного закона страны нашли своё развитие в п. 2 ст. 1 Гражданского кодекса РФ. Так, согласно п. 2 ст. 1 Гражданского кодекса РФ гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Кроме того, нормы Гражданского Кодекса также содержат положения, ограничивающие самостоятельность субъекта права. Так, ст. 279 Гражданского кодекса устанавливает возможность принудительного изъятия земельного участка. На основании изложенного следует признать, что в целом в жилищных отношениях (в том числе, в правоотношениях, складывающихся по поводу предоставления жилого помещения по договору социального найма) присутствуют, в том числе, гражданско-правовые начала.

Наконец, имущественные отношения являются разновидностью экономических, товарно-денежных отношений. Гражданское право регулирует вопросы, связанные с владением, пользованием и распоряжением жилыми помещениями в случаях, если жилое помещение рассматривается в качестве предмета экономического оборота. Если речь идёт об отношениях, направленных на использование жилища (в том числе, о предоставлении его по договору социального найма), то они регулируются жилищным правом, что не означает полного отсутствия экономической стороны жилищных правоотношений. На

наличие экономической составляющей прямо указывают нормы жилищного права, регулирующие возможность приобретения гражданами, обеспеченными общей площадью на одного человека менее нормы предоставления, жилого помещения в коммунальной квартире по договору купли-продажи (ч. 3 ст. 59 Жилищного кодекса РФ). В связи с изложенным, следует согласиться с позицией С.И. Суловой, полагающей, что жилищные отношения содержат минимальное количество эквивалентно-возмездных отношений¹.

Таким образом, жилищные правоотношения, в том числе, имущественное правоотношение социального найма, возникают по поводу такого материального блага, как жилое помещение. Отсутствие ярко выраженной экономической составляющей обусловлено принципом социальной справедливости, под которой Ю.В. Романец обоснованно подразумевает нравственно должное отношение ко всем членам общества, то есть установление справедливого равновесия, при котором положение каждого человека является максимально справедливым².

Что касается личных неимущественных отношений в жилищной сфере, в качестве таковых Л.О. Красавчикова рассматривает право на неприкосновенность жилища, обосновывая свою позицию тем, что «неприкосновенность жилища – это неприкосновенность не объекта... это неприкосновенность одного из элементов личной жизни граждан»³.

К.А. Кирсанов справедливо полагает, что гражданско-правовые организационные отношения являются неимущественными правоотношениями, обязательства, напротив, выступают как разновидность правоотношений имущественных, обосновывая это легальным определением обязательства, данным в ст. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которому гражданское законодательство регулирует договорные и иные обязательства, а также другие имущественные отношения и личные неимущественные

¹Сулова С.И. Жилищные права: понятие и система. – М.: Юриспруденция, 2011. – С. 189.

²Романец Ю.В. О законодательной справедливости. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³Красавчикова Л.О. Жилищное право и личные неимущественные права граждан// Актуальные проблемы жилищного права: сборник памяти П.И. Седугина: М.: Статут, 2003. – С. 50-62.

отношения¹. По мнению учёного «стороны гражданско-правового организационного отношения всегда обладают субъективными правами организационного характера и несут субъективные обязанности организационного характера»². К.А. Кирсанов указывает также, что «субъекты организационного правоотношения имеют неимущественные права и исполняют неимущественные обязанности»³.

Таким образом, организационное правоотношение по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма является неимущественным, имущественное правоотношение социального найма носит имущественный характер.

На основании изложенного, указанные правоотношения в жилищной сфере тяготеют к гражданско-правовым.

Следующий признак касается метода правового регулирования. Указанный признак, по мнению М.Ю. Чельшева, подразумевает «использование в рамках ... отрасли приёма межотраслевого правового регулирования»⁴.

Метод гражданско-правового регулирования определялся учёными по-разному. Так, по мнению В.Ф. Яковлева, «гражданско-правовой метод - способ воздействия на отношения, который является дозволительным»⁵.

Указанный метод также именуется учёными как диспозитивный⁶. Он характерен, в том числе, для гражданского права. Ему противопоставлен императивный метод, который «построен на отношениях субординации, подчинённости одних субъектов права другим»⁷. Данный метод строится по принципу «власти и подчинения». Он характерен, в том числе, для административного права.

¹Кирсанов К.А. Гражданско-правовое регулирование организационных отношений: дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2008. – С. 62.

²Там же. – С. 53.

³Там же. – С. 63.

⁴Чельшев М.Ю. Система межотраслевых связей гражданского права: цивилистическое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Казань, 2009. – С. 24.

⁵Яковлев В.Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. Учебное пособие. – Свердловск, 1972. – С. 69.

⁶Теория государства и права: Учебник для вузов / Отв. ред. В.Д. Перевалов. – 3 изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2007. – С. 177.

⁷Там же. – С. 177.

Таким образом, гражданско-правовые методы:

1) обеспечивают правовое равенство субъектов путём нормативного закрепления принципиально равных возможностей участия субъектов в любой сфере гражданского оборота. Из этого следует, что одинаковое значение имеет воля каждого субъекта. Е.А. Суханов справедливо указывает именно на юридическое равенство участников в гражданских правоотношениях¹. Несмотря на необходимость существования административных актов в рамках правоотношения социального найма, субъекты указанного правоотношения равны, поскольку не находятся в отношениях власти и подчинения. Кроме того, к гражданину, которому было предложено жилое помещение по договору социального найма и отказавшемуся от конкретного жилого помещения, меры принуждения применяться не могут.

Таким образом, использование власти не всегда возможно при вступлении государства в общественные отношения². Между тем Жилищный кодекс РФ в небольшом количестве содержит нормы, регулирующие отношения по принципу «власти и подчинения». Так, согласно ст. 20 Жилищного кодекса РФ, установлен государственный жилищный надзор, муниципальный жилищный контроль за использованием и сохранностью жилищного фонда, из которого, в том числе, предоставляется жилые помещения по договорам социального найма;

2) формируют дозволительный характер гражданского права. Дозволительность предполагает, во-первых, осуществление наряду с нормативным регулированием отношений и регулирование общественных связей локальными и индивидуальными актами, которые, однако, должны соответствовать нормам гражданского права. Гражданско-правовая дозволенность обеспечивается реализованным в нормах началом диспозитивности. Диспозитивность означает автономию воли и самостоятельность субъектов. В рамках рассматриваемых жилищных правоотношений диспозитивность означает возможность гражданина реализовать

¹ Гражданское право: в 2-х т. Т. 1. Учебник / Под ред. Е.А. Суханова. – М., 1998. – С. 34.

² Сулова С.И. Жилищные права: понятие и система. – М.: Юриспруденция, 2011. – С. 191.

свое право, действуя в соответствии с пунктом 1 ст. 9 Гражданского кодекса РФ, согласно которому граждане по своему усмотрению осуществляют принадлежащие им права. Между тем нельзя говорить о диспозитивности во всех жилищных отношениях. Примером этого может служить ст. 161 Жилищного кодекса РФ, согласно которой орган местного самоуправления проводит открытый конкурс по отбору управляющей организации, если в течение года до дня проведения указанного конкурса собственниками помещений в многоквартирном доме не выбран способ управления этим домом или если принятое решение о выборе способа управления этим домом не было реализовано;

3) создают юридические условия для проявления инициативы субъектов гражданского оборота, то есть инициатива в принятии решения и его реализации принадлежит субъекту гражданского права. Следует, однако, оговориться, что инициативность присутствует не во всех гражданских правоотношениях (примером могут служить обязательства из причинения вреда). Так, для постановки на учёт нуждающихся в улучшении жилищных условий (с целью дальнейшего предоставления жилья по договору социального найма), гражданину необходимо подать заявление в органы, осуществляющие учёт и распределение жилья. А.А. Ануприенко верно полагает, что «доказательством гражданско-правовой природы права на жилище является ... то, что в случае его нарушения, восстановление и защита права может быть осуществлена способами, которыми защищаются гражданские права»¹. Представляется также обоснованной его позиция о том, что в случае нарушения жилищных прав гражданина, защита интересов не может быть осуществлена против воли самого гражданина. Однако необходимо отметить, что вопреки позиции А.А. Ануприенко защита нарушенных жилищных прав (равно как и гражданских субъективных прав) может быть осуществлена не только по инициативе самого гражданина, но и,

¹Ануприенко А.А. Правовые проблемы удовлетворения жилищных потребностей граждан по договору социального найма: дис. ... канд. юрид. наук. – Белгород, 2004. – С. 36.

например, прокурора (в соответствии со ст. 45 Гражданского процессуального кодекса РФ);

4) обеспечивают восстановительный характер защиты нарушенных прав субъектов, благодаря чему устраняются препятствия к осуществлению прав и восстанавливается нарушенное право. Так, в случае незаконного отказа в предоставлении жилого помещения, государственные или муниципальные органы обязаны по решению суда восстановить нарушенное право гражданина, предоставив ему жилое помещение, то есть право на выделение жилого помещения по договору социального найма может быть осуществлено как в добровольном, так и в принудительном порядке;

5) формируют имущественную направленность ответственности лица за совершённое правонарушение. Имущественный характер ответственности в гражданском праве основан на недопустимости принудительного воздействия на личность. Применительно к рассматриваемым жилищным правоотношениям, связанным с предоставлением жилого помещения по договору социального найма, необходимо отметить, что согласно ст. 53 Жилищного кодекса РФ в случае, если гражданин с намерением получения и использования жилья на условия социального найма совершил действия, в результате которых он может быть признан нуждающимся в жилых помещениях (умышленное ухудшение жилищных условий), такой гражданин теряет право постановки в очередь на улучшение жилищных условий и, соответственно, на использование жилого помещения на условиях договора социального найма в ближайшие пять лет после совершения действий, квалифицируемых как умышленное ухудшение.

Следующий признак заключается в наличии собственных правовых принципов отрасли. По мнению В.В. Кулакова, назначением правовых принципов является «организация правового регулирования»¹.

¹Кулаков В.В. Принципы семейного права. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

Правовые принципы жилищного права, касающиеся отношений, складывающихся по поводу предоставления жилого помещения по договору социального найма, сформулированы в ст. 1 Жилищного кодекса РФ.

К ним относится, во-первых, обеспечение органами местной и государственной власти условий для осуществления гражданами прав на жилище. Указанный принцип проявляется в следующем. В законе закреплено, что малоимущим гражданам, признанным нуждающимся, жилые помещения предоставляются по договорам социального найма из государственных или муниципальных жилищных фондов (ст. 40 Конституции РФ, ст. 49 Жилищного кодекса РФ). Иные граждане могут осуществлять указанное право путём использования уже имеющегося жилого помещения для своего проживания или проживания родственников и близких, а также путём сдачи жилого помещения на условиях договора коммерческого найма (ст. 671 Гражданского кодекса РФ) и другими способами.

Во-вторых, принципы неприкосновенности жилища, недопустимости его произвольного лишения. Данные принципы заключаются в том, что никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нём лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения (ст. 25 Конституции РФ, ст. 3 Жилищного кодекса РФ, ст. 1 Гражданского кодекса РФ). Принцип неприкосновенности собственности А.Я. Рыженков рассматривает в качестве принципа, призванного исключить определённые формы поведения со стороны субъектов правоотношений¹.

В-третьих, принцип равенства участников, выражающийся в том, что все равны перед законом и имеют равные правовые возможности для реализации своих прав (в том числе, на предоставление жилого помещения). Указанный принцип предусмотрен в ст. 19 Основного закона страны, ст. 1 Гражданского кодекса РФ, ст. 1 Жилищного кодекса РФ и выражается в том, что жилые

¹Рыженков А.Я. Невмешательство в частные дела как принцип гражданского права. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

помещения по договорам социального найма предоставляются нуждающимся гражданам вне зависимости от пола, расы, национальной принадлежности и др.

В-четвёртых, принципы беспрепятственного осуществления прав, восстановления нарушенных прав и их судебной защиты. В соответствии с указанными принципами, любое ограничение свободы усмотрения субъекта отношений допустимо лишь на основании закона, восстановление нарушенных прав возможно посредством самозащиты или судебной защиты (ст. 1 Гражданского кодекса РФ, ст. 1 Жилищного кодекса РФ). Так, например, невозможно ограничение свободы усмотрения субъекта при отказе от конкретного предоставляемого жилого помещения по договору социального найма.

И, наконец, специальный принцип (присущий жилищным отношениям) – обеспечение сохранности жилищного фонда и использования жилых помещений по назначению (ст. 1 Жилищного кодекса РФ). Указанный принцип может выражаться, например, в том, что жилое помещение по договору социального найма предоставляется гражданам исключительно для проживания, контроль за сохранностью жилищного фонда осуществляется в соответствии со ст. 20 Жилищного кодекса РФ.

Следующий признак отражается в особенностях правовых норм комплексной отрасли права и их системной организации. Указанное, по мнению М.Ю. Чельшева, означает, что наряду с нормами разной отраслевой принадлежности присутствуют правовые процедурные нормы¹. Порядок предоставления жилых помещений по договорам социального найма предусмотрен в Жилищном кодексе РФ, его установление возможно в иных федеральных законах, указах Президента РФ и законах субъектов Российской Федерации (ч. 3 ст. 49 Жилищного кодекса РФ).

Наконец, последним признаком, характеризующим комплексную отрасль права с гражданско-правовой составляющей, является признак, затрагивающий

¹Чельшев М.Ю. Система межотраслевых связей гражданского права: цивилистическое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Казань, 2009. – С. 24.

источники отрасли права. Заключается он, согласно точке зрения М.Ю. Чельшева, в значительном объёме соответствующего нормативного правового материала и нормативном признании комплексности правовой отрасли¹. Правоотношения, складывающиеся по поводу предоставления жилого помещения по договору социального найма, регулируются не только нормами Жилищного кодекса (и принятыми в соответствии с ним правовыми актами), но и нормами Гражданского кодекса.

Нормы гражданского права имеют значение для возникновения и реализации права на предоставление жилого помещения по договору социального найма. На стадии установления указанного права действуют положения Гражданского и Жилищного кодексов (ст. 672 Гражданского кодекса РФ и ст. 4 Жилищного кодекса РФ), которые определяют субъектов, имеющих право вступать в данное отношение (с одной стороны - собственник государственного или муниципального жилищного фонда, с другой - гражданин). Нормы Жилищного и Гражданского кодексов указывают, что субъекты вступают в данное отношение с целью получения жилого помещения, а также определяют признаки, которым оно должно соответствовать: пригодность для проживания, изолированность, выделяют виды жилых помещений (ст. 15 Жилищного кодекса РФ и ст. 673 Гражданского кодекса РФ). Данные положения Гражданского кодекса РФ действуют с 01.03.1996 года. Аналогичные нормы Жилищного кодекса РФ вступили в силу с 01.03.2005 года. Таким образом, нормы Жилищного кодекса РФ о предоставлении жилого помещения на условиях договора социального найма в некоторой степени «обязаны» своим существованием нормам о договоре найма жилья, предусмотренным Гражданским кодексом РФ.

Порядок предоставления жилого помещения по договору социального найма установлен специальными нормами (в первую очередь, Жилищным кодексом РФ, а также принятыми в соответствии с ним нормативными актами). Вместе с тем указанный порядок основывается на общегражданских положениях (возникновения, осуществления и защиты субъективного гражданского права).

¹ Там же. – С. 24.

Основания возникновения права на предоставление жилья на условиях социального найма предусмотрены в ст.10 Жилищного кодекса и ст.8 Гражданского кодекса РФ. Указанное право возникает из действий граждан и актов государственных органов или органов местного самоуправления. Реализация права на предоставление жилых помещений по договорам социального найма основывается на принципах гражданского права (равенства участников – ст.1 Гражданского кодекса РФ, ст.1 Жилищного кодекса РФ; неприкосновенности жилища - ст. 1 Гражданского кодекса РФ, ст. 3 Жилищного кодекса РФ; беспрепятственного осуществления прав, восстановлении нарушенных прав и их судебной защиты - ст. 1 Гражданского кодекса РФ, ст. 1 Жилищного кодекса РФ). Защита права на предоставление жилого помещения по договору социального найма осуществляется способами, указанными в ст. 11 Жилищного кодекса РФ (а именно путём: восстановления положения, существовавшего до нарушения права, признания недействительным или неприменения судом акта государственного органа или органа местного самоуправления, прекращения или изменения правоотношения, признания права и другими), аналогичные положения содержатся в ст. 12 Гражданского кодекса РФ.

Таким образом, жилищное право содержит в себе элементы предмета и метода гражданского права, в небольшом количестве содержатся также элементы административного права. В сфере правоотношений, складывающихся по поводу предоставления жилого помещения по договору социального найма, действуют принципы различных отраслей, однако имеются собственные правовые нормы процедурного характера. Предоставление жилых помещений регулируется нормами различных отраслей права (ст. 40 Конституции РФ, ст. 672 и ст. 673 Гражданского кодекса РФ, главой 7 Жилищного кодекса РФ).

Указанные выводы позволяют отнести жилищное право к комплексной отрасли, а также подтверждают комплексность правоотношений, складывающихся по поводу предоставления жилья на условиях договора социального найма.

Однако в юридической науке встречаются различные точки зрения относительно данного вопроса: жилищное право рассматривают в качестве подотрасли гражданского права, самостоятельной отрасли права, а также комплексной отрасли права. Точки зрения о том, что жилищное право является подотраслью права, придерживается Л.Ю. Грудцына. Она указывает, что жилищное право – институт гражданского права, который возник вокруг найма жилья, но объём его позволяет его отнести к подотрасли права (гражданского)¹. Статья 672 Гражданского кодекса РФ предусматривает наиболее общие положения относительно социального найма, которые в дальнейшем были позаимствованы Жилищным кодексом РФ. Необходимо отметить, что в юридической науке встречается и иная позиция. Так, П.С. Никитюк, В.Н. Ивакин рассматривают жилищное право как самостоятельную отрасль². Указанная позиция обосновывается В.Н. Ивакиным тем, что лица вступают в данные отношения с целью получения жилища, предназначенного для проживания граждан; имеется особый круг субъектов (муниципальные и иные органы, а также граждане), отношения регулируются особым методом (императивно–диспозитивным)³. В качестве комплексной отрасли права жилищное право рассматривают А.П. Сергеев, Ю.К. Толстой, объясняя тем, что действие жилищного права распространяется на общественные отношения, к которым применяются различные методы регулирования, а также нормы различных отраслей права: государственного, административного, гражданского⁴. Созвучная точка зрения относительно рассмотрения жилищного права как комплексной отрасли права и у О.А. Красавчикова⁵.

Несмотря на то, что А.П. Сергеев и Ю.К. Толстой рассматривают жилищное право как разновидность, составляющую гражданское право, они, тем не менее,

¹Грудцына Л.Ю. Жилищное право России: Учебник / Под ред. Н.М. Коршунова. – М.: Изд-во Эксмо, 2005. – С. 26.

²Никитюк П.С. Жилищное право. – Кишинев: «Штиинца», 1985. – С. 39.; Ивакин В.Н. Жилищное право: конспект лекций. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2009. – С. 45.

³Ивакин В.Н. Жилищное право: конспект лекций. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2009. – С. 46.

⁴Гражданское право. Том 2. Учебник. 3-е издание, переработанное и дополненное / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. – М.: «ПБОЮЛ Л.В. Рожников», 2001. – С. 225.

⁵Красавчиков О.А. Советское гражданское право. Т. 1. 3-е издание, исправленное и дополненное / Под ред. О.А. Красавчикова. – М.: Высшая школа, 1985. С. 3.

обращают внимание на то, что жилищное право, с одной стороны, регулирует отношения, основанные на началах власти и подчинения (приводя в пример отношения по учёту нуждающихся в жилье граждан), а с другой, складываются на началах равенства участников¹. Указанную точку зрения поддерживает П.И. Седугин, полагая, что жилищное право, как комплексная отрасль, заимствует не только метод гражданско-правового регулирования (равенство сторон), но и метод власти и подчинения, присущий административному праву (для отношений по распределению жилья)². Однако нельзя согласиться с позицией о том, что правоотношение по учёту нуждающихся в жилье строится на началах власти и подчинения. Само по себе издание акта административного органа о постановке на учёт конкретного гражданина, акта о выделении ему жилого помещения ещё не подтверждает факт подчинения гражданина органу, осуществляющему учёт и распределение жилых помещений фонда социального использования. Указанный административный акт, являясь лишь выражением участия государственного или муниципального органа в правоотношении, наделяет заявителя гражданскими правами в сфере социального найма. К заявителю не могут применяться меры, например, принуждения при отказе гражданина от конкретного жилого помещения.

Вместе с тем, верной представляется точка зрения П.И. Седугина, Ю.К. Толстого, А.П. Сергеева о том, что жилищное право содержит в себе нормы не только гражданского (например, ст. 59 Жилищного кодекса РФ), но и административного (например, ст. 20 Жилищного кодекса РФ) права.

Неизбежным следствием этого является то, что метод регулирования жилищных отношений имеет отклонения от принципа диспозитивности. Жилищный кодекс РФ в небольшом количестве содержит нормы, регулирующие отношения по принципу «власти и подчинения». Признаки предмета жилищного права позволяют отграничить его от гражданского, поскольку нередко в

¹ Гражданское право. Том 2. Учебник. 3-е издание, переработанное и дополненное / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. – М.: «ПБОЮЛ Л.В. Рожников», 2001. – С. 224.

² Седугин П.И. Жилищное право. Учебник для вузов. – М.: Издательская группа ИНФРА М-НОРМА, 1997. – С. 14.

жилищных отношениях отсутствует экономическая сторона, они зачастую не являются эквивалентно-возмездными.

Жилищное право включает в себя, прежде всего, Жилищный кодекс. Согласно позиции С.С. Алексеева, «кодифицированному акту основной отрасли права свойственна «полнокровная» общая часть, глубокая интеграция всего нормативного материала, его прочное юридическое единство. Комплексной же отрасли соответствует кодифицированный акт, нормативные обобщения которого не идут дальше формулирования некоторых принципов, отдельных общих понятий и приёмов регулирования»¹. Аналогичной позиции придерживается В.Д. Рузанова, которая полагает, что смыслом комплексной кодификации является объединение в нормативном акте разноотраслевых норм, образующих некое логическое единство².

Согласно ст. 72 Конституции РФ жилищное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации (категории лиц, имеющих право на получение жилья по договору социального найма, предусмотрены ст. 40 Конституции РФ и ст. 49 Жилищного кодекса РФ) и субъекта РФ (процедура предоставления жилья подробно регулируется региональными актами), а гражданское – исключительно в ведении Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ).

С одной стороны, указанные положения доказывают самостоятельность жилищного права.

С другой стороны, С.С. Алексеев указывал, что отрасль права возникает лишь при наличии отношений, требующих обособленного регулирования, регулирование же посредством уже существующих методов возможно только при условии их тесной связи с предметом конкретной отрасли³. Следовательно, в силу отсутствия предмета и метода регулирования отношений, отличных от предмета и метода, установленных в гражданской и административных отраслях, жилищное

¹Алексеев С.С. Структура советского права. – М.: Юрид. лит., 1975. – С. 63.

²Рузанова В.Д. Отраслевые и комплексные кодексы как основа законодательной системы России: признаки и сущность // Гражданское право. – 2008. – № 3. – С. 15.

³Алексеев С.С. Предмет советского социалистического гражданского права. Ученые труды. Серия «Гражданское право». – Свердловск: Свердловский юрид. ин-т, 1959. – С. 149-150.

право нельзя отнести к полностью самостоятельной отрасли права. Не может рассматриваться жилищное право и как подотрасль гражданского права, в связи с наличием собственных принципов и специального регулирования.

На основании изложенного, представляется верной точка зрения о том, что жилищное право является комплексной отраслью, что подтверждается наличием предмета, метода и принципов, содержащих в себе признаки различных отраслей права, наличием норм различного характера (административного и гражданско-правового). Указанный вывод применим и в части правоотношений, складывающихся по поводу предоставления жилых помещений на основании договора социального найма.

Таким образом, жилищное право является комплексной отраслью, сформированной в области межотраслевых связей (системной связи правовых норм разной правоотраслевой принадлежности). Следовательно, правоотношения, складывающиеся по поводу предоставления жилого помещения на условиях договора социального найма, носят комплексный межотраслевой характер.

Кроме того, правоотношения, складывающиеся по поводу предоставления жилого помещения по договору социального найма, являются частноправовыми, регулируются не только гражданским, но и жилищным законодательством.

В юридической науке распространённой является позиция о конституционном характере права на жилище. П.В. Крашенинников полагает, что право на жилище является конституционным правом¹. П.И. Седугин, развивая данную точку зрения, обоснованно указывает: «По своей юридической природе конституционное право на жилище является государственно-правовым институтом; вместе с тем конституционные положения о праве на жилище... являются юридической базой для развития и совершенствования жилищного законодательства; всей системы жилищных отношений»².

Для выяснения обоснованности указанных положений обратимся к специфическим чертам государственно-правовых норм.

¹ Крашенинников П.В. Жилищное право. М.: Статут, 2008, С.6

² Седугин П.И. Жилищное право. Учебник для вузов. – М.: Издательская группа ИНФРА М-НОРМА, 1997. – С. 18.

Во-первых, государственно-правовые нормы отличаются «своим содержанием, то есть той сферой общественных отношений, на регулирование которых они направлены»¹. Государственно-правовые нормы регулируют наиболее значимые, важные общественные отношения. Право на жилище является основным и принадлежит каждому от рождения (ст. 17 Конституции РФ). Согласно ст. 20 Гражданского кодекса РФ, местом жительства несовершеннолетних детей является место жительства их родителей. Таким образом, ребёнок с момента рождения приобретает право на ту жилую площадь, которой обладают его родители. «Право на жилище – одно из важнейших социально-экономических прав граждан России, поскольку оно затрагивает самые основы жизни людей. Потребность человека в жилище возникает с момента его рождения и сохраняется на всём протяжении его жизни, т.е. имеет постоянный характер, изменяясь с возрастом, созданием семьи и т.п.»². Значение указанного права подчёркивается закреплением его в международных актах. В ст. 25 Всеобщей декларации прав человека подчёркнуто, что каждый имеет право на достойный жизненный уровень, включая жилище. В соответствии со ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966г. признаётся право каждого на достойный жизненный уровень, который включает, в том числе, жилище. Положения Конституции РФ, гарантирующие право на жилище, имеют, согласно ст. 15 Основного закона страны, прямое действие.

Что касается положений Конституции о недопустимости произвольного лишения жилища, то они также имеют наиболее значимый характер (в ч. 4 ст. 3 Жилищного кодекса РФ содержится запрет на выселение из жилого помещения иначе как на основании Жилищного кодекса РФ, иных федеральных законов). Кроме того, нарушение неприкосновенности жилища, являясь нарушением конституционных прав и свобод человека и гражданина, рассматривается в

¹ Государственное право Российской Федерации. Учебник/ Под ред. О.Е. Кутафина. - М.: Юрид. лит., 1996. – С. 7.

² Седугин П.И. Жилищное право. Учебник для вузов. – М.: Издательская группа ИНФРА М-НОРМА, 1997. – С. 16.

качестве уголовно-наказуемого деяния (в соответствии со ст. 139 Уголовного кодекса РФ).

Во-вторых, государственно-правовые нормы отличаются «источниками, в которых они выражены. Основополагающие, наиболее значимые нормы содержатся в особом акте, обладающем высшей юридической силой во всей системе права, - в Конституции Российской Федерации»¹. Как было указано выше, положения о праве на жилище содержатся в ст. 40 Основного закона страны.

В-третьих, государственно-правовые нормы отличаются «специфическим характером субъектов, на регулирование отношений которых данные нормы обращены. Среди таких особых субъектов можно назвать народ, государство, нации и народности, высшие государственные органы»². Так, правом на жилище, согласно ст. 40 Конституции РФ, обладает каждый, находящийся на территории России (то есть народ Российской Федерации), однако только малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов.

На основании изложенного, право на жилище необходимо рассматривать как конституционное право. Право на жилище является государственно-правовым институтом. Государственно-правовым институтам противопоставлены частноправовые.

Частноправовые институты регулируют отношения, выражающие частные интересы. В сфере действия частного права субъект самостоятельно решает, использовать ему свои права или воздержаться от действий, дозволенных законом.

Таким образом, правоотношения, складывающиеся по поводу предоставления жилого помещения по договору социального найма, это иные (жилищные) частноправовые правоотношения.

¹Государственное право Российской Федерации. Учебник/ Под ред. О.Е. Кутафина. - М.: Юрид. лит., 1996. – С. 7.

² Там же. – С.8.

Правоотношения, складывающиеся по поводу предоставления жилого помещения на основании договора социального найма, являются частноправовыми, направленными на развитие конституционных норм, поскольку им присущи следующие характерные признаки: регулирование осуществляется главой 7 Жилищного кодекса РФ, субъектами являются нуждающиеся в улучшении жилищных условий граждане и органы, осуществляющие учёт и распределение жилых помещений фонда социального использования, гражданин (нуждающийся) обладает правом судебной защиты нарушенного права (в целях реализации своего, то есть частного интереса).

Таким образом, жилищное право - комплексная отрасль, сформированная в области межотраслевых связей, поскольку обладает самостоятельностью, содержит предмет, методы и принципы, содержащие в себе признаки различных отраслей права, а также нормы различного характера. Следовательно, рассматриваемые организационное и имущественное правоотношения, складывающиеся по поводу предоставления жилого помещения на условиях социального найма являются комплексными, частноправовыми.

§ 2. Юридическая характеристика права на предоставление жилого помещения по договору социального найма

В правовом обществе предполагается, что права одних удовлетворяются через обязанности других. Благодаря этому достигается гармония в общественных отношениях. Осуществление субъективного права обеспечивается обязанностью другой стороны.

Субъективное право является сложным явлением, включающим в себя ряд правомочий: право на собственные фактические действия, направленные на использование полезных свойств объекта права; право на юридические действия (например, определение юридической судьбы вещи собственником), право требовать от другой стороны исполнения обязанностей; право притязания (право принудительного исполнения обязанностей).

Кроме того, по справедливому замечанию Л.А. Чеговадзе, «В состав элементов субъективного гражданского права должны быть включены и долженствования правообладателя, состоящие в необходимости при осуществлении вида поведения, предоставленного как право, удерживаться в пределах меры, определённой законом либо соглашением сторон»¹.

Таким образом, субъективное право – это мера возможного поведения и свободы лица, выражающаяся в ряде правомочий (праве на фактические, юридические действия, праве требования, притязания), а также в долженствовании правообладателя удерживаться в пределах установленной меры.

Нормы Гражданского и Жилищного кодексов устанавливают субъективные права. Одним из таких прав является право на предоставление жилого помещения по договору социального найма, которое необходимо отграничивать от конституционного права на жилище.

Рассматриваемое конституционное право является одним из основных охраняемых законом прав.

«Конституцией РФ гарантируется право на жилище и недопустимость произвольного лишения жилища»². Согласно ст. 40 Конституции РФ Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется из государственных, муниципальных и других жилищных фондов.

Вопрос о том, что собой представляет право на жилище, имеет не только теоретическое, но и практическое значение, поскольку связан с важнейшей потребностью людей.

Право на жилище – это гарантия государства в выделении жилого помещения, по мнению В.Р. Скрипко³.

По мнению В.Н. Литовкина, право на жилище сводится к следующим юридическим возможностям: использование жилья, которое имеется у граждан в

¹Чеговадзе Л.А. Структура и состояние гражданского правоотношения. – М.: «Статут», 2004. – С. 115.

²Чаусская О.А. Защита прав собственников жилых помещений при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

³Скрипко В.Р. Право граждан РФ на жилище // Государство и право. – 1996. – №2. – С. 29.

наличии, гарантии государства в обеспечении жилыми помещениями при необходимости¹. Аналогично право на жилище понимает и И.Б. Марткович².

По мнению П.И. Седугина, к указанному списку необходимо добавить указание на то, что жилое помещение не может быть изъято у законного правообладателя³. С ним соглашается В.Н. Ивакин⁴.

Анализируя право на жилище, необходимо обратиться к положениям Конституции РФ, непосредственно связанным с указанным правом. Так, согласно ст. 25 Конституции РФ, жилище неприкосновенно. Никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нём лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом или на основании судебного решения. Согласно ст. 27 Основного Закона страны, каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию. Положения ст. 40 Конституции РФ были приведены ранее.

С учётом изложенного следует, что мнения авторов относительно права на жилище разделились. Такие авторы, как П.И. Седугин, В.Р. Скрипко полагают, что право на жилище – это гарантированное обеспечение жильём нуждающихся, а также его неприкосновенность (статьи 25 и 40 Конституции РФ). Однако В.Н.Литовкин, В.Н. Ивакин, И.Б. Марткович считают, что положения о праве на жилище содержатся в ст. 40 Основного закона, то есть включают в себя право пользования уже имеющимся жилым помещением, а также право на получение жилья при необходимости. Таким образом, все авторы едины лишь в том, что право на жилище включает в себя совокупность двух возможностей: пользование уже имеющимся жилым помещением, и улучшение жилищных условий.

¹Литовкин В.Н. Комментарий к ЖК РСФСР. – М., 1991. – С. 127.

²Марткович И.Б. Жилищное право: Закон и практика. – М.: Юридическая литература, 1990. – С.32.

³Седугин П.И. Жилищное право. Учебник для вузов. – М.: Издательская группа ИНФРА М-НОРМА, 1997. – С. 19.

⁴Ивакин В.Н. Жилищное право: конспект лекций. – 2 –е изд., испр. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2009. – С. 13-14.

Считаю верной позицию В.Н.Литовкина, В.Н. Ивакина, И.Б. Мартковича, поскольку законодатель совершенно обоснованно именно в этой статье упоминает о праве на жилище, иные статьи такой ссылки не содержат. Положения Конституции РФ о неприкосновенности жилища, о свободе передвижения связаны с правом на жилище, но не приравнены к нему, расположены в различных статьях Основного закона. Из этого следует, что под правом на жилище необходимо понимать возможность пользования занимаемым жилым помещением, возможность улучшения своих жилищных условий, недопустимость произвольного лишения жилища.

Нормы Конституции РФ, содержащие положения относительно права на жилище, обращены на особых субъектов: «народ, государство, нации и народности, высшие государственные органы»¹. Так, правом на жилище, согласно ст. 40 Конституции РФ, обладает каждый находящийся на территории России (то есть народ Российской Федерации), однако исключительно малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно представляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов.

Следовательно, право на жилище необходимо рассматривать как конституционное право. Оно является самостоятельным правом в рамках конституционно-правового отношения. Между тем конкретное правоотношение, складывающееся по поводу предоставления жилья на условиях социального найма (организационное) и правоотношение социального найма (имущественное) это иные правоотношения, направленные на развитие конституционно-правового отношения. Таким образом, право на жилище является абстрактным. В Конституции РФ отсутствуют механизмы, раскрывающие право на жилище.

Право на предоставление жилого помещения на условиях социального найма, предусмотренное Жилищным кодексом РФ, необходимо отграничивать от конституционного права на жилище. Оно является разновидностью общеправовой

¹ Государственное право Российской Федерации. Учебник / Под ред. О.Е. Кутафина. – М.: Юрид. лит., 1996. – С.8.

категории «субъективное право» и, следовательно, ему присущи признаки, характерные для указанной категории.

Так, право на предоставление жилых помещений по договору социального найма, как и любое другое субъективное право, есть «мера возможного поведения управомоченного лица»¹. Указанное означает, что у гражданина есть свобода выбора в решении своего жилищного вопроса: он может подать заявление о постановке на учёт нуждающихся или не подавать.

Субъективное право предоставляется субъекту «для удовлетворения его интересов»². Так, воспользовавшись своим правом на предоставление жилого помещения по договору социального найма, гражданин получает во владение и пользование объект недвижимости, удовлетворяя при этом свою потребность в жилье, что позволяет обеспечить ему достойный уровень жизни.

Осуществление субъективного права обеспечено обязанностью другой стороны. Имеется обязанный субъект - орган, осуществляющий предоставление жилья.

«Субъективное право – сложное явление, включающее в себя ряд правомочий: право на собственные фактические действия..., право на юридические действия..., право требовать..., право притязания»³. Право на собственные фактические действия предусматривает использование полезных свойств объекта. Гражданин вправе принять жилое помещение, передаваемое ему по договору социального найма, органами, осуществляющими учёт и распределение жилых помещений фонда социального использования. Право на юридические действия предусматривает принятие юридических решений. Гражданин вправе заключить договор социального найма. Право требовать от другой стороны исполнения обязанностей в данном случае заключается в возможности заявителя, например, требовать предоставления ему жилого помещения по договору социального найма. Право притязания заключается в

¹ Теория государства и права: Учебник для вузов / Отв. ред. В.Д. Перевалов. – 3 изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2007. – С.222.

² Там же.

³ Там же.

возможности принуждения обязанного лица. Так, гражданину на основании судебного акта может быть предоставлено жилое помещение по договору социального найма. Таким образом, ещё одним отличием названного права от конституционного права на жилище является возможность обеспечения судебной защитой в связи с наличием конкретных правомочий.

Праву на предоставление жилья по договору социального найма помимо общих признаков, характерных для категории «субъективное право», присущи специальные, выделяющие его в особый вид. Рассмотрим указанные признаки.

Право на предоставление жилого помещения на условиях договора социального найма, как было указано выше, реализуется в имущественном правоотношении социального найма посредством установления организационного правоотношения по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма. Право на предоставление жилого помещения по договору социального найма имеет относительный характер. Имеется обязанный субъект - орган, осуществляющий предоставление жилых помещений фонда социального использования, и управомоченный – гражданин.

Право на предоставление жилого помещения по договору социального найма возникает при условии отнесения гражданина к категории малоимущего (или иной категории, установленной законом) и нуждающегося в улучшении жилищных условий.

Существует особое правовое регулирование (процедура предоставления жилья по договорам социального найма установлена разделом III Жилищного кодекса РФ, а также соответствующими нормами регионального законодательства и муниципальных актов).

Данное право включает в себя особое правомочие – право требовать от обязанного субъекта предоставления из государственного или муниципального фонда жилого помещения, выделяемого во владение и пользование в соответствии с установленной законом нормой предоставления.

Рассматриваемое субъективное право является частноправовым. Данное положение обосновывается тем, что отсутствуют отношения власти и подчинения

между гражданином и органом, осуществляющим предоставление жилья фонда социального использования, которые свойственны административным отношениям.

Право на предоставление жилого помещения по договору социального найма носит имущественный характер, поскольку оно возникает в связи с приобретением материального блага.

В рамках указанного права имеет место особый статус обязанного субъекта: постановка в очередь нуждающихся и дальнейшее распределение жилых помещений по договорам социального найма осуществляется органами государственной власти и местного самоуправления.

Право на предоставление жилого помещения на основании договора социального найма – это право, направленное на развитие конституционного права, обладающее не только общеправовыми признаками, присущими субъективному праву в целом, но и специальными, характерными только для него, в силу чего возможно выделение указанного права в особый вид.

Право на предоставление жилого помещения на условиях социального найма необходимо отграничивать от права на заключение договора купли-продажи жилого помещения, предусмотренного ч.3 ст. 59 Жилищного кодекса РФ. Согласно указанной норме, при отсутствии в коммунальной квартире малоимущих граждан, отнесённых к категории нуждающихся, а также малоимущих граждан, обеспеченных общей площадью на одного человека менее нормы предоставления, освободившееся жилое помещение в коммунальной квартире предоставляется по договору купли-продажи гражданам, обеспеченным общей площадью на одного человека менее нормы предоставления. Субъектами права, установленного ч.3 ст. 59 Жилищного кодекса РФ являются граждане, не могут быть отнесены к категории малоимущих и нуждающихся. Кроме того, указанный договор купли-продажи может быть заключён только с гражданами РФ (по договору социального найма жильё может быть предоставлено в случаях, предусмотренных международным договором РФ иностранцам, лицам без

гражданства). Рассматриваемый договор (в отличие от договора социального найма) является возмездным.

Таким образом, право на предоставление жилого помещения на основании договора социального найма – это право, реализующееся в имущественном правоотношении социального найма посредством установления организационного правоотношения по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма, направленное на развитие конституционного права, обладающее специальными, характерными только для него признаками, в силу чего возможно выделение указанного права в особый вид.

§3. Особенности правового состояния субъектов права на предоставление жилого помещения по договору социального найма

Действие правовых норм, регулирующих отношение по предоставлению жилых помещений по договору социального найма жилья, связано с установлением правосубъектности. Общепринятой является точка зрения, согласно которой правосубъектность включает в себя как право-, так и дееспособность¹. Что касается правоспособности субъектов права на предоставление жилья на основании договора социального найма, то она, возникает с рождения и прекращается в связи со смертью.

Как было указано выше, организационное правоотношение по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма возникает с момента подачи заявления в органы местного самоуправления (ст. 49 Жилищного кодекса РФ). К заявителю по общему правилу предъявляются требования о наличии гражданства и нуждаемости.

¹Иоффе О.С. Развитие цивилистической мысли в СССР (часть I). – Ленинград: Из-во Ленинградского ун-та, 1975. – С. 152.

Права и обязанности в рассматриваемом случае могут приобретать недееспособные (рассматриваемые как лица с «проком в правосубъектности»¹), от имени которых выступают их законные представители. Так, в ряде случаев граждане, являющиеся недееспособными, имеют определённые «льготы» при предоставлении жилья фонда социального использования. Так, согласно п. 3 ч.2 ст. 57 Жилищного кодекса РФ вне очереди жилые помещения по договорам социального найма предоставляются гражданам, страдающим тяжёлыми формами хронических заболеваний. К таким заболеваниям, в соответствии с действовавшим до 01.01.2018 года Постановлением Правительства РФ «Об утверждении перечня тяжёлых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире» от 16.06.2006 № 378, а также Приказом Министерства Здравоохранения России «Об утверждении перечня тяжёлых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире» от 29.11.2012 №987н относятся, в том числе, хронические и затяжные психические расстройства. Граждане, страдающие указанными заболеваниями, могут быть признаны судом недееспособными, в силу чего вопрос о постановке таких граждан на учёт нуждающихся в улучшении жилищных условий, а также вопрос предоставления им жилого помещения по договору социального найма будет решаться при обращении с соответствующими заявлениями в органы местного самоуправления их законных представителей.

Принятие на учёт граждан в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий осуществляют органы местного самоуправления, от имени которых выступает (как правило) местная администрация.

Таким образом, субъектами организационного отношения по предоставлению жилых помещений на условиях социального найма являются с одной стороны органы местного самоуправления, с другой – граждане РФ (иностранцы и лица без гражданства в случаях, установленных международным

¹Долинская В.В., Долинская Л.М. Специфика правового статуса лиц с ограниченными возможностями здоровья. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

договором РФ), обладающие общей правоспособностью. Дееспособность указанных лиц может быть полной, частичной или отсутствовать вообще (в последних двух случаях в интересах указанных лиц выступают их законные представители).

Вместе с тем, к субъекту – физическому лицу рассматриваемого организационного правоотношения предъявляются также специальные требования, установленные законом: а именно требования к его правовому состоянию.

Под правовым состоянием понимаются длящиеся непрерывно или периодически возникающие обстоятельства, отражающие положение субъекта в обществе, его отношения с другими людьми.

Как следует из ст. 4 Жилищного кодекса РФ, субъектами жилищных прав являются граждане, юридические лица, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования. Между тем, с одной стороны, субъектами права на предоставление жилого помещения по договору социального найма, в силу прямого указания ст. 49 Жилищного кодекса РФ, являются граждане (причём граждане должны относиться к категории малоимущих и нуждающихся или к категории нуждающихся и иной категории, установленной Федеральным или региональным законом). Согласно ч. 5 ст. 49 Жилищного кодекса РФ жилые помещения по договорам социального найма не предоставляются иностранным гражданам, лицам без гражданства, если международным договором Российской Федерации не предусмотрено иное.

Согласно ст. 49 Жилищного кодекса РФ для предоставления жилого помещения по договорам социального найма гражданину необходимо быть отнесённым к категории малоимущего, признанного нуждающимся, или быть нуждающимся в улучшении жилищных условий и относится к иной, определённой федеральным законом, указом Президента Российской Федерации или законом субъекта Российской Федерации категории граждан.

Гражданство, малоимущность и нуждаемость в улучшении жилищных условий следует рассматривать не как свойства, присущие личности изначально и бесконечно, а как особые временные правовые состояния.

Как было указано выше, правовое состояние – обстоятельства, отражающие положение субъекта в обществе и имеющие юридическое значение для наступления правовых последствий¹. Ю. К Толстой обоснованно указывает, что неверным было бы отрицать за состоянием значение юридического факта².

Противоположной точки зрения придерживается Г.В. Мищенко, который считает, что нуждаемость не должна иметь юридического значения³. С данной точкой зрения нельзя согласиться, поскольку в отсутствии нуждаемости невозможно принятие решения о постановке на учёт и, как следствие, невозможно возникновение имущественного правоотношения социального найма. Следовательно, наличие нуждаемости в улучшении жилищных условий обязательно (за исключением случаев, прямо установленных в законе). Аналогичным образом необходимо рассматривать и малоимущность. Указанные правовые состояния, как правило, существуют до момента до момента подачи заявления о постановке на учёт. Именно поэтому в организационном правоотношении по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма они лишь подтверждаются. В случае если у гражданина отсутствует малоимущность или нуждаемость, он не лишён права на подачу заявления, однако правоотношение возникнет (в связи с подачей заявления) и прекратится на указанной стадии в связи с отсутствием подтверждения факта наличия данных правовых состояний. В случае если гражданин перестанет быть малоимущим или нуждающимся до момента предоставления жилого помещения, он (в соответствии с п.2 ч.1 ст.56 Жилищного кодекса РФ, ст. 51 Жилищного кодекса РФ, ч.1 ст. 52 Жилищного кодекса РФ, ч.2 ст. 49 Жилищного кодекса РФ)

¹ Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2002. – С. 237.

² См.: Толстой Ю.К. К теории правоотношения. – Ленинград: Из-во Ленинградского Ун-та, 1959. – С. 14.

³ Мищенко Г.В. Жилищное право: правовая природа // Правовое регулирование социально-экономических отношений в условиях перестройки хозяйственного механизма: Сборник научных статей. – Барнаул. 1990. – С. 53-54.

снимается с очереди в связи с утратой оснований, дающих право на получение жилого помещения фонда социального использования.

Обратившись к самому понятию «малоимущий», следует отметить, что необходимость отнесения гражданина, претендующего на получение жилого помещения по договору социального найма, к указанной категории впервые была предусмотрена Жилищным кодексом РФ, вступившим в силу с 1 марта 2005 года. Ю.К. Толстой, рассматривая новеллу, указывает, что данный кодекс принят в развитие действующей экономики, но, в то же время, в его основе лежит такая категория как «малоимущий», которая является совсем не рыночной¹.

Согласно абз. 2 п. 4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 02.07.2009 №14 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации», принимая во внимание, что жилое помещение может выступать объектом как гражданских, так и жилищных правоотношений, судам следует иметь в виду, что гражданское законодательство в отличие от жилищного законодательства регулирует отношения, связанные с владением, пользованием и распоряжением жилым помещением как объектом экономического оборота².

Таким образом, исходя из положений ст. 40 Конституции РФ, учитывая интерпретационное толкование положений Жилищного кодекса РФ Пленумом Верховного Суда РФ, можно прийти к выводу о социальной направленности раздела III Жилищного кодекса РФ. Иными словами, институт социального найма рассчитан на малообеспеченных граждан, которые в силу возраста, финансового состояния или иных причин лишены возможности самостоятельного приобретения жилья. Защита и поддержка указанных граждан – приоритетная задача любого экономически развивающегося государства.

¹ Там же. – С. 8.

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 02.07.2009 N 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» // Рос. газ. – 2009. – 08 июля.

Кроме того, следует отметить, что Ю.К. Толстой придерживался точки зрения о комплексности жилищного права¹. Отнесение жилищного права к комплексной отрасли объясняет причину двойственности, которая, по мнению Ю.К. Толстого, присуща Жилищному кодексу РФ.

Таким образом, антирыночность категории «малоимущность» является справедливым и необходимым условием существования института социального найма.

Последствия антирыночности категории «малоимущность» Ю.К. Толстой видит в следующем: у граждан, вставших на очередь в качестве малоимущих и нуждающихся (с целью получения социального жилья), формируются иждивенческие настроения, так как они должны оставаться таковыми, пока им не будет выделено жилое помещение². С этим утверждением нельзя согласиться.

Жилищный кодекс РФ, как было указано выше, содержит лишь общие условия относительно малоимущности, предусматривая два критерия (уровень дохода и стоимость имущества, находящегося в собственности граждан), в отношении которых необходимо проводить проверку при признании гражданина малоимущим. Более детальное нормативное развитие указанные критерии получили на региональном и местном уровнях. Согласно п. 10.4 Приказа Минрегиона РФ от 25.02.2005 N 17 «Об утверждении Методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по установлению порядка признания граждан малоимущими в целях постановки на учёт и предоставления малоимущим гражданам, признанным нуждающимися в жилых помещениях, жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам социального найма» (далее - Приказ), рекомендуется установить периодичность пересмотра пороговых значений дохода 1 раз в год. Кроме того, органам местного самоуправления рекомендовано проводить переоценку размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи и стоимости имущества, находящегося в

¹ Гражданское право. Том 2. Учебник. 3-е издание, переработанное и дополненное / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. – М.: «ПБОЮЛ Л.В. Рожников», 2001. – С. 225.

² Толстой Ю.К. Жилищное право: учеб. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – С. 9.

собственности членов семьи, в целях подтверждения признания граждан малоимущими. Согласно п. 11.1 вышеуказанного Приказа Минрегиона РФ рекомендовано проведение переоценки каждые 2-3 года после постановки семьи на учёт в качестве малоимущей и нуждающейся в получении жилых помещений муниципального жилищного фонда по договору социального найма¹.

Таким образом, в условиях постоянно меняющегося уровня доходов и стоимости имущества, а также периодической переоценки доходов и имущества, гражданину, не желающему покидать очередь, будет довольно сложно подстроиться под критерии, устанавливаемые органами региональной и местной власти.

Жилищный кодекс, вопреки мнению Ю.К. Толстого, не формирует у граждан иждивенческих настроений, а лишь разделяет на категории в зависимости от способа обеспечения жильём. Так, согласно п. 2 ст. 2 Жилищного кодекса РФ, органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище: используют бюджетные средства и иные не запрещённые законом источники денежных средств для улучшения жилищных условий граждан, в том числе, путём предоставления в установленном порядке субсидий для приобретения или строительства жилых помещений. Указанное означает, что законодатель предусмотрел различные возможности поддержки граждан, не обеспеченных жильём. Для малоимущих способом обеспечения жильём является его предоставление по договору социального найма. Для нуждающихся (но не отнесённых к категории малоимущих) – в том числе, путём предоставления выплат из средств бюджетов разных уровней для софинансирования покупки жилья.

Из изложенного следует обоснованность введения Жилищным кодексом РФ такой новеллы, как малоимущность.

¹Приказ Минрегиона РФ от 25.02.2005 N 17 "Об утверждении Методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по установлению порядка признания граждан малоимущими в целях постановки на учёт и предоставления малоимущим гражданам, признанным нуждающимися в жилых помещениях, жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам социального найма". Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

Для того чтобы быть признанным малоимущим, необходимо соответствовать условиям, установленным действующим законодательством. М.В. Бандо полагает, что два факта являются значимыми для признания граждан малоимущими: доход, приходящийся на каждого члена семьи, и стоимость имущества¹. Между тем законодатель в ч. 2 ст. 49 Жилищного кодекса РФ предусматривает ещё один факт, имеющий правовое значение для признания гражданина малоимущим – состав семьи. Например, при наличии высокого дохода у одинокой женщины, рождение ребёнка позволит ей встать в очередь на получение жилья как малоимущей. Однако состав семьи поглощается вышеуказанными фактами, поскольку учитывается при определении дохода и стоимости имущества.

Таким образом, малоимущность включает ряд правовых состояний, которые, как указывалось выше, в науке справедливо рассматриваются в качестве юридических фактов. Следует согласиться с позицией М.В. Бандо, который полагает, что юридическими фактами, образующими малоимущность, являются наличие дохода (которое, в свою очередь, может включать в себя правоотношения авторские, трудовые и др.) и имущества (которое, в свою очередь, может включать в себя правоотношения договорные, собственности и др.)². Однако необходимо отметить, что в состав малоимущности должно быть включено также и такое правовое состояние, как семейное положение. При отсутствии доходов и имущества элементами малоимущности являются юридические факты, именуемые в науке отрицательными или фактами-правоотношениями. В качестве примера отсутствия правоотношения и М.Н. Марченко и О.А. Красавчиков приводят факт отсутствия зарегистрированного брака, который является необходимым условием вступления в брак³.

¹Бандо М.В. Основания возникновения жилищных правоотношений социального найма жилого помещения: дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2010. – С. 61.

² Там же. – С. 67.

³ Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах / Под ред. Проф. М.Н. Марченко. Том 2. Теория права. – М.: издательство «Зерцало», 2000. – С. 288; Красавчиков О.А. Юридические факты в советском гражданском праве. – М., 1958. – С. 146.

Таким образом, нельзя не согласиться с мнением М.В. Бандо о том, что малоимущность является функциональным объединением юридических фактов¹.

Следующим правовым состоянием, характеризующим субъекта права на предоставление жилого помещения по договору социального найма, является нуждаемость. Однако не все учёные придерживаются указанной позиции.

Так, Ю.К. Толстой полагает, что в фактический состав правоотношения социального найма входят следующие элементы: административный акт и заключённый на его основе договор². Позднее Ю.К. Толстой вместе с А.П. Сергеевым приходят к иному выводу, выделяя следующие элементы: решение о предоставлении жилого помещения, ордер, договор социального найма³. И.Б. Марткович придерживается иной позиции, полагая, что для возникновения указанного правоотношения требуется, в том числе, нуждаемость⁴.

Обоснованным будет отнесение нуждаемости к юридическому факту (функциональному объединению юридических фактов), подтверждающемуся в организационном правоотношении по предоставлению жилого помещения на основании договора социального найма в силу следующего.

Отсутствие жилого помещения, принадлежащего гражданину на праве собственности (или по договору социального найма), наличие небольшого жилого помещения (если обеспеченность общей площадью на одного человека составляет менее учётной нормы) или наличие жилого помещения, не отвечающего установленным требованиям, – это конкретные жизненные обстоятельства, определяемые ст. 51 Жилищного кодекса РФ как нуждаемость, с которыми закон связывает возможность возникновения жилищных прав. Обратимся к легальному определению нуждаемости.

Основания признания граждан нуждающимися предусмотрены ст. 51 Жилищного кодекса РФ.

¹Бандо М.В. Основания возникновения жилищных правоотношений социального найма жилого помещения: дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2010. – С. 68.

²Советское жилищное право / Ю.К. Толстой; Отв. ред. Н.А. Чечина; Ленинградский государственный университет им. А.А. Жданова. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1967. – С. 22, 27.

³Гражданское право. Том 2. Учебник. 3-е издание, переработанное и дополненное / Под ред. АП. Сергеева, Ю.К. Толстого. – М.: «ПБОЮЛ Л.В. Рожников», 2001. – С. 227.

⁴Марткович И.Б. Жилищное право: закон и практика. – М.: Юрид. Лит., 1990. – С. 133.

В соответствии с п.1 ч.1 ст. 51 Жилищного кодекса РФ гражданами, нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, признаются не являющиеся нанимателями жилых помещений по договорам социального найма, договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма, договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования либо собственниками жилых помещений или членами семьи собственника жилого помещения.

Данное основание, как полагает М.В. Бандо, состоит из отрицательных юридических фактов – отсутствие правоотношений социального найма и отсутствие правоотношений собственности, предметом которого выступало бы жилое помещение¹. В литературе встречается и иное наименование указанных фактов: факты – правоотношения. Указанная позиция обоснована. М.В. Бандо полагает, что отсутствие правоотношения тяготеет к юридическому поступку (последствия возникают в данном случае вне зависимости от воли на это)². В качестве исключения из указанного правила М.В. Бандо рассматривает намеренное ухудшение жилищных условий, предусмотренное ст. 53 Жилищного кодекса РФ³. С этим утверждением сложно согласиться, поскольку совершение действий по намеренному ухудшению жилищных условий является основанием для отказа в постановке на улучшение жилищных условий (согласно ст. 53 Жилищного кодекса РФ нуждаемость не возникает). Согласно Определению Конституционного Суда РФ от 19.04.2007 по делу № 258-О-О ограничения граждан в постановке на учёт нуждающихся в жилых помещениях (в соответствии со ст. 53 Жилищного кодекса РФ) допустимы в случае, если гражданами совершались умышленные действия с целью создания искусственного ухудшения жилищных условий, могущих привести к состоянию, требующему участия со стороны органов государственной власти и местного

¹ Бандо М.В. Основания возникновения жилищных правоотношений социального найма жилого помещения: дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2010. – С. 75.

² Там же. – С. 75.

³ Там же.

самоуправления в обеспечении их другим жильём¹. Совершение действий по намеренному ухудшению жилищных условий часто рассматривается судами как волевые действия, следствием которых является отказ в постановке в очередь на улучшение жилищных условий².

М.Ю. Тихомиров полагает, что Жилищный кодекс чётко не указывает, кто является членами семьи заявителя (претендующего на получение жилья). Во избежание возникновения субъективного подхода чиновников, он предлагает использовать аналогию закона, руководствуясь ч.1 ст. 69 Жилищного кодекса РФ³. Между тем согласно ч.1 ст. 7 Жилищного кодекса РФ в случаях, если жилищные отношения не урегулированы жилищным законодательством или соглашением участников таких отношений и при отсутствии норм гражданского или иного законодательства, прямо регулирующих такие отношения, к ним, если это не противоречит их существу, применяется жилищное законодательство, регулирующее сходные отношения (аналогия закона). В данном же случае ст. 51 Жилищного кодекса РФ оперирует понятиями, определение которых содержится в ст. 69 Жилищного кодекса РФ и ст. 31 Жилищного кодекса РФ. Таким образом, у местных чиновников отсутствует необходимость решения вопроса по своему усмотрению, поскольку закон прямо отрегулировал данные отношения. В силу этого не требуется применение аналогии, предусмотренной ч.1 ст. 7 Жилищного кодекса РФ.

Следующим основанием нуждаемости согласно п. 2 ч.1 ст. 51 Жилищного кодекса РФ является отнесение граждан к категории являющихся нанимателями жилых помещений по договорам социального найма, договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма, договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования либо

¹Подробнее об этом см.: Определение Конституционного Суда РФ от 19.04.2007 по делу № 258-О-О. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

²Подробнее об этом см.: Определение Нижегородского областного Суда РФ от 13.03.2012 по делу № 33-2052, Определение Нижегородского областного Суда РФ от 25.01.2011 по делу № 33-622. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

³Тихомиров М.Ю. Социальный наем жилых помещений: новые правила. – М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 2005. – С. 18.

собственниками жилых помещений или членами семьи собственника жилого помещения и обеспеченных общей площадью жилого помещения на одного члена семьи менее учётной нормы.

В данном случае, основания, перечисленные в вышеуказанной статье, являются фактами, которые в отдельных случаях могут объединяться, главное, чтобы не было превышения по обеспеченности нормы жилья на человека.

М.В. Бандо предлагает установить общий наименьший предел учётной нормы или порядок её определения¹. Установление такого минимального предела учётной нормы возможно. Что касается целесообразности такого установления, думается, что необходимости в этом нет. Полагаю, установление минимального предела учётной нормы приведёт к острым социально-правовым спорам. Законодатель на этапе рассмотрения проекта Жилищного кодекса РФ обоснованно отказался от этой идеи. В подтверждение этому приведу слова А.А. Ануприенко: «согласно ст. 79 проекта Жилищного кодекса РФ жилое помещение предоставляется гражданам по договору социального найма в пределах нормы площади жилья, но не менее 13,5 кв.м. общей площади жилья на одного человека. Вот эта норма представляется заниженной... переход на минимальный предел 13,5 кв.м. общей площади представляется нарушающим права и интересы граждан»². Следует отметить, что в данный момент норма предоставления в ряде городов составляет менее 13,5 кв.м. общей площади на человека. Что же касается ориентиров для определения учётной нормы муниципальными образованиями, то они уже существуют. Статья 50 Жилищного кодекса РФ к ним относит уровень обеспеченности жилыми помещениями в соответствующем муниципальном образовании и другие факторы. Другие факторы законом не конкретизируются. Между тем существуют требования антикоррупционного законодательства, которые позволяют рассматривать отсутствие регулирования указанного вопроса в качестве коррупциогенного фактора. Согласно ст. 1 Федерального закона от

¹ Бандо М.В. Основания возникновения жилищных правоотношений социального найма жилого помещения: дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2010. – С. 77.

² Ануприенко А.А. Правовые проблемы удовлетворения жилищных потребностей граждан по договору социального найма: дис. ... канд. юрид. наук. – Белгород, 2004. – С. 101.

17.07.2009 N 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» к коррупциогенным факторам относятся, в том числе, положения правовых актов, содержащих необоснованно широкие пределы усмотрения¹.

В силу этого считаю, что в действующем законодательстве необходимо дать чёткий перечень так называемых других факторов или исключить ссылку на них, а именно: необходимо из ч.2 ст. 50 Жилищного кодекса РФ исключить слова «, и других факторов».

Третьим основанием нуждаемости, согласно п.3 ч.1 ст. 51 Жилищного кодекса РФ, выступает отнесение граждан к категории проживающих в помещении, не отвечающем установленным для жилых помещений требованиям.

М.В. Бандо считает положения данной нормы не вполне корректными, указывая, что если у человека имеется пригодное и непригодное жилые помещения, и он проживает в последнем, его должны включить в очередь на жильё; если же человек проживает на условиях найма жилья у собственника-гражданина при наличии собственной недвижимости (в виде помещения, признанного непригодным для проживания, но составляющем по площади более нормы, установленной законом), он не может быть признан нуждающимся². Вместе с тем системное толкование положений Жилищного кодекса РФ даёт основания не согласиться с утверждением автора. Так, ч.2 ст. 51 Жилищного кодекса РФ устанавливает, что при наличии у гражданина и (или) членов его семьи нескольких жилых помещений, занимаемых по договорам социального найма, договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования и (или) принадлежащих им на праве собственности, определение уровня обеспеченности общей площадью жилого помещения осуществляется исходя из суммарной общей площади всех указанных жилых помещений. Следовательно, факт наличия благоустроенного жилья при условии проживания в

¹ Федеральный закон от 17.07.2009 N 172-ФЗ (ред. от 21.11.2011) "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" // Собр. законодательства РФ. – 20.07.2009. – N 29. – Ст. 3609.

² Бандо М.В. Основания возникновения жилищных правоотношений социального найма жилого помещения: дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2010. – С. 77-78.

жилом помещении, не отвечающем установленным требованиям, исключит вывод о нуждаемости. Что касается второго примера, то и в этом случае вопрос решается с помощью действующих норм Жилищного кодекса РФ. Проживание по договору коммерческого найма должно квалифицироваться как отсутствие жилого помещения на праве собственности или по договору социального найма (п.1. ч.1 ст. 51 Жилищного кодекса РФ). непригодное помещение не может учитываться в силу того, что при определении нуждаемости имеет значение наличие лишь жилых помещений. непригодное для проживания помещение, в силу положений ч.2 ст. 15 Жилищного кодекса РФ, к жилым помещениям не относится.

При этом необходимо различать помещения, не отвечающие установленным требованиям, и непригодные для проживания помещения, как это делает законодатель в п.3 ч.1 ст. 51 Жилищного кодекса РФ и в п.1 ч.2 ст. 57 Жилищного кодекса РФ. Указанные различия весьма существенны, так как в первом случае имеются основания для приобретения права на предоставление жилого помещения с постановкой в общую очередь, а во втором - в льготную, то есть путём приобретения права внеочередника. Логика законодателя представляется обоснованной, поскольку решение вопроса о переселении гражданина, проживающего в непригодном помещении, является наиболее важным ввиду существующей угрозы жизни и здоровью такого гражданина (например, вследствие обрушения дома).

К следующей категории нуждающихся относятся граждане, являющиеся нанимателями жилых помещений по договорам социального найма, договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования, членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма, договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования или собственниками жилых помещений, членами семьи собственника жилого помещения, проживающие в квартире, занятой несколькими семьями, если в составе семьи имеется больной, страдающий тяжёлой формой хронического заболевания, при которой совместное проживание с ним в одной квартире

невозможно, и не имеющие иного жилого помещения, занимаемого по договору социального найма, договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования или принадлежащего на праве собственности. В указанном случае должны иметь место отношения найма или собственности (а также отсутствие иной собственности), факт нахождения в одной квартире нескольких семей, факт хронического заболевания у одного из указанных лиц (абсолютное юридическое событие).

На практике возникают затруднения при отнесении определённых лиц к членам одной семьи. Полагаю, что решение данного вопроса возможно на этапе признания граждан малоимущими. Так, согласно ч.2 ст.7 Закона Нижегородской области от 16.11.2005 N 181-3 «О порядке признания граждан малоимущими в целях принятия на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях муниципального жилищного фонда, предоставляемых по договорам социального найма» при проживании в одном жилом помещении двух и более семей, имеющих собственные источники дохода и ведущих раздельное хозяйство, о чём свидетельствует заявление, учёт доходов и стоимости имущества в целях признания малоимущими производится по каждой семье отдельно¹. Таким образом, воля граждан, выраженная в заявлении, может служить основанием деления родственников, проживающих в одной квартире, на членов той или иной семьи с целью признания нуждающимися в улучшении жилищных условий. Следует, однако, при этом учитывать положения п. 2 ст. 20 Гражданского кодекса РФ, согласно которой местом жительства несовершеннолетних, не достигших четырнадцати лет, или граждан, находящихся под опекой, признаётся место жительства их законных представителей - родителей, усыновителей или опекунов. Представляется, что указанные граждане в любом случае должны рассматриваться в качестве членов одной семьи. Аналогичное правило можно применять при признании граждан нуждающимися в улучшении жилищных

¹ Закон Нижегородской области от 16.11.2005 N 181-3 "О порядке признания граждан малоимущими в целях принятия на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях муниципального жилищного фонда, предоставляемых по договорам социального найма" (принят постановлением ЗС НО от 27.10.2005 N 1689-III) // Правовая среда. – N 94-95(660-661). – 23.11.2005 (приложение к газете "Нижегородские новости" – N 218(3390). – 23.11.2005).

условий по ч. 3 ст. 49 Жилищного кодекса РФ (минуя процедуру признания малоимущими). Рассматривая вопрос об учёте родственников при постановке на учёт нуждающихся в улучшении жилищных условий, необходимо также обратить внимание на реализацию права на предоставление жилого помещения по договору социального найма в случае наличия сложного субъектного состава (членов семьи). Согласно ч.2 ст. 49 Жилищного кодекса РФ при определении малоимущности учитывается доход всех членов семьи. В соответствии с ч.2 ст. 51 Жилищного кодекса РФ, при определении нуждаемости гражданина проводится проверка на предмет обеспеченности жильём не только в отношении самого заявителя, но и членов его семьи. Однако члены семьи заявителя, так же, как и он сам, не лишены права встать в очередь самостоятельно. В случае если очередь дойдёт до одного из заявителей, другой будет снят с неё в связи с отпадением оснований, поскольку он будет обеспечен жильём в составе семьи заявителя. Указанное ещё раз подтверждает, что право на предоставление жилого помещения по договору социального найма является субъективным правом.

Все вышеприведённые основания рассматриваются законодателем как основания нуждаемости. Однако указанный перечень не является исчерпывающим, поскольку (согласно ч. 3 ст. 49 Жилищного кодекса РФ) основания нуждаемости могут быть предусмотрены федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации. В связи с этим возможно выделение специальных субъектов: участников Великой Отечественной войны (далее - ВОВ), вдов ветеранов ВОВ, лиц, страдающих тяжёлыми формами хронических заболеваний и др.

Таким образом, рассматривая нуждаемость, необходимо отметить, что нуждаемость (также, как и малоимущность) –представляет собой функциональное объединение юридических фактов, подтверждающих потребность в жилом помещении.

Подводя итог исследованию правового состояния субъектов – физических лиц рассматриваемого организационного правоотношения, следует отметить, что к ним предъявляются следующие требования: субъектами выступают граждане

Российской Федерации (в случаях, установленных международными договорами, иные лица), отнесённые к категории малоимущих и нуждающихся в улучшении жилищных условий или к категории граждан, определённых действующим законодательством и являющихся нуждающимися в улучшении жилищных условий; указанные лица могут быть как дееспособными (частично дееспособными), так и недееспособными, однако должны обладать общей правоспособностью. Правовые состояния гражданства, малоимущности и нуждаемости существуют до возникновения рассматриваемого организационного правоотношения, в нём они лишь подтверждаются как наличествующие. В случае отсутствия данных правовых состояний, рассматриваемое правоотношение возникнет и прекратится, а право на предоставление жилого помещения на условиях договора социального найма у лица не возникнет. С другой стороны, субъектами рассматриваемого организационного правоотношения выступают органы местного самоуправления (от имени которых действуют администрации).

Рассмотрю субъектов имущественного правоотношения социального найма. К ним относятся с одной стороны собственник жилого помещения государственного или муниципального жилищного фонда (действующий от его имени уполномоченный государственный орган или орган местного самоуправления) либо управомоченное им лицо. В качестве указанных лиц выступают: на государственном уровне – исполнительные органы государственной власти (например, Министерство социальной политики), на местном – исполнительные органы местной власти (администрации), в качестве уполномоченных лиц – зачастую управляющие организации (например, соответствующие предприятия).

С другой стороны рассматриваемого имущественного правоотношения выступает гражданин, в отношении которого принято положительное решение о выделении жилья по договору социального найма. Указанное физическое лицо должно отвечать следующим требованиям: наличие гражданства РФ (с учётом положений ст. 49 Жилищного кодекса РФ, в случае, предусмотренном международным договором РФ, в качестве указанного лица может выступать

иностранец, лицо без гражданства), а также принятие в отношении рассматриваемого субъекта решения о выделении жилого помещения по договору социального найма. Указанное лицо должно обладать правоспособностью, наличие дееспособности не является обязательным.

§4. Правовой режим жилого помещения, предоставляемого по договору социального найма

Рассматривая жилое помещение, предоставляемое по договору социального найма, необходимо отметить, что, реализуя право на предоставление жилого помещения, субъект совершает те действия, которые определяют свойства жилого помещения. Г.С. Васильев в этой связи отмечает, что гражданско-правовое упорядочение действий субъектов по отношению к социальным благам происходит с учётом сущностных свойств предметов, явлений, и правовые правила и предписания составляют правовой режим данных социальных благ¹. С.С. Алексеевым дано иное определение правового режима – совокупность правовых средств, составляющих совокупность взаимодействия запретов, дозволений, обязываний². Л.А. Чеговадзе определяет правовой режим вещи как порядок владения и пользования, способы и пределы распоряжения - как совокупность юридически значимых действий, необходимых для приобретения прав на ту или иную вещь и их осуществления³. М.Н. Илюшина считает, что правовой режим, отражая неразрывную связь с содержанием регулируемых отношений, представляет собой особый порядок правового регулирования, состоящий из совокупности правовых средств, созданных особым сочетанием

¹Васильев Г.С. Движимые вещи // Объекты гражданского оборота: Сборник статей / отв. ред. М.А. Рожкова. – М., 2007. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. – М., 1989. – С. 185.

³Чеговадзе Л.А. Избранные вопросы по курсу «Гражданское право России»: Курс лекций. – Нижний Новгород, 2002. – С. 114.

взаимодействующих между собой дозволений, запретов и позитивных обязанностей, направленных на достижение определенной цели¹.

Г.С. Беляева относительно категории правового режима выделяет следующие признаки: закрепление правового режима в нормативно-правовых актах различного уровня; специфическая цель правового режима (состоит в том, чтобы определённым способом регламентировать отдельные области общественных отношений путём выделения соответствующих субъектов и объектов права); комплексный характер правового режима (означает, что регулирование, основанное на особом сочетании правовых средств, осуществляется конструктивно); особый порядок регулирования, (создаётся и используется особая комбинация правовых средств, основанных на общих дозволениях и запретах и т.д.); системный характер правового режима (проявляется в том, что правовой режим, будучи инструментом в системе правового регулирования, сам является системным образованием, состоящим из подсистем) и другие².

По мнению К.И. Магомедовой, правовой режим можно представить как «систему, состоящую из правовых стимулов, правовых ограничений и юридических процедур... в юридических процедурах обнаруживается связь правовых стимулов и правовых ограничений»³. К.И. Магомедова полагает, что правовые стимулы, как элемент правового режима включают «правонаделение, сохранение права, возможности договорного регулирования отношений»⁴. Система правовых ограничений, как элемент правового режима включает «запреты, обязанности, основания прекращения права (не связанные с неправомерным поведением), меры ответственности»⁵.

¹Илюшина М.Н. Особенности правового режима сделок с долями в ООО // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2011. – № 6. – С. 87 – 93; она же. Роль судебных актов в становлении и развитии правового режима сделок в корпоративных отношениях // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2012. – № 1. – С. 38 - 45.

²Беляева Г.С. Правовой режим: к определению понятия // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2012. – № 3-2. – С. 33-35.

³Магомедова К.И. Жилое помещение как объект гражданских прав: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Санкт-Петербург, 2012. – С. 9.

⁴Там же. – С. 9.

⁵Там же. – С. 9.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что единого мнения по поводу определения правового режима на сегодняшний день нет.

Анализируя указанные взгляды, а также учитывая, что совокупность действий, определяющих режим использования предмета устанавливается исходя из его свойств, необходимо рассматривать правовой режим жилого помещения, предоставляемого по договору социального найма, как совокупность условий совершения юридически значимых действий в отношении рассматриваемого блага, с учётом идентифицирующих его признаков.

Теперь перейду непосредственно к рассмотрению признаков жилого помещения, предоставляемого по договору социального найма. Получение указанного блага осуществляется действиями субъектов. Указанные действия являются объектом имущественного правоотношения социального найма.

Согласно ст. 15 Жилищного кодекса РФ жилое помещение должно быть изолированным, пригодным для проживания, а также должно являться недвижимым имуществом.

Жилые помещения, на основании ст. 19 Жилищного кодекса РФ, могут находиться в различных фондах: частном жилищном фонде (находящемся в собственности граждан, юридических лиц), государственном или муниципальном жилищном фонде (принадлежащем на праве собственности Российской Федерации, её субъектам или муниципальным образованиям). Кроме того, деление на виды фондов производится в зависимости от целей использования на: жилищный фонд социального использования (совокупность жилых помещений государственного или муниципального фонда, предоставляемых по договорам социального найма, а также предоставляемых гражданам по договорам найма жилищного фонда социального использования жилых помещений государственного, муниципального и частного жилищных фондов), специализированный фонд (жилые помещения государственного или муниципального жилищного фонда, предоставляемые по договорам специализированного найма), индивидуальный жилищный фонд (жилые помещения частного жилищного фонда, используемые гражданами -

собственниками), жилищный фонд коммерческого использования (жилые помещения, используемые собственниками для проживания граждан на условиях возмездного пользования).

Из изложенного, с учётом положений главы 7 Жилищного кодекса РФ, следует, что жилые помещения, предоставляемые по договорам социального найма, являются жилыми помещениями фонда социального использования и находятся в государственной или муниципальной собственности (государственный или муниципальный жилищный фонд). Указанные жилые помещения должны обладать признаком изолированности.

Рассмотрю признак недвижимости. По мнению Е.М. Тужиловой-Орданской «недвижимость является гражданско-правовой категорией»¹.

Анализ содержания ст. 130 Гражданского кодекса РФ позволяет определить, что законодатель включает в понятие недвижимости. Во-первых, данная статья содержит общий принцип признания помещения недвижимой вещью: прочная связь с землёй, предполагающая невозможность его перемещения без несоразмерного ущерба назначению. Во-вторых, указанная статья содержит перечень недвижимых вещей. Таким образом, вещи могут быть недвижимыми по природе, а также в силу указания закона (например, подлежащие государственной регистрации морские и водные суда).

Признак прочной связи с землёй является основным. Однако следует согласиться с мнением Е.М. Тужиловой-Орданской, что «такое определение довольно спорно»². По мнению Е.А. Дорожинской, даже монументальные здания возможно переместить с помощью современных технических достижений.

Однако в юридической литературе предлагается обратить внимание на важную с точки зрения правового регулирования оборота «стоимостную

¹Тужилова-Орданская Е.М. Понятие и особенности недвижимости как объекта прав по Гражданскому кодексу РФ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

²Тужилова-Орданская Е.М. Понятие и особенности недвижимости как объекта прав по Гражданскому кодексу РФ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

характеристику». В.А.Фогель говорит о том, что стоимость такого перемещения будет достаточно высока¹.

Между тем не всякая недвижимость является дорогостоящей, есть движимые вещи, которые стоят дорого, например, антиквариат. В силу этого, данный критерий является оценочным.

На сегодняшний день немалое количество граждан всё ещё проживают в щитовых домах, вагончиках и т.п. - они не относятся к недвижимости ввиду отсутствия связи (прочной) с землёй. Отношения по поводу их использования для проживания Жилищным кодексом РФ не регулируются. Такие помещения используются для проживания собственниками или лицами, не обладающими какими-либо законными правами на данный объект. Указанные помещения не могут передаваться по договорам коммерческого, специализированного и социального найма. Таким образом, все жилые помещения, передаваемые по договорам найма или приобретаемые в собственность, должны отвечать критерию «недвижимость».

Следующим признаком помещения является его изолированность. Жилое помещение должно иметь крышу, пол и стены. Кроме того, оно должно иметь отдельный вход (или вход из помещения вспомогательного использования).

В соответствии с подп. 3.8.1 «Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации» (одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.2009) под помещением как объектом гражданских прав следует понимать конструктивно и пространственно обособленную часть (трёхмерный объём) внутри здания, пригодную для использования².

Кроме того, в жилое помещение обязательно наличие входа. Помещения по договорам социального и специализированного найма из государственного или муниципального фонда могут быть предоставлены исключительно с учётом

¹Фогель В.А. Жилое помещение как объект права собственности // Нотариус. – 2003. – № 1. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

² «Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации» (одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.2009) // Вестник ВАС РФ" – N 11. – 2009.

признака изолированности. Помещения по договорам коммерческого найма или приобретаемые в собственность могут указанному признаку не отвечать. Необходимо оговориться, что, исходя из легального определения договора коммерческого найма, предусмотренного ст. 671 Гражданского кодекса РФ, предоставляется именно жилое помещение, которое, в том числе, должно отвечать признаку изолированности.

Следующий признак – пригодность для проживания. Требования, которым должно отвечать жилое помещение, установлены в Постановлении Правительства РФ «Об утверждении положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащем сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом» от 28.01.2006 №47. По признаку пригодности помещения могут быть дифференцированы на жилые и нежилые, основные и вспомогательные. Основные помещения могут предоставляться гражданам, а вспомогательные (каковыми являются только нежилые) могут входить лишь в состав общего имущества.

Исходя из указанных требований, можно сделать вывод о том, что указанный признак означает пригодность к проживанию в течение всех сезонов года, чем жилое помещение отличается от садовых домиков, дач, временного жилья. Кроме того, жилое помещение должно отвечать санитарным и техническим требованиям, предъявляемым к жилью. Данному требованию должны отвечать все жилые помещения вне зависимости от оснований предоставления.

В свою очередь, с учётом п. 2 ст. 288 Гражданского кодекса, ч. 2 ст. 15 Жилищного кодекса ещё одним признаком является использование жилого помещения по назначению - для проживания.

Рассмотрю специальные признаки, присущие жилому помещению, предоставляемому по договору социального найма.

В соответствии со ст. 50 Жилищного кодекса РФ жилое помещение по договору социального найма должно предоставляться по норме предоставления.

Кроме того, согласно ст. 49 Жилищного кодекса РФ, жилое помещение по договору социального найма предоставляется особой категории граждан – нуждающимся в улучшении жилищных условий. Для жилых помещений, приобретаемых в собственность, указанные ограничения по категории граждан и норме общей площади отсутствуют. То же касается жилых помещений, предоставляемых по договорам коммерческого найма. Жилые помещения из специализированного фонда (общежития, маневренный фонд, служебное жильё) предоставляются по норме, отличающейся от установленной в ст. 50 Жилищного кодекса РФ (по общему правилу, эта норма жилой площади практически всегда составляет не менее 6 кв.м. на человека).

Таким образом, жилое помещение, предоставляемое по договорам социального найма - это жилое помещение фонда социального использования, обладающее следующими общими признаками: недвижимость, изолированность, пригодность для проживания. Кроме того, выделяемое из государственного или муниципального жилищного фонда на условиях социального найма жилое помещение, в дополнение к общим признакам, характеризуется своим назначением (предоставляется по установленной норме предоставления социально незащищённым категориям граждан – нуждающимся в улучшении жилищных условий).

С учётом вышеуказанных признаков, характеризующих жилое помещение, предоставляемое по договору социального найма, рассмотрю элементы правового режима жилого помещения, выделяемого на условиях договора социального найма.

Одним из элементов рассматриваемого правового режима является правовое стимулирование. Е.Н. Лебедева под правовым стимулированием понимает «процесс воздействия правостимулирующих средств на интересы субъекта..., приводящий к социально-активному поведению личности»¹.

¹Лебедева Е.Н. Механизм правового стимулирования социально-активного поведения: проблемы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2002. – С.69.

Таким образом, правовое стимулирование предусматривает воздействие норм права на общественные отношения с целью достижения социально полезных результатов.

Полагаю, под правовым стимулом, как элементом правового режима жилого помещения, предоставляемого по договору социального найма следует понимать систему норм, направленных на правонаделение, поощрение социально активного поведения граждан.

Рассматриваемые правовые стимулы включают в себя:

- собственно нормы-стимулы поощряющие социально активное поведение субъектов права (например, в период действия Жилищного кодекса РСФСР государство стимулировало рост рождаемости путём решения жилищных проблем молодых семей, так, молодые семьи имели право на получение социального жилья в срок не позднее, чем через три года после рождения второго ребёнка; нормы-стимулы действующего Жилищного кодекса РФ, устанавливают правило, согласно которому, чем больше состав семьи, тем больше общая площадь предоставляемого жилого помещения);

- социальные нормы, предусматривающие право на выделение жилых помещений по договорам социального найма социально незащищенным категориям граждан (например, участникам Великой Отечественной Войны, вдовам участников ВОВ). Социальные нормы призваны поддерживать доверительное отношение граждан к государству;

- нормы-гарантии, содержащие обязательство государства перед управомоченными субъектами права на получение социального жилья (например, согласно ст. 40 Конституции РФ, каждый имеет право на жилище, нуждающимся оно предоставляется бесплатно или за доступную плату);

- нормы восстановительного характера предусматривают право возвращения субъекта в положение, существовавшее до нарушения (утраты) права (например, жилые помещения по договорам социального найма вне очереди предоставляются нуждающимся гражданам, единственные помещения которых признаны непригодными для проживания).

Следующим элементом правового режима жилого помещения, предоставляемого по договору социального найма, является правовое ограничение. Под правовым ограничением, как явлением, противоположным правовому стимулированию, следует понимать систему норм направленных на обязывание, установление границ дозволенного поведения в сфере предоставления жилых помещений по договорам социального найма, при необходимости обеспеченную мерами принуждения со стороны государства.

Рассматриваемые правовые ограничения включают в себя:

- собственно нормы-ограничения, устанавливающие нормативные пределы правомочий субъекта рассматриваемого права, выход за которые недопустим (так, согласно, ст. 49 Жилищного кодекса РФ жилые помещения по договорам социального найма предоставляются исключительно нуждающимся в улучшении жилищных условий);
- нормы-запреты, указывающие на недопустимость совершения определённых действий (например, согласно ст. 50 Жилищного кодекса РФ, недопустимо предоставление социального жилья общей площадью менее нормы предоставления);
- нормы-санкции, предусматривающие возможность применения мер ответственности в качестве последствий совершения правонарушений в сфере отношений по предоставлению социального жилья (например, согласно ст. 56 Жилищного кодекса РФ, граждане снимаются с учёта нуждающихся в улучшении жилищных условий в случае выявления в представленных ими документах сведений, не соответствующих действительности).

Таким образом, правовой режим жилого помещения, предоставляемого по договору социального найма – сложное явление, включающее в себя следующие элементы: правовые стимулы (включающие в себя, собственно нормы- стимулы, социальные нормы, нормы-гарантии, нормы восстановительного характера); правовые ограничения (включающие в себя собственно нормы-ограничения, нормы-запреты, нормы-санкции). Целью установления правового режима жилого помещения, предоставляемого по договору социального найма, с учётом

специфики рассматриваемого блага является решение задач демографического характера, а также социально-значимых задач по поддержке незащищённых категорий граждан (нуждающихся) и созданию справедливых экономических условий жизни в обществе.

Глава 2. Условия осуществления права на предоставление жилого помещения по договору социального найма

§1. Предпосылки и основание возникновения организационного правоотношения по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма

Претворение в жизнь и развитие общественных отношений, урегулированных нормами права, тесно связаны с предпосылками возникновения правоотношений. В юридической науке отсутствует единый взгляд на указанное понятие. Ученые помимо предпосылок выделяют также основания возникновения правоотношений¹.

С целью решения данной проблемы необходимо выявить правовое значение предпосылок и оснований возникновения правоотношений. Для этого обратимся к их филологическому пониманию. Рассмотрим лишь те значения, которые могут быть применимы в рамках правового поля. Согласно толковому словарю русского языка, предпосылка – «2. Предварительное условие чего-н.»², основание – «б. Существенный признак»³. Из указанных определений следует, что существование предпосылки является условием возникновения какого-либо явления, а основание представляет собой сущность, позволяющую претворить явление в жизнь.

Взгляды цивилистов на указанные понятия во многом созвучны с филологическими определениями. Так, например, Ю.К. Толстой полагает, что «всякое правоотношение может возникнуть лишь при наличии определённых предпосылок»⁴. Созвучную точку зрения находим и у В.Н. Хропанюка, который

¹Толстой Ю.К. К теории правоотношения. – Ленинград: Из-во Ленинградского Ун-та, 1959. – С.3.

²Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка / Российская Академия Наук. Институт русского языка; Российский фонд культуры. – М.: АЗЪ, 1993. – С. 598.

³Там же. – С. 475.

⁴Толстой Ю.К. К теории правоотношения. – Ленинград: Из-во Ленинградского Ун-та, 1959. – С.3.

рассматривает предпосылки в качестве условий и обстоятельств, при наличии которых правоотношения возникают, изменяются, прекращаются¹.

Что же касается оснований возникновения правоотношений, необходимо, в первую очередь, отметить, что далеко не все авторы выделяют данную категорию. Так, В.Н. Хропанюк рассматривает исключительно предпосылки правоотношений, к которым он относит нормы права, юридические факты и правосубъектность, полагая, что «только при наличии всех трёх предпосылок может возникнуть и функционировать правоотношение»². Иной позиции придерживается О.А. Красавчиков, выделяющий не только предпосылки, но и основания возникновения правоотношений. Основания возникновения, изменения и прекращения гражданского правоотношения он понимает как разные, но связанные явления юридического характера, связь между которыми обуславливает движение правоотношения гражданского характера³.

О.А. Красавчиков предусматривает нормативную и правосубъектную предпосылки, а также юридико-фактические основания возникновения правоотношения. По его мнению, нормативные предпосылки - это правовые нормы, регламентирующие конкретную разновидность отношений в обществе⁴. В качестве правосубъектной предпосылки О.А. Красавчиков рассматривает способность лиц к участию в гражданско-правовых отношениях⁵. Под юридико-фактическими основаниями О.А. Красавчиков понимает конкретные и реально существующие факты, в связи с которыми происходит изменение, возникновение или прекращение обязанностей и прав субъекта⁶.

Вышеприведённое деление на юридико-фактические основания и нормативные и правосубъектные предпосылки он обосновывает тем, что нормативные и правосубъектные предпосылки создают исключительно

¹Хропанюк В.Н. Теория государства и права: Учебное пособие для высших учебных заведений / Под ред. В.Г. Стрекозова. – М.: ИКФ Омега-Л; Интерстиль, 2002. – С. 323.

² Там же. – С. 319.

³Красавчиков О.А. Советское гражданское право. Т. 1. 3-е издание, исправленное и дополненное / Под ред. О.А. Красавчикова. – М.: Высшая школа, 1985. С.82.

⁴ Там же. – С. 83.

⁵ Там же.

⁶ Там же.

возможность движения правоотношения, а претворение в жизнь возможно за счёт юридических фактов¹.

Помимо нормативных и правосубъектных предпосылок О.А. Красавчиков рассматривает стоящие особняком материальные предпосылки, к которым относит материальные и духовные потребности человека, создающие объективную необходимость его действий и, в частности, вступления в определённые общественные отношения, которые в классовом обществе регламентированы правом. Материальные предпосылки он рассматривает в качестве цели правоотношения, поскольку указанные предпосылки не могут создавать или прекращать юридическую связь между субъектами права². Материальные предпосылки, отмечая их воздействие на юридические факты, выделяет также М.В. Бандо. Под ними в рамках диссертационного исследования он понимает отношения экономического характера, возникающие по поводу жилого помещения, рассматриваемого в качестве материального блага³.

Полагаю, что материальные предпосылки далеко не всегда оказывают воздействие на юридические факты. Для подтверждения указанной позиции необходимо обратиться к такому понятию, как интерес. Выделю его разновидности. По мнению Л.А.Чеговадзе, интерес – это «явление социально-психологического свойства, процесс осознания потребности, выбора средств ее достижения»⁴. С.В. Михайлов полагает, что в философской концепции К. Маркса и Ф. Энгельса интерес рассматривался как движущая сила общественного развития, определяемая производственными отношениями общественно-экономической формации⁵. По мнению С.В. Михайлова, «К. Маркс и Ф. Энгельс включили в содержание категории интереса общественные отношения, проявляющиеся в виде потребностей, возникающих по поводу присвоения средств производства и возникающих по их поводу производственных

¹ Там же.

² Красавчиков О.А. Юридические факты в советском гражданском праве. – М., 1958. – С. 10.

³ Бандо М.В. Основания возникновения жилищных правоотношений социального найма жилого помещения: дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2010. – С. 17.

⁴ Чеговадзе Л.А. Система и состояние гражданского правоотношения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2005. – С. 19.

⁵ Михайлов С.В. Категория интереса в российском гражданском праве. – М.: «Статут», 2002. – С. 15.

отношений»¹. В вышеприведённых взглядах понятие «интерес» неразрывно связано с понятием «потребность». Возникает вопрос: «Каким образом соотносятся интерес и потребность?». Обоснованный ответ на этот вопрос содержится в работе С.В. Михайлова «Категория интереса в российском гражданском праве». Он полагает, что соотношение указанных понятий состоит в том, что потребность характеризуется зависимостью субъекта от условий обеспечения жизни. Эта зависимость присуща и человеку, и животному, интерес же, напротив, присущ человеку, как социальному субъекту. В подтверждение своей точки зрения С.В. Михайлов совершенно обоснованно приводит позицию И. Канта, полагающего, что интерес существует при наличии разума, в его отсутствие – только побуждения чувственного характера². Следовательно, интерес есть общественное отношение, в основе которого лежит потребность социальной направленности.

Юридическая наука знает различные классификации интереса. Приведу классификацию, имеющую значение для подтверждения вышеприведённых выводов о неточности формулировки М.В. Бандо, касающейся воздействия материальных предпосылок на юридические факты.

Так, С.В. Михайлов делит интересы в зависимости от общественных отношений, выделяя экономический интерес, духовный интерес и т.п., а также, что немаловажно, юридический интерес, одной из разновидностей которого является, по его мнению, материально-правовой интерес. Под материально-правовым юридическим интересом С.В. Михайлов понимает «интерес в достижении целей с помощью установления, изменения, прекращения субъективных прав и обязанностей»³. С.В. Михайлов предусматривает, что возможно деление интереса на законный, реализация которого предусмотрена нормами права, и законный интерес, не опосредованный правом (обычный фактический (социально-экономический) интерес, не закреплённый в нормах

¹ Там же. – С. 15.

² Там же. – С. 20.

³ Там же. – С. 27.

права)¹. Полагаю, что первая разновидность интереса не требует детального разъяснения, поэтому сразу перейду ко второй. Действующему законодательству известно понятие охраняемого законом интереса (п. 2 ст. 1 Гражданского кодекса РФ). Необходимо отметить, что ещё проект Федерального закона «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации», принятый Государственной Думой ФС РФ в I чтении 27.04.2012, оставил указанное понятие без изменений. Считаю, что, исходя из трактовки п. 2 ст. 1 Гражданского кодекса РФ следует, что под охраняемым законом интересом законодатель понимает интерес, хотя прямо и не указанный в норме права, однако подлежащий правовой защите. Созвучна точка зрения А.В. Ульянова, по мнению которого, охраняемый законом интерес – это «правовая возможность поведения заинтересованного лица в общерегулятивном правоотношении»². В связи с этим возникает вопрос, поставленный С.В. Михайловым в работе «Категория интереса в российском гражданском праве» о том, все ли интересы, показавшиеся законодателю не достаточно важными для опосредования, получают правовую охрану³? Думается, что на этот вопрос необходимо ответить отрицательно. Приведу пример, наглядно иллюстрирующий справедливость такого ответа. Так, человек без определённого места жительства, не имеющий гражданства РФ, несомненно, находится в экономически затруднительной ситуации, испытывает острую потребность в жилье. Однако в рамках действующего законодательства жилые помещения по договорам социального найма такой категории людей не предоставляются (ч. 5 ст. 49 Жилищного кодекса РФ). На основании анализа ч. 5 ст. 49 Жилищного кодекса РФ можно сделать вывод о том, что материально-правовой юридический интерес лица без определённого места жительства не отнесён к такой разновидности, как законный интерес, реализация которого предусмотрена нормами права, поскольку прямо не содержится в норме права.

¹ Там же. – С. 38.

² Ульянов А.В. Охраняемые законом интересы в гражданском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2018. С. 6.

³ Михайлов С.В. Категория интереса в российском гражданском праве. – М.: «Статут», 2002. – С. 27.

Более того, интерес этого лица в получении жилого помещения на основании договора социального найма не является и законным интересом, не опосредованным нормой права (но подлежащим правовой защите). Указанное положение объясняется следующим. В ч. 5 ст. 49 Жилищного кодекса РФ прямо предусмотрены субъекты, имеющие право на получение жилых помещений по договорам социального найма. Перечень этих субъектов указан исчерпывающим образом. Это, в свою очередь, означает, что лицо без определенного места жительства не имеет права на предоставление жилого помещения по договору социального найма (в связи с отсутствием указания на него в данном перечне). Таким образом, интерес указанного лица не относится ни к одной из разновидностей материально-правового юридического интереса, приведённых в классификации С.В. Михайлова.

Данный пример иллюстрирует невозможность рассматривать в указанном случае материальную предпосылку (экономическую потребность в жилом помещении) в качестве предпосылки возникновения организационного правоотношения по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма.

Ю.К. Толстой отмечает: «Ни одно правоотношение не возникает на пустом месте, оно всегда вырастает из определяющих его общественных отношений, в первую очередь, материальных условий жизни общества»¹. Однако следует отметить, что материальные предпосылки не только являются «отправными, исходными в генезисе правоотношения»², но также (в ряде случаев) могут оказывать воздействие на существующее правовое регулирование.

В подтверждение этого приведу пример, иллюстрирующий возможность оказания влияния материальных предпосылок на правовое регулирование.

Е.П. Губин полагает, что достижение целей развития российской экономики возможно лишь при надлежащем правовом обеспечении сформулированных

¹Толстой Ю.К. К теории правоотношения. – Ленинград: Из-во Ленинградского Ун-та, 1959. – С. 30.

²Алексеев С.С. Общая теория права. В двух томах. Т. II – М.: Юрид. лит. 1982. – С. 91.

Президентом Российской Федерации направлений модернизации с учётом реально сложившейся экономической ситуации¹.

Так, Д.А. Медведев, учитывая острую социально-экономическую потребность ветеранов Великой Отечественной войны в жилых помещениях, принимая во внимание невозможность самостоятельного приобретения жилых помещений указанной категорией граждан в силу возраста и состояния здоровья, издал Указ от 07.05.2008 N 714 «Об обеспечении жильём ветеранов Великой Отечественной войны 1941 - 1945 годов», согласно которому необходимо завершить обеспечение жильём нуждающихся в улучшении жилищных условий ветеранов Великой Отечественной войны, членов семей погибших (умерших) инвалидов и участников Великой Отечественной войны. Таким образом, обоснованной представляется позиция Ю.С. Цимермана, полагающего, что «государство действует в интересах всего населения для повышения его жизненного уровня»².

В данном случае материальные предпосылки оказали влияние на формирование правовых норм, регулирующих предоставление жилых помещений ветеранам Великой Отечественной войны.

На основании изложенного нельзя не согласиться с мнением С.В. Михайлова о том, что «возникновение права находится в сфере волевой деятельности законодателя, в сознании которого отражаются объективно существующие интересы»³.

Это с неизбежностью приводит к выводу о необходимости учёта материальной предпосылки возникновения организационного правоотношения по предоставлению жилого помещения по договору социального найма с оговоркой о том, что такой учёт возможен лишь в случае, когда имеет место законный интерес, реализация которого предусмотрена нормами права или законный

¹Губин Е.П. Законодательство о предпринимательской деятельности: состояние и направления совершенствования. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²Цимерман Ю.С. Государство и экономика. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³Михайлов С.В. Категория интереса в российском гражданском праве. – М.: «Статут», 2002. – С. 31.

интерес, не опосредованный правом (но подлежащий правовой защите). В противном случае материальные предпосылки правового значения не имеют.

Данную точку зрения поддерживает Г.Ф. Шершеневич, полагающий, что юридическое отношение – лишь первая сторона жизненной ситуации, возникающая на основе правовых норм; жизненная ситуация, не регулируемая правовыми актами, не имеет юридической основы. Материальная составляющая юридического отношения не может быть таковой, если лишена юридического характера¹.

Полагаю, верным являются определения основания и предпосылки возникновения правоотношения, данные О.А. Красавчиковым. Подлежат выделению правосубъектная и материальная (если она не лишена юридического характера) предпосылки. Необходимо рассмотрение норм права, на основании которых происходит регулирование отношений в качестве нормативной предпосылки возникновения правоотношения. Кроме того, представляется необходимым выделить фактическое основание возникновения правоотношения.

По мнению Л.А. Чеговадзе, «Для упорядочения каждого случая нормы типовых конструкций моделируются с учётом целей и обстоятельств предстоящей деятельности... Действуя, субъекты используют нормы этих конструкций... Тем самым действия субъектов упорядочиваются ... нормами ... права... Действуя далее на сформированном основании, они осуществляют свои субъективные права, что и приводит к достижению конечных целей их взаимодействия»².

Таким образом, например, реализация субъектом права на предоставление жилого помещения по договору социального найма зависит от того, есть ли норма, предусматривающая данное право, а также наступают ли фактические обстоятельства, которые в норме предусмотрены как факты, на основании которых возникает право.

Теперь перейду непосредственно к нормативной предпосылке возникновения организационного правоотношения по предоставлению жилого

¹Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. Тома III-IV. – М.: издание Бр. Башмаковых, 1910. – С. 28.

²Чеговадзе Л.А. Договор как средство формальной определенности действий сторон // Хозяйство и право. – 2012. - №12. – С. 58-61.

помещения на условиях договора социального найма, которую составляют нормы права, регулирующие данное отношение. По мнению О.А. Кузнецовой, норма права - конечная, предельная системная частица, которая не содержит в себе других подсистем, а включает лишь структурные части (гипотеза, диспозиция, санкция)¹.

Регулирование указанного отношения предусматривается, в первую очередь, положениями Конституции РФ. Пункт «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ устанавливает, что жилищное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Конституция также содержит основные начала, в том числе, распределения жилых помещений по договорам социального найма.

Нормы международного права также осуществляют регулирование отношения по предоставлению жилых помещений по договору социального найма. В соответствии с ч. 5 ст. 49 Жилищного кодекса РФ жилые помещения по договорам социального найма не предоставляются иностранным гражданам, лицам без гражданства, если международным договором Российской Федерации не предусмотрено иное. Кроме того, в ст. 9 Жилищного кодекса РФ прямо предусмотрено, что правила международного договора имеют приоритет над правилами, установленными жилищным законодательством.

Нормы права, регулирующие отношения по предоставлению жилья фонда социального использования, содержатся в Жилищном кодексе РФ. Правовые нормы, непосредственно регулирующие указанные отношения, содержатся в главе 7 Жилищного кодекса РФ. Между тем нормы, содержащиеся в иных главах, также затрагивают правоотношения социального найма. Так, например, согласно ч.1 ст. 49 главы 7 раздела III Жилищного кодекса РФ по договору социального найма предоставляется жилое помещение. Понятие жилого помещения содержится в ч. 2 ст. 15 главы 2 раздела I Жилищного кодекса РФ.

¹Кузнецова О.А. Специализированные нормы российского гражданского права: теоретические проблемы: дис. ... докт. юрид. наук. – Екатеринбург, 2007. – С. 23.

Нормы права, регулирующие жилищное отношение, связанное с предоставлением жилых помещений из фонда социального использования, содержатся также в Гражданском кодексе РФ. Рассматривая положения Гражданского кодекса РФ, касающиеся предоставления жилых помещений по договорам социального найма, необходимо обратиться к ст. 5 Жилищного кодекса РФ, предусматривающей перечень актов, входящих в систему жилищного законодательства. Гражданский кодекс в указанный перечень не включён. Представляется, что законодатель, принимая данную норму, совершенно справедливо руководствовался положениями общей теории права, касающимися понятия системы законодательства. Исходя из формулировки ст. 5 Жилищного кодекса РФ, жилищное законодательство – система законов и иных правовых актов различного уровня, регулирующих жилищные отношения. Иными словами, жилищное законодательство включает в себя Жилищный кодекс и иные правовые акты, «которые принимаются специально для регулирования жилищных отношений»¹. Последовательность позиции законодателя обосновывается и в интерпретационном акте. Согласно абз. 2 п. 4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 02.07.2009 №14 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» гражданское законодательство, в отличие от жилищного законодательства, регулирует отношения, связанные с владением, пользованием и распоряжением жилым помещением как объектом экономического оборота (например, сделки с жилыми помещениями, включая передачу в коммерческий наём жилых помещений). П.В. Крашенинников придерживается аналогичной точки зрения². Однако, как верно заметил А.А. Титов, статья 672 Гражданского кодекса РФ «устанавливает определённую зависимость Жилищного кодекса от Гражданского»³. Действительно, данная статья указывает на договор социального найма, предусматривая возможность применения статей 674, 675, 678, 680,

¹Титов А.А. Комментарий к новому Жилищному кодексу Российской Федерации. – М., 2005. – С. 9.

²Постатейный комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации / Под ред. П.В. Крашенинникова. – М.: Статут, 2006. – С. 16.

³Титов А.А. Комментарий к новому Жилищному кодексу Российской Федерации. – М., 2005. – С. 10.

пунктов 1 - 3 статьи 685 Гражданского кодекса РФ к договору социального найма, если иное прямо не предусмотрено жилищным законодательством. Следовательно, совершенно справедливо предложение А.А. Титова о том, что целесообразно было бы изменить наименование ст. 5 Жилищного кодекса РФ, указав не только на жилищное законодательство, но и на иные акты, содержащие нормы жилищного права (принимая во внимание аналогичное наименование, содержащееся в ст. 3 действующего Гражданского кодекса РФ)¹. Следствием данного предложения будет являться и соответствующее изменение содержания ст. 5 Жилищного кодекса РФ. Таким образом, подводя итог соотношению жилищного законодательства и норм Гражданского кодекса, регулирующих социальный наём, необходимо отметить, что глава 35 Гражданского кодекса РФ, хотя и не входит в систему жилищного законодательства, однако содержит в себе нормы, регулирующие жилищное отношение, связанное с предоставлением жилого помещения по договору социального найма.

В соответствии с частью 2 статьи 49 Жилищного кодекса РФ жилые помещения по договорам социального найма предоставляются малоимущим гражданам, признанным нуждающимися в улучшении жилищных условий. Граждане признаются нуждающимися по основаниям, содержащимся в ст. 51 Жилищного кодекса РФ. Однако эти основания (в силу положений ч. 1 ст. 6 Жилищного кодекса РФ, предусматривающих, что акты жилищного законодательства не имеют обратной силы и применяются к жилищным отношениям, возникшим после введения его в действие) применимы лишь к тем гражданам, которые встали на учёт после 1 марта 2005 года. К гражданам, поставленным на учёт ранее, в части определения законности постановки на учёт применяются положения ранее действовавшего законодательства (согласно части второй статьи 6 ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» от 29.12.2004 г.). Таким образом, в случае постановки граждан в очередь на улучшение жилищных условий до 01.03.2005г., необходимо руководствоваться положениями Жилищного кодекса РСФСР (до введения в

¹ Там же. – С. 9.

действие Жилищного кодекса РФ ст. 29 Жилищного кодекса РСФСР устанавливала основания признания нуждающимися). Кроме того, п. 1 ст. 29 Жилищного кодекса РСФСР является отсылочным, предусматривающим возможность регулирования отношений социального найма актами Совета Министров. Выделение жилья на условиях социального найма регулировалось Постановлением Совмина РСФСР от 31.07.1984 N 335 «О порядке учёта граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений в РСФСР».

Из вышеизложенного следует, что нормы права, регулирующие отношение по выделению жилого помещения по договорам социального найма, содержатся не только в главе 7 Жилищного кодекса РФ, посвящённой порядку предоставления жилого помещения фонда социального использования и заключению в последующем договора социального найма, но и в иных нормах данного акта. Кроме того, нормативные предпосылки возникновения организационного правоотношения по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма содержатся в ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» и в ряде актов, утративших силу в связи с введением в действие Жилищного кодекса РФ, которыми (несмотря на это) необходимо руководствоваться при определении законности включения гражданина в очередь на социальное жильё, осуществлённого ранее 01.03.2005г.

На уровне федерального законодательства жилищные отношения социального найма регулируются, в том числе, ФЗ «О ветеранах» №5-ФЗ от 12.01.1995г., содержащим в ряде статей (статьи 14, 15, 17, 23.2 и другие) указание на категории граждан, подлежащих обеспечению жильём по договорам социального найма.

Отношение по предоставлению жилых помещений по договорам социального найма регулируется нормами, содержащимися в Указах Президента (например, Указ Президента РФ от 07.05.2008 N 714 «Об обеспечении жильём ветеранов Великой Отечественной войны 1941-1945 годов», предусматривающий необходимость завершения обеспечения жильём нуждающихся в улучшении

жилищных условий ветеранов Великой Отечественной войны, членов семей погибших (умерших) инвалидов и участников Великой Отечественной войны.)

Акты Правительства РФ также содержат нормы, регулирующие отношение социального найма. На уровне Правительства акт «Об утверждении положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом» от 28.01.2006 №47. Данное Постановление позволяет определить наличие или отсутствие нуждаемости у граждан в момент постановки на учёт нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Законы регионального уровня также могут регулировать жилищные отношения по предоставлению жилых помещений на основании договора социального найма. В Нижегородской области, например, на сегодняшний день действуют следующие законы: Закон от 16 ноября 2005г. №181-З «О порядке признания граждан малоимущими в целях принятия на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях муниципального жилищного фонда, предоставляемых по договорам социального найма» и Закон от 16 ноября 2005г. №179-З «О порядке ведения органами местного самоуправления городских округов и поселений Нижегородской области учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма».

Нормы правовых актов органов местного самоуправления в силу прямого указания статьи 14 Жилищного кодекса РФ регулируют организационное отношение по предоставлению жилого помещения по договору социального найма. Органы местного самоуправления устанавливают размер дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда (п. 2 ч. 1 ст. 14 Жилищного кодекса РФ). Исходя из положений статьи 50 Жилищного

кодекса РФ, местные органы власти устанавливают учётную норму и норму предоставления жилого помещения по договору социального найма.

На основании изложенного нормы жилищного права являются предпосылкой для установления организационного правоотношения по предоставлению жилого помещения по договору социального найма. Указанные нормы содержат указание на фактические обстоятельства, при наступлении которых возникает право. Однако необходимо отметить, что нормы гражданского права также влияют на установление указанного отношения дополнительно (субсидиарно). Следовательно, организационное правоотношение по предоставлению жилого помещения на условиях социального найма является межотраслевым.

В качестве правосубъектной предпосылки, обоснованно рассматриваемой О.А. Красавчиковым как способности лиц к участию в соответствующих отношениях, выступают гражданство, малоимущность и нуждаемость, рассмотренные в первой главе настоящего исследования.

Перейду теперь к фактическому основанию возникновения организационного правоотношения по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма.

Под юридико-фактическим основанием возникновения организационного правоотношения по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма понимается конкретная жизненная ситуация, с наличием которой нормы жилищного права связывают возникновение, изменение или прекращение соответствующих прав и обязанностей правосубъектного лица.

Основанием для возникновения рассматриваемого организационного правоотношения является подача заявления о постановке на учёт нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Подача заявления – факт-действие, акт, выражающий волеизъявление гражданина. Серьёзное значение проблеме воли в юридическом действии, а не только в сделке, придаёт О.А. Красавчиков, считая, что эту проблему

необходимо рассматривать в теории юридических фактов¹. Он указывает: «Только беря в единстве волю и её изъявление – действие, мы сможем прийти к правильным выводам о рассматриваемом поведении»². Н.Ю. Челышева отмечает: «юридический факт не может произвольно повлиять на динамику правоотношения без учёта воли, а в большинстве случаев и волеизъявления его сторон»³. Подача заявления связана с возникновением субъективных прав и юридических обязанностей у сторон, что является несомненной характеристикой наличия юридического факта. После подачи заявления у гражданина появляется право получить ответ, у органов, осуществляющих учёт и распределение жилых помещений фонда социального использования, возникает обязанность дать указанный ответ. Заявитель вправе получить информацию об этапах и результатах рассмотрения его заявления.

Далее организационное правоотношение по предоставлению жилого помещения по договору социального найма переживает динамику, происходит накопление юридических фактов, однако без подачи заявления о постановке в очередь на улучшение жилищных условий указанные последствия будут невозможны. В силу этого действие по подаче заявления о включении в очередь является основанием возникновения организационного правоотношения по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма. Предпосылками возникновения организационного правоотношения по предоставлению жилого помещения по договору социального найма выступают правосубъектность (гражданство, малоимущность и нуждаемость), нормативная предпосылка (нормы жилищного права), а также материальная предпосылка, в случае, когда имеет место законный интерес, опосредованный правом, а также законный интерес, не установленный нормами права, но подлежащий правовой защите. Основанием для возникновения рассматриваемого организационного правоотношения является подача заявления о постановке на учёт нуждающихся в

¹Красавчиков О.А. Юридические факты в советском гражданском праве. – М., 1958. – С. 84.

²Там же. – С. 98.

³Челышева Н.Ю. Основания и способы приобретения права публичной собственности в России: дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2008. – С. 21.

улучшении жилищных условий.

§ 2. Организационное правоотношение по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма: признаки и функции

По поводу предоставления жилого помещения на условиях договора социального найма, как было указано выше, складываются организационное и имущественное правоотношения. Одной из форм реализации права является использование участниками правоотношений принадлежащих прав и свобод по своему усмотрению. Субъекты вступают в организационное правоотношение по предоставлению жилого помещения по договору социального найма отношения с момента подачи заявления о постановке в очередь на улучшение жилищных условий. Однако цель достигается в рамках имущественного правоотношения социального найма - в момент предоставления жилого помещения. Между тем достижение указанной цели невозможно без возникающего первично организационного правоотношения по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма.

Рассмотрю понятие организационного отношения.

Так, согласно позиции О.А. Красавчикова, организационные отношения в гражданской сфере - это существующие на принципе равенства, содержащие определение законной деятельности физических и юридических лиц отношения, связанные с упорядочением взаимоотношений при осуществлении чьей-либо инициативы¹. Из изложенного следует, что организационный характер проявляется в упорядочении взаимосвязей и координации усилий участников правоотношений.

¹Красавчиков О.А. Гражданские организационно-правовые отношения // Антология уральской цивилистики. 1925 – 1989: Сб. статей. – М.: Статут, 2001. – С. 163.

К.А. Кирсанов отмечает, что организационное отношение выражается в соответствующих действиях, то есть в фактах, связанных правом с существованием правоотношения¹.

Как верно далее отмечает К.А. Кирсанов, стороны организационного правоотношения имеют организационные права и соответствующие обязанности². К.А. Кирсановым справедливо подмечено, что организационные правоотношения в гражданско-правовой сфере могут возникать, в том числе, из актов государственных органов и органов местного самоуправления³.

С.А. Тюрина справедливо полагает, что «организационные правоотношения образуют комплекс взаимосвязанных обслуживающих отношений субъектов гражданского оборота, составляющих и обеспечивающих основу функционирования имущественных и, в отдельных случаях, личных неимущественных правоотношений этих субъектов»⁴.

М.Н. Марченко выделяет юридические факты-правоотношения, полагая, что «правоотношения способны выступать в роли юридических фактов»⁵. По его мнению, если ... механизм образования правоотношений не вполне законен, то действия на основании факта-правоотношения (производного факта) приведут к тому, что в новых отношениях также появится элемент незаконности⁶. О.А. Красавчиков полагает, что организационные отношения второстепенны, необходимы для возникновения (осуществления) связи правового характера⁷. О.А. Красавчиков считает, что организационные правоотношения можно подразделить на группы, среди которых он выделяет организационно-

¹Кирсанов К.А. Гражданско-правовое регулирование организационных отношений: дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2008. – С. 49.

²Кирсанов К.А. Гражданско-правовое регулирование организационных отношений: дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2008. – С. 53.

³ Там же. – С. 94.

⁴Тюрина С.А. Договор как регулятор организационных отношений в российском гражданском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2012. С. 16.

⁵ Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах / Под ред. Проф. М.Н. Марченко. Том 2. Теория права. – М.: издательство «Зерцало», 2000. – С. 288.

⁶ Там же.

⁷ Советское гражданское право: Учебник. В 2-х томах. Т. 1/ Илларионова Т. И., Кириллова М. Я., Красавчиков О. А. и др.: Под ред. О. А. Красавчикова.– 3-е изд., испр. и доп.– М.: Высшая школа, 1985.– С. 79.

предпосылочные (в которых происходит зарождение, иногда развитие имущественно-правовых отношений)¹.

Указанные выводы отчасти применимы к организационному правоотношению по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма.

Указанное правоотношение возникает на основании подачи заявления о постановке в очередь на улучшение жилищных условий, переживает динамику, правопрекращающим юридическим фактом выступает решение о предоставлении жилого помещения по договору социального найма. Решение о предоставлении жилого помещения фонда социального использования выступает также основанием возникновения имущественного правоотношения социального найма, поскольку согласно ч. 4 ст. 57 Жилищного кодекса РФ договор социального найма заключается на основании решения о предоставлении жилого помещения по договору социального найма.

В силу изложенного, организационное правоотношение по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма не является основанием возникновения имущественного правоотношения социального найма, однако создает условия для его возникновения.

По мнению О.А. Красавчикова, отношение, включающее одно право и одну корреспондирующую обязанность, встречается редко, чаще встречаются сложные отношения (с несколькими правами и соответствующими обязанностями)². Организационное правоотношение по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма является сложным, поскольку каждая из сторон (заявитель и орган, осуществляющий постановку на учёт) на всех этапах развития указанного правоотношения (начиная с момента подачи заявления и заканчивая решением о предоставлении соответствующего жилого помещения) обладает целым спектром прав и обязанностей, которые будут рассмотрены ниже.

¹Там же.

²Красавчиков О.А. Советское гражданское право. Т.1 – 3-е издание, исправленное и дополненное / Под ред. О.А. Красавчикова. – М.: Высшая школа, 1985. С.73.

Следовательно, организационное правоотношение по предоставлению жилого помещения по договору социального найма возникает в момент подачи заявления о постановке в очередь на улучшение жилищных условий; далее оно переживает динамику, заканчиваясь решением о предоставлении жилого помещения по договору социального найма. Организационное правоотношение по предоставлению жилого помещения по договору социального найма складывается до заключения договора социального найма, является не договорным, но правовым, так как регулируется правом. На каждом этапе развития указанного организационного правоотношения возникают различные субъективные права и юридические обязанности.

Нельзя не отметить справедливость позиции К. А. Кирсанова, который указывал, что организационные отношения могут возникать в гражданско-правовой сфере, состоящей из дозволительных норм, следовательно, указанное дозволительное право регулирует организационные отношения¹. Созвучной является позиция А.А. Ануприенко, полагающего, что организационные отношения могут составлять предмет гражданского права, а значит, организационное право на получение жилого помещения по договору социального найма не влияет на возможность отнесения указанного отношения к гражданско-правовому².

Таким образом, организационное правоотношение по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма – это сложное, динамичное правовое отношение, содержание которого составляют субъективные права и юридические обязанности, направленные на возникновение, в конечном итоге, права на получение жилого помещения по договору социального найма.

Рассматриваемое организационное правоотношение обладает следующими характерными признаками.

¹Кирсанов К.А. Гражданско-правовое регулирование организационных отношений: дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2008. – С. 98.

²Ануприенко А.А. Правовые проблемы удовлетворения жилищных потребностей граждан по договору социального найма: дис. ... канд. юрид. наук. – Белгород, 2004. – С. 33.

По характеру содержания организационное правоотношение по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма является регулятивным, поскольку «складываясь на основе регулятивных юридических норм, ... устанавливает субъективные права и юридические обязанности»¹. Данное отношение регулируется нормами Жилищного кодекса и регионального законодательства, определяющими порядок действия заявителя, возникает с момента подачи гражданином заявления в органы, осуществляющие учёт и распределение жилых помещений фонда социального использования. Указанные органы обязаны принять и зарегистрировать заявление, принять по нему решение (поставить в очередь или отказать при наличии соответствующих оснований). Гражданин имеет право на информацию: о ходе рассмотрения заявления, о принятом решении, а также обязан сообщить о смене места жительства и других изменениях, имеющих значение для реализации его права. По справедливому мнению К.А. Кирсанова: «Гражданско-правовые организационные отношения являются регулятивными...: они вызываются к жизни нормами права и юридическими фактами (правомерными действиями и событиями)»². Указанное заключение имеет непосредственное отношение к рассматриваемому организационному правоотношению.

Анализируемое правоотношение является правоотношением частного свойства. О.А. Красавчиков рассматривает гражданские организационно-правовые отношения как основанные на инициативности и диспозитивном поведении лиц, а также их «юридическом равенстве»³. Указанное относится и к организационному правоотношению по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма. Гражданин вправе самостоятельно принять решение о подаче заявления с целью постановки в очередь, а также в любой момент может отказаться от права стоять в очереди.

¹Кирсанов К.А. Гражданско- правовое регулирование организационных отношений: дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2008. – С. 56.

²Кирсанов К.А. Гражданско- правовое регулирование организационных отношений: дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2008. – С. 57.

³. Красавчиков О.А. Советское гражданское право. Т.1 – 3-е издание, исправленное и дополненное / Под ред. О.А. Красавчикова. – М.: Высшая школа, 1985. С.56.

О.А. Красавчиков, К.А. Кирсанов, С.Ю. Морозов обоснованно относят гражданско-правовые организационные отношения к неимущественным¹. По справедливому мнению О.А. Красавчикова, «организационные правоотношения связаны с имущественными или личными неимущественными, в которых выполняют ... служебную роль... способствуя... реализации (становления или осуществления) соответствующей правовой связи»². Аналогично необходимо рассматривать организационное правоотношение по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма, поскольку его цель - обеспечить существование следующего за ним имущественного правоотношения.

Рассматриваемое правоотношение является относительным, поскольку чётко определены управомоченные (заявитель: гражданин или, в случаях, определённых международным договором РФ, лицо без гражданства) и обязанные лица (органы, осуществляющие учёт и распределение жилья). Вполне логична позиция К.А. Кирсанова по данному вопросу: «Гражданско-правовые организационные правоотношения относительны..., организационное правоотношение индивидуализировано по своим субъектам»³.

Организационное правоотношение по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма динамично. По мнению Л.А. Чеговадзе, «условия, сформулированные участниками либо данные законом, в реальной жизни представляют собой обстоятельства, наступление которых влечёт динамику правоотношения»⁴. Рассматриваемое организационное правоотношение имеет собственное содержание, оно сложное, динамичное – развивается во времени, переживая различные состояния. В нём содержится ряд конкретных прав и обязанностей: у гражданина – право подачи заявления, получения

¹Кирсанов К.А. Гражданско- правовое регулирование организационных отношений: дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2008. – С. 58 Красавчиков О.А. Советское гражданское право. Т. 1. 3-е издание, исправленное и дополненное / Под ред. О.А. Красавчикова. – М.: Высшая школа, 1985. С.77. Морозов С.Ю. Закономерность несовпадения организуемых и организационных отношений. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

²Красавчиков О.А. Советское гражданское право. Т. 1. 3-е издание, исправленное и дополненное / Под ред. О.А. Красавчикова. – М.: Высшая школа, 1985. С.77.

³Кирсанов К.А. Гражданско- правовое регулирование организационных отношений: дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2008. – С. 66.

⁴Чеговадзе Л.А. Система и состояние гражданского правоотношения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2005. – С. 20.

информации о ходе его рассмотрения и др., обязанность сообщать о происходящих изменениях (имеющих в данном случае юридическое значение), у органов, осуществляющих учёт – обязанность принятия заявления, постановки в очередь, право принятия решения о включении в списки и др.

Объектом организационного правоотношения по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального «является организация имущественных правоотношений»¹.

Кроме того, правоотношение по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма возникает в момент подачи заявления и прекращается при принятии решения о предоставлении жилого помещения по договору социального найма.

Рассматриваемое организационное правоотношение обладает следующими функциями.

Первая функция – удостоверение в возможности реализации права на предоставление жилого помещения по договору социального найма, то есть подтверждение наличия фактов-состояний гражданства, малоимущности и нуждаемости. Гражданин, являющийся малоимущим и отнесённый к категории нуждающихся в улучшении жилищных условий, несомненно, имеет право на получение жилья по договору социального найма. Однако для этого необходимо быть включённым в очередь на улучшение жилищных условий (путём подачи заявления), именно в этот момент возникает организационное правоотношение. Иными словами, гражданство, малоимущность и нуждаемость имеют место до возникновения рассматриваемого правоотношения. В указанном организационном правоотношении они только подтверждаются, но не устанавливаются. В случае отсутствия указанных фактов-состояний, организационное правоотношение по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма возникает и прекращается, а право на предоставление жилого помещения по договору социального найма изначально не

¹ Морозов С.Ю. Закономерность несовпадения организуемых и организационных отношений. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

существует. Таким образом, в рамках рассматриваемого организационного правоотношения проверяется наличие таких юридических фактов, как гражданство, малоимущность и нуждаемость. Следовательно, функция рассматриваемого правоотношения – подтверждение существования данных юридических фактов.

Кроме того, функцией организационного правоотношения по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма является также накопление юридического состава, финальным юридическим фактом которого выступает решение о предоставлении жилья по договору социального найма. Данное решение, в свою очередь, является основанием для возникновения имущественного правоотношения социального найма (согласно ч. 4 ст. 57 Жилищного кодекса РФ). Следовательно, ещё одной функцией рассматриваемого организационного правоотношения является создание условий для возникновения указанного имущественного правоотношения.

Таким образом, организационное правоотношение по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма носит «служебный» характер, поскольку существует лишь для обеспечения возможности возникновения имущественного правоотношения социального найма, его функциями выступает легитимация гражданства, малоимущности и нуждаемости, а также создание условий для возникновения имущественного правоотношения социального найма.

§3. Динамика организационного правоотношения по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма

Правоотношение - это «правовая конструкция, которая отражает процесс, динамику»¹.

¹Вавилин Е.В. Гражданское правоотношение в механизме реализации субъективного права и исполнения субъективной обязанности// Журнал российского права. – 2007. – N 7 (127). – С. 58.

«Содержание правоотношения образуют права и обязанности его участников»¹. В силу того, что в процессе осуществления субъективные права и юридические обязанности приводят к неким изменениям в существующем правоотношении, указанное организационное правоотношение «переживает» определённые состояния в своём развитии, что обуславливает его динамику.

М.А. Егорова выделяет динамические организационные отношения, обеспечивающие процессы возникновения, изменения или прекращения имущественных прав и обязанностей, которые служат для обеспечения организационной функции права и составляют содержание динамических организационных юридических процессов, опосредующих динамику уже существующих или предполагаемых для существования в будущем процессов².

По справедливому замечанию Л.А. Чеговадзе, любое гражданское правоотношение не является одномоментным явлением, оно необходимо для регулирования взаимодействия социального характера между соответствующими лицами, правам одних из которых корреспондируют обязанности других; этот процесс предопределяет динамику гражданских правоотношений³. Конечным результатом осуществления указанных прав и обязанностей является обладание правом на вступление в иные отношения (и, как следствие, возникновение иных отношений, при наличии волеизъявления).

Организационное правоотношение по предоставлению жилого помещения по договору социального найма может содержать различные права и обязанности. Согласно ст. 52, ст. 57 Жилищного кодекса РФ для принятия на учёт нуждающихся в улучшении жилищных условий гражданин должен подать соответствующее заявление; органы, осуществляющие учёт и распределение жилья фонда социального использования, обязаны принять решение о постановке на учёт нуждающихся в улучшении жилищных условий (или отказать в принятии на такой учёт по основаниям, установленным законом). При подходе очереди

¹Баринов Н.А., Рамзаева Л.Ю. Основания расторжения договоров жилищного найма и выселения граждан. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

²Егорова М.А. Критерии систематизации организационных отношений в современном гражданском обороте. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

³Чеговадзе Л.А. Структура и состояние гражданского правоотношения. – М.: «Статут», 2004. – С. 10-11.

органы, осуществляющие учёт и распределение жилых помещений фонда социального использования, обязаны принять решение о предоставлении жилого помещения по договору социального найма. Однако согласно ст. 13 Жилищного кодекса РФ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации относится, в том числе, определение порядка ведения органами местного самоуправления учёта граждан в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий. Рассмотрим более детально указанный вопрос на примере Нижегородской области.

Правом, существующим в рамках данного правоотношения, является право подачи заявления.

1. В Нижегородской области первое заявление, которое подаётся с целью получения жилья фонда социального использования – заявление о признании малоимущим. В Жилищном кодексе РФ указанное заявление прямо не предусмотрено. Статья 52 Жилищного кодекса РФ предусматривает лишь необходимость подачи заявления о принятии на учёт нуждающихся в улучшении жилищных условий. Данная позиция законодателя представляется логичной, поскольку и в случае постановки на учёт нуждающихся в улучшении жилищных условий малоимущего гражданина (ч. 2 ст. 49 Жилищного кодекса РФ), и в случае постановки на учёт гражданина, отнесённого к определенной категории (ч. 3 ст. 49 Жилищного кодекса РФ), общим является принятие решения о признании нуждающимся в улучшении жилищных условий. Иными словами, при принятии решения о признании нуждающимся в улучшении жилищных условий (в случае подачи гражданином такого заявления) органы, осуществляющие принятие на учёт, обязаны проверить факт отнесения заявителя к категории малоимущих либо к иной категории, установленной законом.

Однако в ст. 13 Жилищного кодекса РФ прямо предусмотрены полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области жилищных отношений. Одно из указанных полномочий предусматривает необходимость установления порядка определения размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в

собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда. В Нижегородской области решением региональных органов государственной власти предусмотрена необходимость подачи заявления и на этапе признания граждан малоимущими.

Так, согласно ч.1. ст. 3 Закона Нижегородской области от 16.11.2005 N 181-З «О порядке признания граждан малоимущими в целях принятия на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях муниципального жилищного фонда, предоставляемых по договорам социального найма», признание граждан малоимущими производится органом местного самоуправления по их месту жительства на основании личного заявления о признании малоимущими в целях принятия на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях муниципального жилищного фонда, предоставляемых по договорам социального найма, форма которого устанавливается Правительством Нижегородской области¹. Заявление подписывается членами семьи, желающими получить жилое помещение по договору социального найма совместно с заявителем. Форма заявления о признании малоимущим утверждена Постановлением Правительства Нижегородской области от 22.03.2006 N 87 «Об утверждении формы заявления и акта проверки сведений граждан для признания граждан малоимущими в целях принятия на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях муниципального жилищного фонда, предоставляемых по договорам социального найма»².

Между тем, по справедливому замечанию П.В. Крашенинникова, регионы уполномочены только на определение порядка определения дохода и стоимости

¹ Закон Нижегородской области от 16.11.2005 N 181-З "О порядке признания граждан малоимущими в целях принятия на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях муниципального жилищного фонда, предоставляемых по договорам социального найма" (принят постановлением ЗС НО от 27.10.2005 N 1689-III) // Правовая среда. – N 94-95(660-661). – 23.11.2005 (приложение к газете "Нижегородские новости". – N 218(3390). – 23.11.2005).

² Постановление Правительства Нижегородской области от 22.03.2006 N 87 "Об утверждении формы заявления и акта проверки сведений граждан для признания граждан малоимущими в целях принятия на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях муниципального жилищного фонда, предоставляемых по договорам социального найма" // Правовая среда. – N 25(698). – 05.04.2006 (приложение к газете "Нижегородские новости". – N 59(3471). – 05.04.2006).

имущества¹. Придание заявлению гражданина определённой формы не является обязательным, поскольку несоблюдение такой формы при обращении заявителя с целью признания его малоимущим, не повлечёт для него таких последствий, как отказ от признания малоимущим (при условии соблюдения иных установленных законом требований).

Кроме того, если существование указанной формы региональный законодатель счёл необходимым, требуется введение понятия «заявление о признании малоимущим» в научный оборот и положения действующего Жилищного кодекса РФ. Так, предложение 2 части 2 ст. 49 Жилищного кодекса РФ после слов «подлежащего налогообложению» необходимо дополнить словами: «на основании подаваемого ими заявления о признании малоимущими». Указанное уточнение приведёт к гармонизации федерального и регионального законодательства.

Подача заявления связана с возникновением субъективных прав и юридических обязанностей у сторон, что является несомненной характеристикой наличия юридического факта. После подачи заявления у гражданина появляется право получить ответ, у органов, осуществляющих учёт и распределение жилья, возникает обязанность дать указанный ответ. Заявитель вправе получить информацию об этапах и результатах рассмотрения его заявления.

Вне зависимости от разновидности заявления, подача его гражданином – акт, выражающий волеизъявление гражданина. Указанный акт без преувеличения имеет существенное значение, поскольку порождает правовые последствия не только для гражданина, обратившегося в орган, осуществляющий учёт и предоставление жилых помещений фонда социального использования, но и для соответствующего органа. В основе волеизъявления лежит воля. Воля – детерминированное и мотивированное желание лица достичь поставленной цели, процесс психического регулирования поведения субъектов².

¹ Постатейный комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации / Под ред. П.В.Крашенинникова. – М.: Статут, 2006. – С. 37.

² *Ойгензихт В.А.* Воля и волеизъявление (Очерки теории, философии и психологии права). – Душанбе, 1983. – С. 24.

Волеизъявление - выражение воли лица вовне, благодаря которому она становится доступной восприятию других лиц¹. Из изложенного следует, что желание лица реализовать какую-либо социально значимую потребность может быть реализовано лишь при единстве воли и волеизъявления.

Таким образом, нельзя не согласиться с О.А. Красавчиковым, полагающим, что единство воли и её изъяснения придаёт правовое значение действиям лица².

Отсутствие воли, выраженной вовне, не порождает правовых последствий. Волеизъявление – форма выражение воли. Однако существенное значение имеет не только форма выражения воли, но и её содержание. Указанное положение подтверждается судебной практикой. Так, гражданин Т. обратился с иском к администрации городского округа о предоставлении жилого помещения в льготном порядке (в связи с вступлением в должность участкового уполномоченного милиции, которому, согласно ст. 30 Закона «О милиции» от 18.04.1991 № 1026-1, жилое помещение предоставлялось не позднее шести месяцев со дня вступления в должность³). Истец указал, что проходит службу в органах внутренних дел УВД, в том числе, с 21 мая 2001 года по 2004 год в должности участкового, а с 23 июля 2007 года до момента подачи иска - в должности оперуполномоченного отдела уголовного розыска криминальной милиции; с 3 марта 2004 года он признан нуждающимся в улучшении жилищных условий в администрации. На основании этого он просил признать необоснованным отказ администрации в предоставлении жилого помещения в льготном порядке, обязать администрацию предоставить соответствующее жильё. Судебная коллегия по гражданским делам областного суда пришла к заключению об отсутствии правовых оснований для удовлетворения иска, поскольку истец на момент постановления на учёт не являлся участковым уполномоченным милиции, на момент подачи искового заявления также не занимал указанную должность. Судом установлено, что в период работы Т. в должности участкового уполномоченного он в администрацию об улучшении жилищных условий не

¹Новицкий И.Б. Сделки. Исковая давность. – М.:Госюриздат, 1954. – С. 19.

²Красавчиков О.А. Юридические факты в советском гражданском праве. – М., 1958. – С. 98.

³ Закон РФ от 18.04.1991 N 1026-1 "О милиции" // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 18.04.1991. – N 16. – Ст. 503.

обращался. В силу закона очередь на улучшение жилищных условий носит заявительный характер, и в действующем законодательстве отсутствует правовая норма, возлагающая на органы местного самоуправления обязанность выяснять изменения семейного и социального положения лиц, состоящих на учёте по улучшению жилищных условий.

Таким образом, правовые последствия связаны не только с фактом выражения воли, но и с её содержанием. В зависимости от последнего могут возникать различные последствия. От того, каким образом выражена воля, зависит объём прав заявителя или обязанностей органа, осуществляющего принятие на учёт нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Следовательно, подача заявления в органы, осуществляющие учёт и распределение жилья – это юридический факт - акт свободного волеизъявления, направленный на порождение определённых правовых последствий (как для самого заявителя, так и для соответствующих органов власти).

2. Для того, чтобы после подачи заявления о признании малоимущим было принято положительное решение, субъекту необходимо наличие такого правового состояния, как малоимущность.

Жилищный кодекс РФ для определения малоимущности предусматривает в ч. 2 ст. 49 необходимость учитывать доход, приходящийся на каждого члена семьи, и стоимость имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению при признании граждан малоимущими.

Регионы устанавливают порядок определения размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими (п. 3 ст. 13 Жилищного кодекса РФ).

Органы местного самоуправления устанавливают размер дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимость имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими (п. 2 ч.1 ст. 14 Жилищного кодекса РФ).

Во исполнение своих полномочий органы государственной власти Нижегородской области предусмотрели в ч. 4 ст. 5 Закона Нижегородской области от 16.11.2005 № 179-З «О порядке ведения органами местного самоуправления городских округов и поселений Нижегородской области учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма» перечень документов, необходимый для предоставления в органы местного самоуправления при признании гражданина нуждающимся в улучшении жилищных условий. Одним из документов является решение о признании граждан малоимущими в целях принятия на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях муниципального жилищного фонда, предоставляемых по договорам социального найма (в отношении граждан, признанных малоимущими). Указанное решение о признании гражданина малоимущим принимается с учётом представленных документов, в том числе, решения о предоставлении жилого помещения и ордера.

Пунктом 3 ч. 3 ст. 3 Закона Нижегородской области от 16.11.2005 № 181-З «О порядке признания граждан малоимущими в целях принятия на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях муниципального жилищного фонда, предоставляемых по договорам социального найма»¹ ордер предусмотрен в качестве документа, необходимого для предоставления в органы местного самоуправления. После принятия Жилищного кодекса РФ с 1 марта 2005 года ордер упразднён. Кроме того, на практике с каждым годом всё сложнее отыскать в архивах органов местной власти корешки к ордерам, а граждане, как правило, не сохраняют выданные ордера. Необходимость в этом отсутствует, поскольку факт и основания проживания в том или ином жилом помещении подтверждаются выпиской из домовой книги и финансового лицевого счёта, которые также предоставляются в составе документов, предусмотренных ч. 4 ст. 5 Закона Нижегородской области от 16.11.2005 № 179-З «О порядке ведения органами

¹ Закон Нижегородской области от 16.11.2005 N 181-З "О порядке признания граждан малоимущими в целях принятия на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях муниципального жилищного фонда, предоставляемых по договорам социального найма" (принят постановлением ЗС НО от 27.10.2005 N 1689-III) // Правовая среда. – N 94-95(660-661). – 23.11.2005 (приложение к газете "Нижегородские новости". – N 218(3390). – 23.11.2005).

местного самоуправления городских округов и поселений Нижегородской области учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма». Факт и основания проживания ранее в каком-либо жилом помещении могут быть подтверждены справкой, выдаваемой жилищно-эксплуатационной организацией. Думается, вследствие этого необходимо исключить ордер из перечня документов, предоставляемых в органы местного самоуправления с целью признания заявителя малоимущим.

В перечне, установленном п. 3 ч. 3 ст. 3 Закона Нижегородской области от 16.11.2005 № 181-З «О порядке признания граждан малоимущими в целях принятия на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях муниципального жилищного фонда, предоставляемых по договорам социального найма», предусмотрен такой документ, как решение о предоставлении жилого помещения. Из наименования данного документа остаётся неясным, какой орган выдаёт данное решение: суд, например, при оспаривании решения органа местного самоуправления об отказе в выделении жилья по договору социального найма, или орган местного самоуправления, например, при выделении жилого помещения по договору социального найма. Думается, необходимо уточнить данную формулировку, указав орган, выдающий решение о предоставлении жилого помещения.

На необходимость предоставления ордера и решения о предоставлении жилого помещения было указано также в Законе Нижегородской области от 16.11.2005 № 179-З «О порядке ведения органами местного самоуправления городских округов и поселений Нижегородской области учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма», но Законом Нижегородской области от 09.08.2011 №102-З «О внесении изменений в статьи 5 и 8 Закона Нижегородской области «О порядке ведения органами местного самоуправления городских округов и поселений Нижегородской области учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма» ордер

исключён из перечня необходимых к предоставлению документов, а в отношении решения о предоставления жилья принято уточнение: указанный документ заменён на «судебное постановление о признании права пользования жилым помещением». Таким образом, необходимо учесть указанные изменения и в п. 3 ч. 3 ст. 3 Закона Нижегородской области от 16.11.2005 № 181-З «О порядке признания граждан малоимущими в целях принятия на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях муниципального жилищного фонда, предоставляемых по договорам социального найма», а именно: необходимо исключить слово «ордер», слова «решение о предоставлении жилого помещения» заменить словами «судебное постановление о признании права пользования жилым помещением». Это позволит исключить разночтения, привести нормативный акт в соответствие с действующим законодательством.

Имеются и иные неточности.

Приказом Минрегиона РФ утверждены Методические рекомендации по установлению порядка признания граждан малоимущими (далее - Приказ). Согласно преамбуле данного Приказа, он носит рекомендательный характер и разработан с целью единообразного применения положений Жилищного кодекса РФ. Между тем органы местного самоуправления учитывают положения Приказа. Согласно п. 2.1 Приказа, до начала проведения процедуры расчёта размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и определения стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, необходимо предварительно определить, имеет ли гражданин, обратившийся с заявлением о постановке на учёт и предоставлении ему жилого помещения муниципального жилищного фонда, основание для признания нуждающимся в жилом помещении муниципального жилищного фонда, предоставляемом по договору социального найма (обеспеченность жилым помещением на 1 человека), поскольку процедура оценки доходов и имущества является более трудоёмкой как для заявителей, так и для органов местного

самоуправления¹. Указанное положение воспроизведено и в п.4 ч.1 ст. 6 Закона Нижегородской области от 16.11.2005 N 181-3 «О порядке признания граждан малоимущими в целях принятия на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях муниципального жилищного фонда, предоставляемых по договорам социального найма» (далее - Закон Нижегородской области) отказ в признании малоимущим допускается, в том числе, в случае, если отсутствуют основания для признания гражданина нуждающимся в жилом помещении, предоставляемом по договору социального найма.

Региональный законодатель необоснованно ввёл указанную норму, поскольку Жилищный кодекс (или иной закон) не содержат указания на такое полномочие органов государственной власти субъектов РФ. В соответствии с п.3 ст. 13 Жилищного кодекса РФ к полномочиям региональных органов власти относится лишь установление порядка определения размера дохода и стоимости имущества. Установление такого основания для отказа в признании малоимущим, как отсутствие нуждаемости не имеет отношения к порядку определения размера дохода и стоимости имущества. Следовательно, необходимо исключение п.4 ч.1 из ст. 6 из Закона Нижегородской области от 16.11.2005 N 181-3 «О порядке признания граждан малоимущими в целях принятия на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях муниципального жилищного фонда, предоставляемых по договорам социального найма» (содержащего критерий «отсутствие нуждаемости»), что позволит исключить превышение полномочий региональными органами власти.

При определении перечня имущества, подлежащего учёту, региональный законодатель в Нижегородской области также принял во внимание Приказ. Однако перечень имущества, предусмотренный в Законе Нижегородской области от 16.11.2005 N 181-3, гораздо уже. Так, согласно ч.1 ст. 10 вышеуказанного Закона Нижегородской области, при признании малоимущим учитывается

¹ Приказ Минрегиона РФ от 25.02.2005 N 17 "Об утверждении Методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по установлению порядка признания граждан малоимущими в целях постановки на учёт и предоставления малоимущим гражданам, признанным нуждающимися в жилых помещениях, жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам социального найма". Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

следующее имущество: жилые дома, квартиры, дачи, садовые домики в садоводческих товариществах, гаражи и иные строения, помещения и сооружения; автомобили, мотоциклы, моторные лодки, катера, яхты, иные транспортные средства; земельные участки.

В п. 9.5 Приказа содержится рекомендация при проведении оценки стоимости имущества учитывать также стоимость предметов антиквариата и искусства, ювелирных изделий, бытовых изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней, а также лома таких изделий, исходя из самостоятельно декларируемых заявителем сведений о наличии таких предметов и их приблизительной рыночной стоимости¹. Между тем отсутствует возможность проверки достоверности таких сведений, представленных гражданином, что делает существование данного критерия нецелесообразным. Кроме того, положение указанного пункта не соответствует требованиям ч. 2 ст. 49 Жилищного кодекса, предусматривающим, что имущество должно подлежать налогообложению.

М.В. Бандо предлагает исключить критерий налогооблагаемости имущества из легальной модели малоимущности, поскольку не исключена возможность нахождения в собственности граждан дорогостоящего имущества, не подлежащего налогообложению (например, драгоценных металлов)². Полагаю, в силу отсутствия реальной возможности проверки стоимости имущества, не подлежащего налогообложению, реализация данного предложения не обоснована.

Что касается видов доходов, учитываемых при признании граждан малоимущими, то в Нижегородской области к ним отнесены, согласно ч. 1 ст. 8 Закона Нижегородской области от 16.11.2005 N 181-З, виды доходов, установленные федеральным законодательством для расчёта среднедушевого

¹ Приказ Минрегиона РФ от 25.02.2005 N 17 "Об утверждении Методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по установлению порядка признания граждан малоимущими в целях постановки на учёт и предоставления малоимущим гражданам, признанным нуждающимися в жилых помещениях, жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам социального найма". Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

² Бандо М.В. Основания возникновения жилищных правоотношений социального найма жилого помещения: дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2010. – С. 68.

дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для оказания им государственной социальной помощи.

Согласно ст. 5 Закона Нижегородской области от 16 ноября 2005г. №181-З «О порядке признания граждан малоимущими в целях принятия на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях муниципального жилищного фонда, предоставляемых по договорам социального найма» гражданин и члены его семьи признаются малоимущими при условии, когда $(Д \times n - К \times ПМ) \times 10 + С_i < n \times Ц \times Н$, где:

Д - доход, приходящийся на каждого члена семьи; n - количество членов семьи; 10 - количество лет накоплений денежных средств на приобретение жилого помещения; К - установленный нормативным правовым актом органа местного самоуправления коэффициент к сумме величин прожиточных минимумов членов семьи; ПМ - сумма величин прожиточных минимумов членов семьи за год, предшествующий месяцу подачи заявления, с учётом коэффициентов, разработанных с учётом особенностей социально-экономического положения населения в муниципальном образовании по социально-демографическим группам; C_i - стоимость имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, рассчитанная в порядке, установленном настоящим Законом; Ц - средняя рыночная стоимость одного квадратного метра общей площади жилого помещения, соответствующей средним условиям муниципального образования в части состояния жилого помещения и обеспеченности коммунальными услугами; Н - норма предоставления жилого помещения по договору социального найма¹.

Согласно п. 2 ст. 2 Закона Нижегородской области «О порядке признания граждан малоимущими в целях принятия на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях муниципального жилищного фонда, предоставляемых по договорам социального найма», к полномочиям органов местного

¹ Закон Нижегородской области от 16.11.2005 N 181-З "О порядке признания граждан малоимущими в целях принятия на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях муниципального жилищного фонда, предоставляемых по договорам социального найма" (принят постановлением ЗС НО от 27.10.2005 N 1689-III) //Правовая среда. – N 94-95(660-661). – 23.11.2005 (приложение к газете "Нижегородские новости" – N 218(3390). – 23.11.2005).

самоуправления городских округов и поселений Нижегородской области при признании граждан малоимущими относятся: установление нормативным правовым актом органа местного самоуправления:

-поправочных коэффициентов к инвентаризационной стоимости недвижимого имущества, используемых для определения рыночной стоимости недвижимого имущества на основе его инвентаризационной стоимости. В г. Сарове поправочный коэффициент устанавливается Постановлением Администрации. Так, в 2011 году согласно постановлению администрации г. Сарова от 28.02.2011 № 964 «О мерах по реализации Закона Нижегородской области «О порядке признания граждан малоимущими в целях принятия на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях муниципального жилищного фонда, предоставляемых по договорам социального найма» (далее - постановление администрации) поправочный коэффициент на квартиры составил 6,3; на дома – 3,5; на гаражи- 2,9; на садовые домики – 2,1; на нежилые помещения и иные строения – 10,3¹;

-коэффициентов к величине прожиточного минимума, установленной Правительством Нижегородской области, разработанных с учётом особенностей социально-экономического положения населения соответствующего городского округа, поселения Нижегородской области по социально-демографическим группам. В г. Сарове в 2011 году, согласно постановлению администрации, он составил 1 по всем социально-демографическим группам;

-средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилого помещения, соответствующей средним условиям муниципального образования в части состояния жилого помещения и обеспеченности коммунальными услугами. В г. Сарове в 2011 году, согласно постановлению администрации, она составила 38 000 руб.;

¹ Постановление администрации г. Сарова от 28.02.2011 N 964 «О мерах по реализации Закона Нижегородской области «О порядке признания граждан малоимущими в целях принятия на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях муниципального жилищного фонда, предоставляемых по договорам социального найма». Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

-коэффициента к сумме величин прожиточных минимумов семьи с целью установления минимального размера дохода семьи в период накоплений. Размер указанного коэффициента не может быть менее 1. В г. Сарове в 2011 году он составил 1.2, в соответствии с решением Городской думы от 29.06.2006 N 73/4-гд (в ред. от 15.02.2007) «О мерах по реализации Закона Нижегородской области «О порядке признания граждан малоимущими в целях принятия на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях муниципального жилищного фонда, предоставляемых по договорам социального найма»¹.

Практика работы с указанной формулой приводит к выводу об отсутствии необходимости внесения изменений в Закон Нижегородской области «О порядке признания граждан малоимущими в целях принятия на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях муниципального жилищного фонда, предоставляемых по договорам социального найма» в этой части.

Между тем нельзя согласиться с определением круга членов семьи, установленных ч.1 ст. 7 Закона Нижегородской области. Так, в соответствии с указанной нормой к членам семьи заявителя отнесены проживающие совместно с ним его супруг, а также его дети и родители. Другие родственники и нетрудоспособные иждивенцы признаются членами семьи заявителя, если они вселены в качестве членов его семьи и ведут с ним общее хозяйство. Иные лица могут быть признаны членами семьи заявителя в судебном порядке. У региональных органов государственной власти отсутствуют полномочия по определению понятия «член семьи», оно дано в Жилищном кодексе РФ. Определение членов семьи, предусмотренное региональным законодателем в Нижегородской области, соответствует понятию членов семьи нанимателя, установленному ч.1 ст. 69 Жилищного кодекса РФ. Между тем Законом Нижегородской области не учтено, что с заявлением о признании малоимущими может обратиться семья, имеющая в собственности небольшое жилое помещение.

¹ Решение Городской думы г. Сарова от 29.06.2006 N 73/4-гд «О мерах по реализации Закона Нижегородской области "О порядке признания граждан малоимущими в целях принятия на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях муниципального жилищного фонда, предоставляемых по договорам социального найма». Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

Так, в соответствии с ч.1 ст. 31 Жилищного кодекса РФ к членам семьи собственника жилого помещения относятся проживающие совместно с данным собственником в принадлежащем ему жилом помещении его супруг, а также дети и родители данного собственника. Другие родственники, нетрудоспособные иждивенцы и, в исключительных случаях, иные граждане могут быть признаны членами семьи собственника, если они вселены собственником в качестве членов своей семьи. Таким образом, при признании заявителя - собственника малоимущим, круг лиц, относящихся к членам семьи, определяется без учёта ведения общего хозяйства. Поскольку ведение общего хозяйства (которое необходимо в ряде случаев, установленных в ч. 1 ст. 69 Жилищного кодекса РФ) является фактическим обстоятельством, подтверждение которого документально затруднительно, оно может быть доказано указанием на факт ведения общего хозяйства в заявлении обратившихся граждан. На это прямо указано в п. 6.2 Приказа.

Не вполне справедливым является установление в ч. 4 ст. 7 Закона Нижегородской области условия о том, что при исчислении среднемесячного дохода семьи в состав семьи не включаются совершеннолетние трудоспособные граждане, если они не могут подтвердить или самостоятельно задекларировать свои доходы от трудовой и индивидуальной предпринимательской деятельности ни за один месяц расчётного периода или предоставляют документы, подтверждающие их нулевой доход.

Однако указанное положение рекомендовано к применению п. 6.4 Приказа. Обосновано оно необходимостью стимулирования совершеннолетних трудоспособных граждан к трудовой деятельности.

Таким образом, малоимущность включает ряд правовых состояний, которые, как указывалось выше, в науке справедливо рассматриваются в качестве юридических фактов. Следует согласиться с М.В. Бандо, полагающим, что наличие дохода также состоит из юридических фактов (на основании которых возникают авторское отношение, трудовое отношение и др.). Аналогично рассматривается наличие имущества (в данном случае речь может идти о

договорном правоотношении, правоотношении собственности и др.)¹. Однако необходимо отметить, что в состав малоимущности должно быть включено также и такое правовое состояние, как семейное положение. При отсутствии доходов и имущества элементами малоимущности являются юридические факты, именуемые в науке отрицательными или фактами-правоотношениями. М.Н. Марченко полагает, что, говоря о факте – правоотношении, важен с юридической точки зрения факт существования (иногда отсутствия) правоотношения². Как пример отсутствия правоотношения и М.Н. Марченко и О.А. Красавчиков приводят факт отсутствия зарегистрированного брака, который является необходимым условием вступления в брак³.

Таким образом, малоимущность является функциональным объединением юридических фактов.

3. Далее необходимо принятие решения о признании гражданина малоимущим.

Статья 49 Жилищного кодекса РФ предусматривает два основания для постановки на учёт нуждающихся в улучшении жилищных условий. Так, на учёт могут быть поставлены малоимущие граждане, признанные нуждающимися в улучшении жилищных условий, а также граждане, относящиеся к определённой федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации категории, признанные нуждающимися в общем порядке или по правилам, установленным федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации. Жилищный кодекс РФ в ч. 2 ст. 52 прямо указывает на необходимость принятия органами, осуществляющими постановку на учёт и выделение жилых помещений фонда социального использования, решения о признании нуждающимся в улучшении жилищных условий. Однако аналогичное указание отсутствует на этапе проверки органами местного самоуправления малоимущности граждан. Следуя позиции федерального законодателя, можно сделать вывод об отсутствии необходимости

¹Бандо М.В. Основания возникновения жилищных правоотношений социального найма жилого помещения: дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2010. – С. 67.

²Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах / Под ред. Проф. М.Н. Марченко. Том 2. Теория права. – М.: «Зерцало», 2000. – С. 288.

³Там же. – С. 288; Красавчиков О.А. Юридические факты в советском гражданском праве. – М., 1958. – С. 146.

принятия решения о признании малоимущим. Однако существование требования о наличии такого решения не противоречит действующему законодательству. В Нижегородской области на необходимость принятия решения о признании малоимущим указано в ст. 4 Закона Нижегородской области от 16.11.2005 N 181-3 «О порядке признания граждан малоимущими в целях принятия на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях муниципального жилищного фонда, предоставляемых по договорам социального найма», ст. 5 Закона Нижегородской области от 16.11.2005 N 179-3 «О порядке ведения органами местного самоуправления городских округов и поселений Нижегородской области учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма». Следовательно, в Нижегородской области этот этап является обязательным.

Решение о признании малоимущим с позиции теории юридических фактов следует, как было указано выше, рассматривать в качестве юридического акта.

4. Следующим необходимым условием для приобретения права на предоставление жилого помещения фонда социального использования является юридический факт (юридический акт) - подача заявления о признании нуждающимся в улучшении жилищных условий. Оно необходимо и в случае, предусмотренном ч. 2 ст. 49 Жилищного кодекса РФ (после признания малоимущим), и в случае, предусмотренном в ч. 3 ст. 49 Жилищного кодекса РФ (при отнесении заявителя к определенной категории, установленной нормативными актами). Между тем следует отметить, что заявление о признании нуждающимся в улучшении жилищных условий не всегда необходимо. Пример этому - положения ч. 2 ст. 59 Жилищного кодекса РФ, согласно которым освободившееся жилое помещение в коммунальной квартире выделяется, в том числе, малоимущим гражданам, обеспеченным общей площадью жилого помещения на одного члена семьи менее нормы предоставления.

Необходимость подачи гражданином заявления о принятии на учёт нуждающихся предусмотрена в ч. 3 ст. 52 Жилищного кодекса РФ. В Нижегородской области положения ч. 2 ст. 5 регионального закона от 16.11.2005

№ 179-З «О порядке ведения органами местного самоуправления городских округов и поселений Нижегородской области учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма» частично некорректны, поскольку воспроизводят содержание вышеуказанной нормы Жилищного кодекса РФ, в связи с чем необходимо внесение следующего изменения в указанный региональный закон: ч.2 ст. 5 исключить. Это позволит ликвидировать дублирование федеральных норм на региональном уровне. Часть 3 ст. 5 Закона Нижегородской области «О порядке ведения органами местного самоуправления городских округов и поселений Нижегородской области учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма» предусматривает, что форма заявления о принятии на учёт граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, устанавливается Правительством Нижегородской области. Согласно Распоряжению Правительства Нижегородской области от 15.02.2006 № 102-р «Об утверждении формы заявления гражданина о принятии на учёт в качестве нуждающегося в жилом помещении, предоставляемом по договору социального найма» утверждена форма заявления о принятии на учёт в качестве нуждающегося¹.

Между тем полагаю, что существование данной формы является нецелесообразным, поскольку, как было указано выше, подача гражданином заявления не по указанной форме не является основанием для отказа в постановке на учёт нуждающихся. Кроме того, форма заявления, установленная Распоряжением Правительства Нижегородской области № 102-р от 15.02.2006, не соответствует требованиям законодательства о предоставлении государственных и муниципальных услуг (а именно частям 3 и 5 ст. 7 Федерального Закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и

¹ Распоряжение Правительства Нижегородской области от 15.02.2006 № 102-р "Об утверждении формы заявления гражданина о принятии на учёт в качестве нуждающегося в жилом помещении, предоставляемом по договору социального найма" // Правовая среда. – № 18(691). – 11.03.2006 (приложение к газете "Нижегородские новости". – № 42(3454)).

муниципальных услуг»). Таким образом, необходимо предусмотреть в установленной форме заявления положения относительно согласий на обработку персональных данных, а также на предоставление информации, доступ к которой ограничен федеральными законами. А именно: необходимо дополнить форму заявления абзацами 2 и 3 следующего содержания (последующие абзацы должны быть соответственно сдвинуты). Абзац 2: «Согласие на обработку персональных данных. Я, (фамилия, имя, отчество, номер основного документа, удостоверяющего личность, сведения о дате выдачи этого документа, выдавшем органе; для представителя: фамилия, имя, отчество (действующего в интересах доверителя (фамилия, имя, отчество), номер основного документа, удостоверяющего личность, сведения о дате выдачи этого документа, выдавшем органе, реквизиты документа, подтверждающего полномочия представителя) даю согласие (наименование, адрес органа местного самоуправления, подразделения) в соответствии со статьей 9 Федерального закона «О персональных данных» на автоматизированную, а также без использования средств автоматизации обработку моих персональных данных в целях признания нуждающимся для постановки на учёт нуждающихся в улучшении жилищных условий, а именно на совершение действий, предусмотренных пунктом 3 статьи 3 Федерального закона «О персональных данных», со сведениями, представленными мной в (наименование органа местного самоуправления, подразделения). Настоящее согласие даётся на период до истечения сроков хранения соответствующей информации или документов, содержащих указанную информацию, определяемых в соответствии с законодательством Российской Федерации. Отзыв заявителя на обработку персональных данных осуществляется в соответствии с ч. 2 ст. 9 Федерального закона «О персональных данных». Принято (фамилия, имя, отчество сотрудника органа местного самоуправления, подразделения, дата принятия). Примечание. Согласие на обработку персональных данных несовершеннолетних лиц подписывают их законные представители».

Абзац 3: «Согласие на предоставление информации, доступ к которой ограничен федеральными законами. Я, (фамилия, имя, отчество, номер основного

документа, удостоверяющего личность, сведения о дате выдачи этого документа, выдавшем органе; для представителя: фамилия, имя, отчество (действующего в интересах доверителя (фамилия, имя, отчество), номер основного документа, удостоверяющего личность, сведения о дате выдачи этого документа, выдавшем органе, реквизиты документа, подтверждающего полномочия представителя) даю согласие (наименование, адрес органа местного самоуправления, подразделения) в соответствии с Федеральным законом «О персональных данных» на предоставление информации, доступ к которой ограничен федеральными законами, в целях признания нуждающимся для постановки на учёт нуждающихся в улучшении жилищных условий, а именно на совершение действий, предусмотренных Федеральным законом «О персональных данных». Настоящее согласие даётся на период до истечения сроков хранения соответствующей информации или документов, содержащих указанную информацию, определяемых в соответствии с законодательством Российской Федерации. Принято (фамилия, имя, отчество сотрудника органа местного самоуправления, подразделения, дата принятия)».

Это позволит привести указанную форму заявления в соответствие с действующим законодательством.

Г.В. Мищенко полагает, что неверным является отнесение нуждаемости в улучшении жилищных условий: «к основаниям возникновения гражданско-правовых жилищных отношений... для гражданского права, регулирующего имущественные отношения... такие обстоятельства, как нуждаемость... не должны иметь юридического значения»¹. С данной точкой зрения нельзя согласиться, поскольку в отсутствие нуждаемости невозможно принятие решения о признании нуждающимся в улучшении жилищных условий, а также принятие решения о постановке на учёт нуждающихся в улучшении жилищных условий и, как следствие, невозможно возникновение имущественного правоотношения социального найма). Следовательно, нуждаемость (обычно) – обязательный

¹Мищенко Г.В. Жилищное право: правовая природа // Правовое регулирование социально-экономических отношений в условиях перестройки хозяйственного механизма: Сборник научных статей. – Барнаул. 1990. – С. 53-54.

юридический факт. Следует оговориться, что малоимущность и нуждаемость в улучшении жилищных условий являются обязательными юридическими фактами, входящими в юридический состав, нормативно отрегулированный ч. 2 ст. 49 Жилищного кодекса РФ. Однако малоимущность не является юридическим фактом, входящим в юридический состав, предусмотренный ч. 3 ст. 49 Жилищного кодекса РФ, а нуждаемость в улучшении жилищных условий, в том правовом смысле, который установлен ст. 51 Жилищного кодекса РФ, не предусмотрена в юридическом составе, указанном в ч. 2 ст. 59 Жилищного кодекса РФ.

При наличии полного пакета документов, подтверждающих право признания малоимущим, органы, осуществляющие учёт и распределение жилых помещений фонда социального использования, принимают решение о признании малоимущим, что является непосредственной обязанностью, корреспондирующей праву заявителя быть признанным малоимущим (ч. 2 ст. 49 Жилищного кодекса РФ). Без решения органов, осуществляющих учёт, о признании гражданина малоимущим или нуждающимся невозможно дальнейшее принятие решения о постановке на учёт нуждающихся в улучшении жилищных условий, и, следовательно, невозможно предоставление жилья по договору социального найма.

5. Для того чтобы было принято положительное решение о признании нуждающимся, необходимо такое правовое состояние, как нуждаемость. Основания признания нуждающимся в улучшении жилищных условий установлены ст. 51 Жилищного кодекса РФ. Однако есть правовые неточности, допущенные законодателем в части установления нуждаемости.

Следует отметить некорректность положений Закона Нижегородской области от 16.11.2005 N 179-З «О порядке ведения органами местного самоуправления городских округов и поселений Нижегородской области учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма» в части указания лиц, имеющих право состоять на учёте, а также оснований нуждаемости, поскольку воспроизведены нормы ст. 49

Жилищного кодекса РФ, ст. 51 Жилищного кодекса РФ и ст. 52 Жилищного кодекса РФ. С целью устранения дублирования федеральных норм на региональном уровне необходимо исключить из указанного регионального закона ч.1 и ч. 4 ст.2, а также ст. 3.

Рассматривая право органов местного самоуправления на установление, в соответствии со ст. 50 Жилищного кодекса РФ, учётной нормы и нормы предоставления, необходимо обратить внимание на наличие некоторых трудностей, связанных с указанными полномочиями органов местной власти. Так, в ряде городов устанавливаются учётные нормы и нормы предоставления двух видов: нормы предоставления и учётные нормы, применяемые для постановки на учёт нуждающихся и последующего предоставления жилья в отдельных квартирах (или индивидуальных жилых домах) и в коммунальных квартирах¹. Указанные положения представляются обоснованными с позиции социальной справедливости, поскольку проживание в отдельной квартире является более комфортным, чем в коммунальной, однако при работе на практике возникают существенные затруднения. Так, не понятно какими нормами (установленными для отдельных или коммунальных квартир) руководствоваться при определении нуждаемости семьи, состоящей из 10 человек, имеющей на праве собственности два жилых помещения – небольшой квартиры и комнаты в коммунальной квартире. Аналогичный вопрос возникает и при предоставлении квартиры в дополнение к имеющейся комнате в коммунальной квартире. Однако условия определения норм (учётной и предоставления) органами местного самоуправления должны быть сформулированы чётко и недвусмысленно. Для этого в ст. 50 Жилищного кодекса РФ ввести обязанность на установление единой учётной нормы и единой нормы предоставления в отношении различных видов жилых помещений с целью исключения возникновения различных подходов при расчёте метража в случае предоставления отдельной квартиры в дополнение к

¹Решение Городской думы г. Чкаловска Чкаловского района от 27.12.2010 N 82 "Об установлении учётной нормы и нормы предоставления площади жилого помещения на территории города Чкаловска Нижегородской области". Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс»; Решение Городской думы г. Сарова от 17.11.2005 N 151/4-гд "Об утверждении нормы предоставления и учётной нормы площади жилого помещения по договору социального найма". Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

имеющейся комнате в коммунальной квартире. Соответственно, статью 50 Жилищного кодекса РФ дополнить ч. 7 следующего содержания: «7 Органом местного самоуправления может быть установлена только одна учётная норма и одна норма предоставления».

Пункт 1 ч.1 ст. 51 Жилищного кодекса РФ включает в себя положения п. 3 ч.1 ст. 51 Жилищного кодекса РФ, указывая, что нуждающимися являются лица, не являющиеся нанимателями (членами семьи нанимателя) жилых помещений по договору социального найма либо собственниками (членами семьи собственника) жилых помещений. Обратившись к определению жилого помещения, содержащемуся в ст. 15 Жилищного кодекса РФ, можно сделать вывод о том, что помещения, не отвечающие установленным требованиям, не являются жилыми. Лицо, обладающее на праве собственности или по договору социального найма помещением, не отвечающим установленным требованиям, не является нанимателем жилого помещения по договору социального найма либо собственником жилых помещений (п.1 ч.1 ст. 51 Жилищного кодекса РФ). Однако выделение основания нуждаемости, предусмотренного п. 3 ч.1 ст. 51 Жилищного кодекса РФ, было необходимо законодателю для разграничения очередного и внеочередного (п.1 ч.2 ст. 57 Жилищного кодекса РФ) предоставления жилья. Таким образом, с целью устранения противоречия норм Жилищного кодекса РФ считаю необходимым исключить п.3 ч.1 ст. 51 Жилищного кодекса РФ и изложить п.1 ч.1 ст. 51 Жилищного кодекса РФ в новой редакции: «Гражданами, нуждающимися в жилых помещениях, признаются не являющиеся нанимателями жилых помещений по договорам социального найма, договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма, договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования либо собственниками жилых помещений или членами семьи собственника жилого помещения, в том числе, проживающие в помещении, не отвечающем установленным требованиям».

Таким образом, рассматривая нуждаемость – понятие собирательное, поэтому представляет собой функциональное объединение юридических фактов, свидетельствующих о наличии потребности в жилом помещении.

6. После подачи заявлений о признании малоимущим или нуждающимся в улучшении жилищных условий, принимаются соответствующие решения. На стадии принятия решения о признании нуждающимся в улучшении жилищных условий (ст. 52 Жилищного кодекса РФ) к субъективному праву относится право быть признанным нуждающимся, а к юридической обязанности – обязанность такого признания.

При принятии решения о признании нуждающимся, гражданин встаёт на очередь нуждающихся в жилье, предоставляемом по договору социального найма. Срок нахождения в очереди измеряется десятками лет. При подходе очереди гражданин может отказаться от получения конкретного жилого помещения без указания причин (сохранив при этом право состоять в очереди). В случае согласия гражданин направляет в орган, осуществляющий учёт, соответствующее заявление, после чего принимается решение о предоставлении жилого помещения. Однако в случае предоставления освободившегося жилого помещения в коммунальной квартире, согласно ст. 59 Жилищного кодекса РФ, некоторые элементы вышеуказанной процедуры отсутствуют. В соответствии с ч.1 ст. 59 Жилищного кодекса РФ, для получения освободившегося помещения в коммунальной квартире не обязательно состоять в очереди нуждающихся в улучшении жилищных условий, достаточно фактически относиться к категории малоимущего и нуждающегося на момент освобождения комнаты в коммунальной квартире. В данном случае необходима лишь подача гражданином заявления о предоставлении жилого помещения по договору социального найма (и пакета документов, установленного законом). Между тем граждане, проживающие на территории Нижегородской области, с учётом положений ст.3 Закона Нижегородской области от 16.11.2005 N 181-3 «О порядке признания граждан малоимущими в целях принятия на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях муниципального жилищного фонда, предоставляемых по

договорам социального найма», обязаны предоставить также заявление о признании их малоимущими. Необходимо, однако, отметить, что отсутствие указанного заявления не является основанием для отказа в предоставлении освободившейся комнаты.

Таким образом, в действующем Жилищном кодексе РФ при предоставлении освободившейся комнаты в коммунальной квартире минует стадия подачи заявления о признании гражданина нуждающимся в улучшении жилищных условий.

7. При условии наличия у гражданина такого правового состояния, как нуждаемость в улучшении жилищных условий, а также подачи соответствующего заявления, принимается решение о признании его нуждающимся в улучшении жилищных условий и включении в очередь (в список на улучшение жилищных условий).

Согласно ст. 6 Закона Нижегородской области от 16.11.2005 N 179-З «О порядке ведения органами местного самоуправления городских округов и поселений Нижегородской области учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма» для обеспечения гласности и объективности принятия решений о постановке на учёт и предоставлении жилых помещений по договору социального найма при органе, осуществляющем принятие на учёт, может быть создана комиссия по жилищным вопросам (далее - Комиссия)¹. Таким образом, указанные вопросы на территории Нижегородской области решаются на Комиссии. Как правило, решение принимается большинством голосов. Согласно ст. 36, ст. 37 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», руководитель органа местного самоуправления принимает решение относительно вопросов местного значения единолично. В силу этого, решение Комиссии может носить исключительно

¹ Закон Нижегородской области от 16.11.2005 N 179-З "О порядке ведения органами местного самоуправления городских округов и поселений Нижегородской области учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма" (принят постановлением ЗС НО от 27.10.2005 N 1688-III) // Правовая среда. – N 94-95(660-661). – 23.11.2005 (приложение к газете "Нижегородские новости". – N 218(3390). – 23.11.2005).

рекомендательный характер, а окончательное решение принимается руководителем органа местного самоуправления.

На данном этапе у гражданина возникает право быть принятым на учёт, право участвовать в заседании жилищной комиссии при рассмотрении вопроса, касающегося лично гражданина, право получения документа органов, осуществляющих учёт и распределение жилых помещений, содержащего сведения о принятом решении. Указанным правам корреспондируют соответствующие обязанности органов, осуществляющих учёт.

8. Далее при подходе очереди органы, осуществляющие учёт и распределение жилья фонда социального использования, предлагают гражданину конкретное жилое помещение, а гражданин подает заявление – согласие на получение жилого помещения по договору социального найма.

Не вызывает сомнения возможность гражданина, которому предложено конкретное жилое помещение, отказаться от предложенного варианта с сохранением права стоять в очереди нуждающихся в улучшении жилищных условий. В данном случае вопрос о распределении указанного жилого помещения решается просто – оно предоставляется следующему по очереди. Между тем остаётся открытым вопрос, в течение какого времени гражданин, получивший предложение от органов, осуществляющих учёт и распределение жилых помещений, должен дать ответ? Жилищный кодекс РФ указанный срок не устанавливает. Между тем муниципалитет обязан содержать жилое помещение, предложенное гражданину, до принятия решения органом, осуществляющим учёт и распределение жилья о его предоставлении. В случае отказа первого и последующих очередников, срок содержания муниципальным образованием такого имущества увеличивается. Таким образом, при установлении срока дачи согласия на получение жилого помещения по договору социального найма, необходимо соблюсти баланс интересов граждан и муниципалитета.

Согласно ст. 7 Жилищного кодекса РФ, жилищное законодательство допускает применение аналогии закона в случаях, если жилищные отношения не урегулированы жилищным законодательством или соглашением участников

таких отношений, и при отсутствии норм гражданского или иного законодательства, прямо регулирующих такие отношения, и аналогии права (исходя из общих начал и смысла жилищного законодательства и требований добросовестности, который «прямо провозглашается в качестве основополагающего принципа гражданского права»¹, гуманности, разумности и справедливости). Согласно п. 2 ст. 314 Гражданского кодекса РФ, в случаях отсутствия указания срока исполнения обязательства, оно должно быть исполнено в семидневный срок. Полагаю целесообразным обратиться к Приказу Минрегиона РФ от 25.02.2005 N 18 «Об утверждении Методических рекомендаций для субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по определению порядка ведения органами местного самоуправления учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, и по предоставлению таким гражданам жилых помещений по договору социального найма», устанавливающему в п. 30 тридцатидневный срок для заселения освободившегося жилого помещения². Необходимо отметить, что указанный Приказ Минрегиона РФ, согласно преамбуле, носит рекомендательный характер. В связи с отсутствием норм действующего законодательства, регулирующих вопрос срока дачи согласия на получение жилого помещения по договору социального найма, полагаю возможным руководствоваться указанным Приказом Минрегиона.

С учётом изложенного, принимая во внимание срок на пробег письма по городу, а также срок необходимый для рассмотрения заявления и документов в органах, осуществляющих учёт и распределения жилых помещений фонда социального использования, срок на принятие решения органом власти, срок на заключение договора социального найма, справедливым будет установление

¹Абросимова Е.А. Материально-правовой и коллизионный аспекты критерия предвидимости в праве России и зарубежных стран: автореф. дис. ... канд юрид. наук. – М, 2018. – С. 2.

²Приказ Минрегиона РФ от 25.02.2005 N 18 "Об утверждении Методических рекомендаций для субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по определению порядка ведения органами местного самоуправления учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, и по предоставлению таким гражданам жилых помещений по договору социального найма". Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

двухнедельного срока для дачи ответа гражданином, претендующим на получение жилого помещения по договору социального найма.

Необходимо также учесть, что при получении предложения от органов, осуществляющих учёт и распределение жилых помещений фонда социального использования, гражданин может отсутствовать (по причине нахождения в больнице, в длительной командировке). В связи с этим гражданин, обнаруживший письменное предложение указанных органов, уже после такого распределения следующему по очереди вправе обратиться в суд с иском о признании незаконным решения о предоставлении жилого помещения в обход очереди, что в случае удовлетворения исковых требований повлечёт необходимость признания не приобретшими права пользования жилым помещением граждан, которым оно уже предоставлено, с их последующим выселением. На основании изложенного представляется необходимым установить срок для дачи ответа на предложение государственных или муниципальных органов о предоставлении жилого помещения по договору социального найма, а также обязанность граждан, состоящих на учёте нуждающихся, письменно извещать органы, осуществляющие учёт и распределение жилых помещений фонда социального использования, об их длительном отсутствии (последствием такого неизвещения гражданином государственных органов или органов местного самоуправления должно являться распределение освободившегося жилого помещения гражданам, следующим по очереди).

Таким образом, для соблюдения интересов муниципалитета и граждан необходимо внесение следующего изменения в ч. 3 ст. 57 Жилищного кодекса РФ: «Второе предложение ч. 3 ст. 57 Жилищного кодекса РФ считать предложением пятым. Дополнить ч. 3 ст. 57 Жилищного кодекса РФ предложениями следующего содержания: «Непосредственно перед выделением жилого помещения по договору социального найма органы местного самоуправления уведомляют гражданина о предстоящем предоставлении жилого помещения. Срок для ответа на указанное уведомление составляет две недели с момента получения такого уведомления гражданином. Граждане, состоящие на

учёте нуждающихся, обязаны письменно извещать органы, осуществляющие учёт и распределение жилья, об их длительном отсутствии. Последствием такого неизвещения гражданином государственных органов или органов местного самоуправления является распределение освободившегося жилого помещения гражданам, следующим по очереди».

9. Заявление-согласие на получение конкретного жилья также необходимо выделить как отдельный юридический факт - факт-действие.

10. После подачи гражданином заявления-согласия на получение конкретного жилого помещения принимается решение о выделении жилого помещения по договору социального найма, которое также является фактом-действием. Субъективным правом гражданина выступает право на получение конкретного жилого помещения. Этому праву корреспондируют обязанности органов власти. У гражданина, в свою очередь, также имеется ряд обязанностей, например, предоставление сведений об изменении состава семьи, предоставление сведений о смене места проживания; этим обязанностям корреспондируют права органов, осуществляющих учёт.

Решение о выделении жилого помещения по договору социального найма входит в состав организационного правоотношения по предоставлению жилого помещения по договору социального найма, являясь правопрекращающим юридическим фактом. Необходимость включения указанного решения в состав указанного организационного правоотношения обусловлена тем, что это решение, принимаемое соответствующим органом, носит организационный характер. Данное обстоятельство объясняется тем, что само по себе принятие решения о выделении жилого помещения на условиях договора социального найма не влечёт возникновения имущественных прав и обязанностей у сторон, но организует возможность их реализации в дальнейшем. Кроме того, указанное решение необходимо рассматривать как административный акт органа власти, поскольку оно соответствует признакам такого акта: принимается компетентным органом (на местах решение о выделении жилого помещения по договору социального найма принимается органом местного самоуправления – администрацией),

издаётся на основании юридического факта (подачи заявления), а также, в соответствии с нормами права (глава 8 Жилищного кодекса РФ), определяет права и обязанности конкретных лиц (заявителя и органа, принявшего решение о выделении жилья). На основании изложенного необходимо включение указанного юридического факта в состав указанного организационного правоотношения.

Необходимо оговориться, что у гражданина, в случае нарушения прав организационного характера, (равно как и в случае нарушения прав имущественного характера) имеется право на защиту, под которым понимается возможность использования мер правоохранительного характера для восстановления или защиты права. Таким образом, при нарушении организационных прав гражданина возникает охранительное правоотношение.

Указанное право может быть выражено в различных формах: юрисдикционной (представляющей собой деятельность уполномоченных государственных органов, связанную с защитой оспариваемых или нарушенных прав) и неюрисдикционной (самостоятельной защитой прав). В рамках юрисдикционной формы защиты гражданин, фактически обладающий правом на получение жилого помещения по договору социального найма, может обжаловать решения, действия, бездействие должностных лиц органа, осуществляющего предоставление жилых помещений по договорам социального найма, в суде путём подачи соответствующего иска, а также подать жалобу на нарушение его прав в вышестоящую инстанцию (руководителю). В рамках неюрисдикционной формы защиты гражданин, защищающий своё право на получение жилого помещения по договору социального найма, вправе, например, участвовать в заседании жилищной комиссии при рассмотрении вопроса о предоставлении ему жилого помещения, пояснять свою позицию членам комиссии, предоставлять в подтверждение этой позиции документы, не предусмотренные в качестве обязательных законом. В качестве способов защиты в данном случае могут выступать восстановление или признание права (например, восстановление в очереди нуждающихся по дате подачи заявления в случае, когда гражданин уже состоял в очереди, признания права на включение в список нуждающихся),

признание недействительным акта органа, осуществляющего предоставление жилых помещений фонда социального использования, прекращение или изменение правоотношений (в случае, если жилое помещение предоставлено в нарушение очерёдности, гражданин, права которого нарушены, может потребовать отмены решения о выделении жилого помещения и выселении, а также предоставления указанного помещения ему).

Вышеуказанные юридические факты относятся к фактам-действиям, складывающимся до заключения договора социального найма, так или иначе отражающим организационное правоотношение по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма, поскольку связаны с организацией действий по обеспечению использования жилого помещения на условиях социального найма (исключение составляют лишь нормативно определённые состояния: малоимущность и нуждаемость в улучшении жилищных условий). Однако это несколько не умаляет гражданско-правовой характер организационного и имущественного правоотношений, складывающихся по поводу предоставления жилого помещения по договору социального найма, поскольку в их основе лежит диспозитивный метод регулирования, отсутствует принцип «власти и подчинения».

В этой связи следует согласиться с мнением Д.В. Пяткова, считающего, что «значительная часть актов государственных органов и органов местного самоуправления допускает применение к ним гражданско-правовых норм»¹. В обоснование своей позиции Д.В. Пятков ссылается на приведённый Д.В. Петровым пример, сформулированный следующим образом: «Различные действия собственников имущества учреждений, унитарных предприятий в отношении имущественных комплексов данных лиц являются односторонними сделками. К последним следует отнести, в том числе, действия по закреплению имущества на праве хозяйственного ведения, праве оперативного управления и по изъятию имущества; дачу согласия собственником учреждения и унитарным

¹Пятков Д.В. Сделки и административные акты как основания гражданских правоотношений. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

предприятиям на распоряжение тем или иным имуществом (статьи 295, 297, 576 Гражданского кодекса РФ). Для публичных собственников охарактеризованные сделки могут совершаться в форме соответствующих индивидуальных ненормативных актов органа, уполномоченного представлять собственника. Однако форма акта не изменяет сущности юридического факта (сделки)»¹. Аналогичной точки зрения придерживается и И.А. Емелькина, считающая, что правоотношение по социальному найму «носит исключительно гражданско-правовой характер»². В.В. Васильев также рассматривает правоотношение по предоставлению жилого помещения по договору социального найма в качестве гражданско-правового, отмечая, что участники указанного отношения обладают самостоятельностью³.

Может иметь место и иной юридический состав. Так, юридический состав, предусмотренный ч. 3 ст. 49 Жилищного кодекса РФ (устанавливающей положения относительно предоставления жилого помещения на условиях договора социального найма иным категориям граждан, признанным нуждающимися, например, ветеранам Великой Отечественной войны), включает следующие юридические факты: подача заявления, отнесение гражданина к категории, установленной ч.3 ст. 49 Жилищного кодекса, нуждаемость в улучшении жилищных условий, решение о признании гражданина нуждающимся в улучшении жилищных условий и включение в список граждан, претендующих на получение жилых помещений в соответствии с вышеуказанной нормой, предложение органами, осуществляющими учёт и распределение жилых помещений фонда социального использования конкретного жилого помещения, подача заявления-согласия на получение конкретного жилого помещения, решение о предоставлении жилого помещения.

¹Петров Д.В. Право хозяйственного ведения и право оперативного управления в системе вещных прав: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2002. – С. 10.

²Емелькина И.А. Гражданско-правовые способы приобретения и защиты вещных прав на жилые и нежилые помещения: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2001. – С. 21.

³Васильев В.В. Гражданско-правовое регулирование отношений, возникающих из договора социального найма жилого помещения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Тверь, 2004. – С. 74.

К юридическим фактам, являющимся элементами юридического состава, предусмотренного ч. 2 ст. 59 Жилищного кодекса РФ (устанавливающей положения относительно предоставления жилых помещений по договору социального найма малоимущим гражданам, обеспеченным общей площадью жилого помещения на человека менее нормы предоставления, т.е. не являющихся нуждающимися) относятся: подача заявления, малоимущность, принятие решения о признании малоимущим, обеспечение общей площадью жилого помещения на одного члена семьи менее нормы предоставления, решение о принятии на учёт, решение о предоставлении жилого помещения.

Таким образом, организационное правоотношение по предоставлению жилого помещения по договору социального найма возникает на основании подачи заявления, переживает динамику, поскольку возникает ряд прав и обязанностей внутри сложного организационного правоотношения.

В силу изложенного нельзя согласиться с позицией О.А. Красавчикова, полагающего, что «до завершения юридического состава никаких юридических последствий для данного конкретного правоотношения не наступает»¹. Так, в случае с организационным правоотношением по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма до завершения юридического состава возможно наступление целого ряда юридических последствий для данного правоотношения. А именно: последствием подачи заявления о постановке на учёт нуждающихся в улучшении жилищных условий является обязанность по предоставлению органами, осуществляющими учёт и распределение жилых помещений фонда социального использования, информации об этапах рассмотрения заявления, о результатах рассмотрения заявления; после принятия решения о постановке в очередь у указанных органов возникает обязанность предоставления информации о порядковом номере очереди и др. Кроме того, до накопления необходимого количества юридических фактов возможно прекращение организационного правоотношения социального найма в связи с подачей заявления о снятии с очереди. Таким образом,

¹Красавчиков О.А. Юридические факты в советском гражданском праве. – М., 1958. – С. 62.

юридических последствий до завершения юридического состава не наступает лишь для имущественного правоотношения социального найма, для организационного правоотношения по предоставлению жилого помещения по договору социального найма юридические последствия начинают наступать с момента его возникновения (с момента подачи заявления).

§4. Решение о предоставлении жилого помещения по договору социального найма как основание возникновения имущественного правоотношения

Организационное правоотношение по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма прекращается с момента принятия решения о предоставлении жилого помещения по договору социального найма. Указанное решение своим существованием обязано последовательному накоплению юридических фактов. Данное решение необходимо рассматривать как правопрекращающий юридический факт, однако оно же выступает порождающим юридическим фактом, необходимым для возникновения имущественного отношения социального найма, поскольку согласно ч. 4 ст. 57 Жилищного кодекса РФ решение о предоставлении жилого помещения по договору социального найма является основанием для заключения договора социального найма. При принятии указанного решения на практике возникали затруднения.

До 17.12.2013 года региональным законодателем в Нижегородской области был оставлен без внимания такой важный вопрос, как изменение состава семьи гражданина, стоящего на учёте нуждающихся в улучшении жилищных условий. А именно, не были установлены последствия такого изменения, что на практике приводило к возникновению проблем, поскольку не было определено, кто из граждан подлежит включению в состав семьи, какие документы должны быть собраны при решении указанного вопроса. Диссертантом (посредством обращения через главу Администрации г. Сарова в Городскую думу г. Сарова, которая является субъектом законодательной инициативы) внесено предложение

о внесении изменения в Закон Нижегородской области от 16 ноября 2005 года N 179-З «О порядке ведения органами местного самоуправления городских округов и поселений Нижегородской области учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма», а именно предложено: в данном случае учитывать в составе семьи заявителя всех граждан, указанных очередником в заявлении и в представленных документах в качестве членов семьи, проживающих совместно с заявителем. Часть 4 ст. 12 Закона Нижегородской области от 16 ноября 2005 года N 179-З «О порядке ведения органами местного самоуправления городских округов и поселений Нижегородской области учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма» (в ранее действовавшей редакции от 06.05.2013 №56-З), регулировавшая правила перерегистрации граждан, стоящих на учёте, предусматривала, что если в составе сведений о гражданине произошли изменения, гражданин обязан представить новые документы, подтверждающие произошедшие изменения. В этом случае, с учётом представленных документов, орган, осуществляющий принятие на учёт нуждающихся в улучшении жилищных условий, рассматривает вопрос о сохранении за гражданином права состоять на учёте. Однако открытым оставался вопрос о том, каким образом оценивать действия заявителя, поставленного на учёт, изменившего состав семьи после перерегистрации (например, за месяц до предоставления ему жилья). В связи с изложенным внесено предложение о применении положений п. 23 Приказа Минрегиона РФ от 25.02.2005 N 18 «Об утверждении Методических рекомендаций для субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по определению порядка ведения органами местного самоуправления учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, и по предоставлению таким гражданам жилых помещений по договору социального найма», согласно которым в случае, если в составе сведений о гражданине произошли изменения, гражданин обязан представить новые документы, подтверждающие произошедшие изменения. В этом случае орган местного

самоуправления должен провести проверку обоснованности отнесения гражданина к нуждающемуся в жилом помещении с учётом новых представленных документов. Также предложено было предусмотреть необходимость предоставления в уполномоченный орган всех документов, требуемых для проверки оснований, позволяющих гражданам состоять на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях непосредственно перед принятием решения о предоставлении жилого помещения с установлением конкретного срока с целью исключения риска возникновения коррупции.

На основании изложенного внесены изменения в Закон Нижегородской области от 16 ноября 2005 года N 179-З «О порядке ведения органами местного самоуправления городских округов и поселений Нижегородской области учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма», а именно предусмотрено дополнение указанного закона Нижегородской области статьёй 12¹ следующего содержания:

«Проверка оснований состоять на учёте перед принятием решения о предоставлении гражданам жилых помещений по договорам социального найма.

1. Перед принятием решения о предоставлении гражданам жилых помещений по договорам социального найма орган, осуществляющий принятие на учёт, в письменной форме предлагает гражданам представить документы, указанные в пунктах 1 - 3 части 4 статьи 5 настоящего Закона, в срок, установленный указанным органом.

2. Органом, осуществляющим принятие на учёт, самостоятельно запрашиваются документы (их копии или содержащиеся в них сведения), указанные в пунктах 1 - 3 части 4 статьи 5 настоящего Закона, в органах государственной власти, органах местного самоуправления и подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организациях, в распоряжении которых находятся данные документы (их копии или содержащиеся в них сведения) в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами Нижегородской

области, муниципальными правовыми актами, если такие документы не были представлены гражданином в установленный срок.

3. Орган, осуществляющий принятие на учёт, осуществляет проверку оснований состоять на учёте для предоставления гражданам жилых помещений по договорам социального найма в течение тридцати рабочих дней со дня представления гражданином или получения по межведомственным запросам документов, указанных в пунктах 1 - 3 части 4 статьи 5 настоящего Закона».

Указанная статья внесена Законом Нижегородской области №178-З от 24.12.2013 «О внесении изменений в Закон Нижегородской области «О порядке ведения органами местного самоуправления городских округов и поселений Нижегородской области учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма». Указанный закон принят Законодательным Собранием Нижегородской области 17.12.2013.

Однако возникают и другие проблемы.

В соответствии с ч. 1 ст. 57 Жилищного кодекса РФ жилые помещения предоставляются гражданам, состоящим на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях, в порядке очередности исходя из времени принятия таких граждан на учёт, за исключением случаев внеочередного предоставления, установленных ч. 2 ст. 57 Жилищного кодекса РФ. Исходя из легального определения жилого помещения, установленного ч. 2 ст. 15 Жилищного кодекса РФ, предоставлению подлежит только изолированное жилое помещение. Между тем на практике возникают затруднения с исполнением указанного требования закона.

Не всегда доли в праве на жилые помещения, имеющиеся у муниципалитетов (например, в силу наследования), являются изолированными помещениями. По закону распоряжение имуществом, находящимся в долевой собственности, осуществляется по соглашению всех её участников. Участник долевой собственности вправе по своему усмотрению распорядиться своей долей при соблюдении, в случае её возмездного отчуждения, правила о преимущественном праве покупки доли остальными участниками долевой

собственности (ст. 246 Гражданского кодекса РФ). Собственник доли при реализации права собственности на неё не является изолированным от окружающих, он осуществляет свои полномочия лишь потому, что его праву корреспондирует обязанность остальных воздержаться от нарушения этого права. Однако, в соответствии с п. 2 ст. 1 Гражданского кодекса РФ, осуществление собственником этого права, в свою очередь, не должно ущемлять законных интересов других лиц, ввиду чего необходимы правила, которые обеспечивали бы, насколько это возможно, интересы остальных участников общей собственности. Установлению таких правил служат положения ст. 250 Гражданского кодекса РФ.

Однако при реализации указанных положений на практике возникают вопросы. Так, на этапе извещения собственников возникает проблема, имеющая большое практическое значение: необходимо определить природу такого извещения, установить, можно ли считать его офертой и применять к нему соответствующие положения Гражданского кодекса РФ. Неверная квалификация возникающих в данном случае отношений влечет экономически невыгодные последствия для участников гражданско-правовых отношений.

Такие авторы, как Скловский К., Смирнова В., Гаврилов Э. считают, что указанное извещение «приравнено к оферте»¹. Из их позиции можно сделать вывод о том, что продавец, сделавший заявление о намерении продать свою долю, связан преимущественным правом.

Указанная позиция поддерживается учёными-цивиристами, предусматривающими, что в случае отказа продавца доли от её продажи или внесения изменений в извещение нарушаются права адресата – сособственника. «Для того чтобы этого не происходило, необходимо признать, что извещение

¹Скловский К., Смирнова М. Институт преимущественной покупки в российском и зарубежном праве // Хозяйство и право. – 2003. – №10. – С.95; Гаврилов Э. Преимущественное право покупки // Российская юстиция. – 2001. – №2. – С. 17.

налагает на продавца доли обязательство продать свою долю адресату, т.е. что извещение является офертой»¹.

Данным выводам противопоставлены соображения С.Е. Никольского и Фокова А.П.². Аналогичной точки зрения придерживается Н. Толчеев, указывая, что договор продажи недвижимости может быть заключён путём составления одного документа, подписанного сторонами³. Исходя из положений ст. 421, ст. 435 Гражданского кодекса РФ, оферта направляется продавцом добровольно и выражает его свободу воли, извещение же о продаже доли, например, в квартире является обязательным в силу закона⁴. Н. Толчеев полагает, что посредством извещения продавец лишь извещает сособственников о намерении продать свою долю, то есть извещение не может являться офертой. Правовыми последствиями отказа собственника от продажи доли будет являться только то, что он не продаст эту долю постороннему без ещё одного уведомления сособственников⁵. Н.В. Зубарева полагает, что извещение о продаже доли нельзя рассматривать и в качестве оферты, направленной с целью заключить предварительный договор, «т.к. оно: извещает о намерении заключить в будущем договор с третьим лицом, а не с акцептантом, не устанавливает годичный срок для заключения основного договора в связи с умолчанием об ином сроке заключения основного договора в оферте, в случае акцепта третье лицо отстраняется от покупки, чего в случае акцепта оферты на заключение предварительного договора быть не может»⁶. Кроме того, предварительный договор должен содержать условия, позволяющие установить предмет, а также другие существенные условия основного договора.

¹Алексеев С.С. Односторонние сделки в механизме гражданско-правового регулирования // Антология уральской цивилистики, 1925 - 1989: Сборник статей. – М., 2001. С. 64 – 66.

²Фоков А.П. Правовая природа общей долевой собственности: исторические и гражданско-правовые аспекты преимущественного права приобретения доли // История государства и права. – 2003. – №5. – С.23; Никольский С.Е. Правовая природа преимущественных прав: не критический анализ существующих точек зрения // Гражданское право- 2008. – № 2. – С.9.

³Толчеев Н. Является ли извещение о преимущественном праве покупки офертой? // Российская юстиция. – 2003. – № 7. – С. 21.

⁴ Там же.

⁵ Там же.

⁶Зубарева Н.В. Основания возникновения и механизм действия преимущественного права покупки // Право и экономика. – 2006. – № 7. – С. 48.

В некоторых случаях извещение о продаже доли рассматривают в качестве публичной оферты. Однако нельзя не согласиться с мнением Л.В. Кузнецовой о том, что субъекты в публичной оферте определены сразу, в то время как извещение о продаже доли всегда адресовано конкретным участникам правоотношений, наделённым преимущественным правом покупки¹. К указанной позиции присоединяется Н.В. Зубарева.

В литературе высказывается и иное мнение о правовой природе извещения об отчуждении доли в праве общей собственности. Л.В. Кузнецова считает, что положения об условиях продажи в извещении будут соблюдены лишь при условии передачи собственникам проекта договора вместе с извещением². Лишь в этом случае, считает автор, возможность предъявления претензий со стороны других участников долевой собственности будет сведена к минимуму. Однако далее Л.В. Кузнецова приходит к выводу о том, что общий подход отсутствует, и при правовой квалификации извещения о продаже доли в праве общей собственности следует исходить из его буквального содержания в каждом конкретном случае. Это может быть приглашение делать оферты на каких-либо условиях, определённых продавцом, или оферта³.

Таким образом, вышеперечисленными авторами предложено несколько вариантов определения правовой природы извещения о продаже доли: извещение приравнивается к оферте; извещение не является офертой; извещение – это оферта, направленная с целью заключения предварительного договора; извещение – это публичная оферта; извещение может быть расценено собственно, как извещение или как оферта (в зависимости от ситуации).

Для объективной оценки правовых позиций учёных необходимо обратиться к положениям ст. 436 Гражданского кодекса РФ. В соответствии с указанной нормой, полученная адресатом оферта не может быть отозвана в течение срока, установленного для её акцепта. Согласно ст. 550 Гражданского кодекса РФ

¹Кузнецова Л.В. Некоторые проблемы осуществления преимущественного права покупки доли в праве общей долевой собственности // Журнал российского права. – 2006. – N 4. – С. 85.

²Там же. – С. 85.

³Там же.

договор продажи недвижимости заключается в письменной форме путём составления одного документа, подписанного сторонами. В соответствии со ст. 551 Гражданского кодекса РФ переход права собственности на недвижимость подлежит государственной регистрации. В случае, когда одна из сторон уклоняется от государственной регистрации, суд вправе по требованию другой стороны вынести решение о государственной регистрации перехода права собственности.

Таким образом, исходя из вышеуказанных положений закона, можно сделать вывод о том, что, если извещение направлено в форме договора, подписанного продавцом-собственником доли, письменное согласие сособственника, получившего оферту, приведёт к невозможности отказа продавца от заключённого договора. Между тем это уже не извещение, которое имелось в виду в п. 2 ст. 250 Гражданского кодекса РФ, а оферта, предусмотренная ст. 435 Гражданского кодекса РФ. Такая оферта тоже обеспечивает реализацию преимущественного права покупки.

Таким образом, извещение продавца о продаже доли в праве на недвижимость не может выступать в качестве оферты, поскольку в соответствии с действующим законодательством оно направляется собственникам в случае, если есть намерение продать долю «постороннему лицу» (ст. 250 Гражданского кодекса РФ), следовательно, признаки оферты отсутствуют. Кроме того, отказ от продажи доли в случае получения согласия от сособственника, изъявившего желание приобрести указанную долю, не влечёт никаких правовых последствий, кроме необходимости повторного уведомления о продаже доли на иных условиях (в отличие от правовых последствий отказа от оферты – ст. 436 Гражданского кодекса РФ). Исходя из вышеизложенного, правовую природу извещения можно определить, как приглашение делать оферты на определённых продавцом условиях. В данном случае после получения извещения оферту делают потенциальные покупатели доли - сособственники, а продавец акцептует оферту. К акцепту по общему правилу понуждать нельзя, то есть возможен отказ от заключения договора. Указанная точка зрения подтверждается судебной

практикой, однако в отношении преимущественного права на покупку доли акции. Согласно Информационному письму Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ «Обзор практики рассмотрения Арбитражными Судами споров о преимущественном праве приобретения акций Закрытых Акционерных Обществ» от 25.06.2009 г. № 313 извещение акционера о намерении продать акции третьему лицу не является офертой¹. Полагаю, что такая практика актуальна и для вышеуказанных отношений, поскольку судом в вышеуказанном постановлении дана оценка родственным отношениям.

Вопрос о правовой природе извещения о продаже доли в праве общей собственности имеет большое правовое (в том числе, практическое) значение, поскольку именно от того, будет такое извещение рассматриваться как оферта или нет, зависит определение момента заключения договора, реализация прав сособственников. «Собственность представляет собой отношение к материальным и духовным ценностям, исключающее такого же рода отношение со стороны любых других лиц»². Однако сложной является ситуация, если несколько собственников готовы приобрести отчуждаемую долю. Существует три позиции по данному вопросу. Договор будет заключён в долях (предлагаемая доля будет разделена по частям соответственно размеру доли, которая принадлежит тому или иному сособственнику) со всеми согласившимися сособственниками. Возможно заключение договора с первым обратившимся. Продавец выбирает сособственника, с которым заключает договор.

Первая позиция связана с применением по аналогии ст. 93 Гражданского кодекса РФ. По мнению С.А. Зинченко, В.В. Галова, действующее законодательство признаёт право общей долевой собственности на акцию³. С.Д. Могилевский, М.А. Егорова указывают: «собственник в отношении акций

¹ Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 25.06.2009 N 131 «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами споров о преимущественном праве приобретения акций закрытых акционерных обществ» // Вестник ВАС РФ. – 2009. – N 9.

² Ахметьянова З.А. Правовой статус имущества юридических лиц : автореф. дис. ... канд. юрид. наук . - Казань, 1997. - С. 11.

³ Зинченко С.А., Галов В.В. Дробные акции и их правовой режим. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

обладает всей совокупностью правомочий права собственности»¹. Согласно ст. 93 Гражданского кодекса РФ лица, являющиеся участниками ООО, используют право преимущественной покупки доли в порядке, определённом законом об обществах с ограниченной ответственностью, а именно: пропорционально той части доли, которая уже имеется у них. Однако большинство учёных не поддерживают указанную позицию. Так, М. Козлов считает, что вышеуказанная ст. 93 Гражданского кодекса РФ не может применяться к преимущественному праву покупки доли в жилье, потому что указанная статья – специальная по отношению к ст. 250 Гражданского кодекса РФ, следовательно, может применяться только в отношении преимущественной покупки доли в обществе с ограниченной ответственностью². Кроме того, существенным условием договора является предмет (в приведённой ситуации - конкретная доля). Продавец намерен продать долю целиком, между тем в случае согласия нескольких собственников произойдёт её дробление, следовательно, имеет место изменение предмета, определённого продавцом в извещении, что недопустимо³. В случае, когда отчуждающее долю лицо готово будет продать её нескольким собственникам, выразившим своё согласие, речи о процессе реализации преимущественного права идти не может, необходимо внесение поправок в рамках такой продажи. Таким образом, нельзя не согласиться с мнением М.В. Телюкиной, полагающей, что «общество с ограниченной ответственностью - уникальная конструкция, использование которой позволяет достичь целей, недостижимых каким-либо иным образом»⁴.

Проанализируем две другие точки зрения. Когда извещение с фактической точки зрения выглядит как предложение заключить договор на определённых условиях, указанный договор будет заключён с тем, кто первый дал на это

¹Могилевский С.Д., Егорова М.А. Правовой режим приобретения акционерным обществом собственных акций. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

²Козлов М. Предпочтение перед посторонними // ЭЖ-Юрист. – 2005. – N 29. – С. 4.

³Кузнецова Л.В. Некоторые проблемы осуществления преимущественного права покупки доли в праве общей долевой собственности // Журнал российского права. – 2006. – N 4. – С.85.

⁴Телюкина М.В. Реализация принципа стабильности участников общества с ограниченной ответственностью. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

согласие (акцепт). Между тем обоснована и подтверждена судебной практикой позиция о том, что извещение о продаже доли не является офертой. Если рассматривать извещение как приглашение делать оферты на определённых продавцом доли условиях, то договор должен заключаться исходя из волеизъявления продавца с выбранным им собственником. Судья Н. Толчеев считает, что право на преимущественную покупку действует только для лиц, которые не относятся к сособственникам¹. Выбор между сособственниками, по мнению Толчеева, принадлежит продавцу. Считаю справедливой позицию о праве продавца самостоятельно выбрать покупателя из числа сособственников. Продавец доли является её собственником, поэтому в соответствии со ст. 209 Гражданского кодекса РФ наделён правом распоряжения вещью, то есть правом определять юридическую судьбу вещи. Это право ограничено лишь тем, что предложение по покупке должно быть сделано сособственнику, а выбор между ними (в случае их согласия) уже производится продавцом. Гражданское законодательство носит диспозитивный характер (ст. 1 Гражданского кодекса РФ), что позволяет продавцу действовать по своему усмотрению, поскольку прямых запретов закон не предусматривает.

Затруднения возникают в случае, если собственником доли в праве общей долевой собственности на часть комнаты в коммунальной квартире будет являться муниципальное образование, которое примет решение направить продавцу-сособственнику оферту на условиях, определённых продавцом. Последний (в силу права выбора между сособственниками, направившими оферту) может принять решение о продаже доли физическому лицу – сособственнику. Однако указанное решение будет явно не соответствовать правам очередников, состоящих на учёте нуждающихся в органе местного самоуправления. Кроме того, вряд ли указанную долю можно рассматривать как выгодное вложение денег для иных сособственников, поскольку часть комнаты будет продолжать находиться в собственности у муниципального образования.

¹Толчеев Н. Преимущественное право покупки доли жилого дома (квартиры) // Российской юстиция. – 2000. – N 7. – С. 20.

Таким образом, необходимо внесение изменений в ст. 250 Гражданского кодекса РФ в части указания в качестве исключения, установленного для муниципалитетов, на необходимость предложения доли муниципальному образованию, в случае, если при объединении имеющейся и предложенной долей у одного собственника приобретается изолированное жилое помещение.

На основании вышеизложенного, с целью реализации прав граждан на получение изолированного социального жилья, необходимо дополнить абз. 1 п.1 ст. 250 Гражданского кодекса РФ словами «, а также за исключением случая, установленного абз. 3 настоящего пункта», дополнить п. 1 ст. 250 Гражданского кодекса РФ абзацем третьим следующего содержания: «Если при объединении имеющейся и предложенной долей одним собственником (муниципальным образованием) приобретается изолированное жилое помещение, у муниципального образования имеется право преимущественной покупки. Последствия нарушения указанного права предусмотрены пунктом 3 настоящей статьи».

Между тем при реализации муниципалитетом преимущественного права покупки возникает ещё одна проблема.

Так, законодательно закреплённая процедура приобретения товаров, работ, услуг для муниципальных нужд нарушает указанное право муниципалитета и, как следствие, ограничивает права граждан, проживающих в нём. Правоспособность публичных образований основывается на принципе обладания правами и осуществления обязанностей, которые необходимы для реализации задач публичной власти. Для осуществления публичными образованиями законодательно установленных задач им предоставляются бюджетные ассигнования. В соответствии со ст. 69 Бюджетного кодекса РФ бюджетные ассигнования расходуются исключительно на цели, предусмотренные Бюджетным кодексом. В случае приобретения муниципальным образованием доли в праве общей долевой собственности на жилое помещение или реализации преимущественного права покупки при продаже комнаты в коммунальной квартире (ч. 6 ст. 42 Жилищного кодекса РФ) бюджетные ассигнования

предоставляются на «закупку товаров, работ, услуг для обеспечения (государственных) муниципальных нужд» (ст. 69 Бюджетного кодекса). Иных оснований для предоставления бюджетных ассигнований в данном случае законодательство не устанавливает. Отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок регулируются Федеральным законом от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон о контрактной системе). Согласно ч. 1 ст. 24 Закона о контрактной системе заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)¹. Статья 93 Закона о контрактной системе содержит случаи осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Вышеуказанного случая в данном законе также не содержится.

Под закупкой товара, работы, услуги для обеспечения государственных и муниципальных нужд понимается совокупность действий, осуществляемых заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Закупка начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств сторонами контракта. В случае если не предусмотрено размещение извещения об осуществлении закупки или направление приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), закупка начинается с заключения контракта и завершается исполнением обязательства сторонами контракта (ст. 3 Закона о контрактной системе)².

¹ Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 28.12.2013) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" // Собр. законодательства РФ. – 08.04.2013. – N 14. – Ст. 1652.

² Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 28.12.2013) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" // Собр. законодательства РФ. – 08.04.2013. – N 14. – Ст. 1652.

Конституционное понятие «вопросы местного значения» непосредственно связано с вопросами жизнеобеспечения населения муниципального образования. «В современной доктрине преобладает точка зрения о том, что выделение вопросов местного значения для решения их выборными муниципальными органами или населением непосредственно имеет не только политический, но экономический и организационно-управленческий смысл»¹, а, следовательно, в основу решения таких вопросов положены проблемы социальной сферы.

Согласно ст. 14, ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон о местном самоуправлении) к вопросам местного значения поселения, городского округа отнесены, в том числе, вопросы обеспечения малоимущих граждан, проживающих в поселении, городском округе и нуждающихся в улучшении жилищных условий жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством².

Таким образом, приобретение муниципальным образованием - собственником доли в праве общей долевой собственности на жилое помещение является действием, направленным на удовлетворение муниципальных нужд. Однако такое приобретение можно квалифицировать как «удовлетворение муниципальных нужд» лишь при условии, что объединение долей продавца и муниципалитета в итоге приведет к получению муниципальным образованием изолированного жилого помещения, поскольку в соответствии с действующим Жилищным кодексом РФ нуждающимся гражданам предоставляются исключительно изолированные жилые помещения (ст. 49, ст.15 Жилищного кодекса РФ).

Реализация муниципалитетом преимущественного права покупки доли в праве общей долевой собственности на жилое помещение в рамках процедуры, предусмотренной Законом о контрактной системе (посредством проведения

¹Васильев В.И. О функциональном назначении местного самоуправления // Журнал российского права. – 2007. – N 7. – С. 21.

² Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 25.12.2012) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Собр. законодательства РФ. – 06.10.2003. – N 40. – Ст. 3822.

торгов или процедуры запроса котировок, или осуществления конкурентных способов закупки) затруднительна, поскольку с предложением о продаже доли могут обратиться участники торгов (процедуры запроса котировок), не являющиеся собственниками. Если один из таких участников будет признан победителем, это не повлечёт за собой реализацию цели, установленной Законом о контрактной системе – удовлетворение муниципальной нужды, потому что приобретение доли, не позволяющей выделить имущество в натуре, не повлечёт за собой возможности обеспечения жилыми помещениями фонда социального использования нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Кроме того, согласно нормам жилищного законодательства комнаты по договорам социального найма могут предоставляться только в случае отсутствия в коммунальной квартире нуждающихся граждан или граждан, обеспеченных общей площадью на человека менее нормы предоставления (ч. 6 ст. 57 Жилищного кодекса РФ). Иначе говоря, приобретение муниципальным образованием комнаты в коммунальной квартире не для целей расселения проживающих граждан противоречит положениям жилищного законодательства. Указанные законоположения обусловлены стремлением законодателя сократить количество коммунальных квартир, обеспечив граждан наиболее комфортные условия проживания. Данный принцип, хотя и не вполне удачно, закреплён и на региональном уровне.

«Закон о приватизации развивает положения ГК РФ о приватизации, однако приоритет в регулировании законодателем отношений, связанных с приватизацией, принадлежит специальным нормам»¹. В соответствии со ст. 17 Закона Нижегородской области от 07.04.2004г. № 26-З «О порядке приватизации жилищного фонда и передачи жилых помещений гражданами в государственную или муниципальную собственность в Нижегородской области» (далее – Закон о порядке приватизации) администрация города (района) Нижегородской области вправе реализовать право преимущественной покупки доли в праве

¹Перепёлкина Н.В. К вопросу о приватизации имущества в Российской Федерации. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

собственности на коммунальную квартиру и доли в праве собственности на общее имущество коммунальной квартиры и дома с целью расселения коммунальной квартиры при отказе собственников иных жилых помещений в коммунальной квартире¹. Полагаю, ввиду неясности формулировки вышеуказанной статьи, её необходимо толковать ограничительно с учётом положений ст. 250 Гражданского кодекса РФ. Рассматривая норму регионального законодательства, содержащуюся в Законе о порядке приватизации, через призму норм Гражданского кодекса можно сделать вывод о том, что администрации городов (районов) Нижегородской области наделены преимущественным правом покупки доли в праве собственности на коммунальную квартиру исключительно в случае, когда они являются сособственниками; обратное противоречило бы нормам Гражданского кодекса. Кроме того, региональный законодатель не вправе в нарушение положений федерального закона устанавливать очерёдность реализации субъектами преимущественного права. Необходимо также отметить, что муниципальный район в соответствии со ст. 15 Закона о местном самоуправлении не наделён полномочиями по предоставлению жилых помещений малоимущим гражданам, признанным нуждающимися в улучшении жилищных условий. Несмотря на концептуальное единство ст. 17 Закона о порядке приватизации с принципом жилищного законодательства о недопущении муниципалитетом произвольного увеличения количества коммунальных квартир, статья регионального закона, несомненно, требует доработки в части исключения правомочий на реализацию преимущественного права покупки муниципальным районом, а также очерёдности реализации данного права. Таким образом, с целью устранения нарушений действующего законодательства необходимо изложить ст. 17 Закона о порядке приватизации в следующей редакции: «Правительство Нижегородской области или администрация муниципального образования в соответствии с действующим законодательством вправе реализовать

¹ Закон Нижегородской области от 07.04.2004 N 26-З "О порядке приватизации жилищного фонда и передачи жилых помещений гражданами в государственную или муниципальную собственность в Нижегородской области" (принят постановлением ЗС НО от 25.03.2004 N 898-III) // Правовая среда. – N 21(517). – 10.04.2004 (приложение к газете "Нижегородские новости". – N 67(2999). – 10.04.2004).

преимущественное право покупки доли в праве собственности на коммунальную квартиру и доли в праве собственности на общее имущество коммунальной квартиры, и дома с целью расселения коммунальной квартиры».

Однако и в случае приобретения муниципалитетом комнаты в коммунальной квартире необходимо проведение торгов или процедуры запроса котировок (посредством конкурентных способов, согласно Закону о контрактной системе), что не гарантирует приобретения комнаты для цели расселения конкретной коммунальной квартиры.

Гражданский Кодекс РФ устанавливает наиболее общие правила, подлежащие применению в отсутствие специальных норм. Согласно п. 1 ст. 447 Гражданского кодекса договор может быть заключён путём проведения торгов, если иное не вытекает из его существа. Между тем ст. 69 Бюджетного кодекса, толкуемая в системе со статьями 24, 93 Закона о контрактной системе, не позволяет иным способом приобрести долю в праве общей долевой собственности на жилое помещение, жилое помещение в коммунальной квартире кроме как путём использования конкурентных способов (согласно Закону о контрактной системе).

На сегодняшний день отсутствуют эффективные механизмы для реализации муниципалитетом преимущественного права покупки.

Статья 252 Гражданского Кодекса РФ, содержащая правила раздела имущества, находящегося в долевой собственности, не позволяет однозначно разрешить данный вопрос.

Пункт 1 ст. 252 Гражданского кодекса предусматривает возможность раздела имущества, находящегося в общей долевой собственности, между её участниками по соглашению сторон. В случае если сособственники осуществят раздел имущества по соглашению, муниципалитету будет затруднительно реализовать преимущественное право покупки, предусмотренное ч. 6 ст. 42 Жилищного кодекса РФ, при продаже в дальнейшем гражданином имущества, выделенного в натуре (комнаты или нескольких комнат) в силу вышеизложенных обстоятельств. Не может являться возможным вариантом обеспечения правовых

интересов сторон и третьих лиц (нуждающихся в улучшении жилищных условий граждан) при существующей сегодня правовой конструкции и обращение гражданина-сособственника с иском о выплате денежной компенсации вместо выдела доли в натуре, поскольку выплата муниципальным образованием денежных средств за счёт бюджетных ассигнований возможна лишь во исполнение судебных актов по искам к муниципальным образованиям о возмещении вреда, причинённого гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов (ст. 69 Бюджетного кодекса РФ)¹.

Ограничение, установленное законодательством, об осуществлении закупок не позволяет муниципалитету реализовать субъективное право, заложенное в ст. 250 Гражданского кодекса РФ. «Субъективное право – это предоставляемая и охраняемая государством возможность (свобода) субъекта по своему усмотрению удовлетворять те интересы, которые предусмотрены объективным правом»². «Субъективное право выражается в возможности управомоченного требовать определённого поведения от обязанных лиц в целях удовлетворения своих законных интересов»³. Субъективное право сособственника, согласно ст. 250 Гражданского кодекса РФ, состоит в преимущественном перед третьими лицами праве покупки доли в общей долевой собственности. При несоблюдении продавцом доли этого права муниципалитет (являющийся сособственником) не лишён возможности перевести права по сделке на себя.

В рамках законодательства о контрактной системе осуществить выплату невозможно, так как в соответствии со ст. 69 Бюджетного кодекса бюджетные ассигнования на эти цели расходоваться не могут.

Аналогичная ситуация возникает при реализации преимущественного права покупки комнаты в коммунальной квартире.

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 25.12.2012) // Собр. законодательства РФ. – 1998. – N 31. – Ст. 3823.

² Хропанюк В.Н. Теория государства и права: Учебное пособие для высших учебных заведений / Под ред. В.Г. Стрекозова. – М.: ИКФ Омега-Л; Интерстиль, 2002. – С. 316.

³ Там же. – С. 317.

Кроме того, субъективное право предоставляется управомоченному лицу для удовлетворения его интересов. Основным интересом при вступлении муниципалитета в гражданский оборот является решение вопросов местного значения. При невозможности реализации преимущественного права покупки доли в праве общей долевой собственности на жилое помещение, муниципалитет обязан содержать принадлежащее ему имущество (в виде доли), неся расходы по оплате коммунальных платежей, лишаясь при этом возможности распределить эту жилую площадь в очередь. В силу этого нельзя не согласиться с мнением Попова Ю.Е., Рыбакова В.А., Соловьева В.Н., Шумана А.В. о том, что «муниципальная собственность зачастую становится не основой осуществления экономической деятельности, а основанием для возложения дополнительных расходов на местный бюджет»¹. Данное обстоятельство обосновывает не только экономическую нецелесообразность невозможности реализации муниципальным образованием преимущественного права покупки, но и обнаруживает явную социальную несправедливость - невозможность удовлетворения интересов нуждающихся граждан. Необходимо также отметить, что в указанном случае ограничение муниципалитета в реализации преимущественного права покупки не защищает какой-либо иной более значимый интерес (п.2 ст. 1 Гражданского кодекса РФ).

При осуществлении права лицо, обладающее им, осуществляет действие, направленное на необходимый результат, вследствие чего получает соответствующее благо². Между тем при реализации муниципалитетом преимущественного права посредством конкурентных способов не всегда можно рассчитывать на удовлетворение интереса. Таким образом, цель, положенная в основу сделки, реализуемая на основании существующих норм права, не достигалась ввиду несовершенства положений законодательства о контрактной системе.

¹Попов Ю.Е., Рыбаков В.А., Соловьев В.Н., Шуман А.В. Право муниципальной собственности (цивилистические и социальные аспекты): Монография. – М.: «Юрист», 2009. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

²Копейчиков В.В. Реализация субъективных прав граждан // Советское государство и право. – 1984. – №3. – С. 13.

Более того, само по себе осуществление преимущественного права в данном случае не совместимо с проведением конкурентных способов осуществления закупки, поскольку, как абсолютно верно замечено Е.В. Вавилиным, «с момента реализации этих возможностей - совершения реальных, конкретных действий – начинается (возникает) осуществление субъективного права»¹. В случае реализации муниципалитетом преимущественного права покупки доли в праве общей долевой собственности на жилое помещение сама возможность выбора правомерного поведения отсутствует.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что ограничение муниципального образования в осуществлении преимущественного права покупки доли в праве общей долевой собственности на жилое помещение (комнаты в коммунальной квартире) не только экономически и социально нецелесообразно, но и противоречит общим принципам гражданского законодательства и нормам Гражданского кодекса РФ. С целью устранения указанных нарушений субъективного права муниципалитета и возможности реализации муниципальным образованием преимущественного права покупки необходимо с учётом общих положений, предусмотренных Гражданским кодексом, дополнить ст. 93 Закона о контрактной системе следующими случаями заключения договора с единственным источником: случаями реализации преимущественного права покупки доли в праве общей долевой собственности на жилое помещение, комнаты в коммунальной квартире. А именно: ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе необходимо дополнить пунктом 39.1 следующего содержания «39.1) осуществление реализации преимущественного права покупки доли в праве общей долевой собственности на жилое помещение, комнаты в коммунальной квартире». Указанные меры на практике приведут к возможности органов местного самоуправления осуществлять распределение изолированного жилья в соответствии с требованиями закона.

Однако это не единственная проблема, возникающая при предоставлении жилых помещений по договорам социального найма.

¹Вавилин Е.В. Осуществление и защита гражданских прав. – М.: Волтерс Клувер, 2009. – С. 11.

Возникают также вопросы относительно очередности распределения жилых помещений. Статья 57 Жилищного кодекса РФ устанавливает, что жилые помещения по договорам социального найма предоставляются в порядке очередности исходя из времени принятия на учёт. Исключение из этого правила составляют случаи внеочередного предоставления жилья, предусмотренные ч. 2 ст. 57 Жилищного кодекса РФ. Возникает вопрос: каким образом происходит распределение жилых помещений между очередниками и гражданами, имеющими право на внеочередное предоставление жилых помещений?

По мнению А.А. Ануприенко, лицам, претендующим на выделение жилья во внеочередном порядке, оно распределяется также в порядке своей очереди¹.

И.И. Андрианов полагает, что после постановки на учёт внеочередники заносятся в отдельные списки. Если таких лиц несколько, появляется очередность среди указанных лиц, которая определяется исходя из даты постановки на учёт².

Судебная практика отражает иной подход. Так, согласно Определению Верховного Суда РФ от 16.06.2009 N85-В09-11 отсутствие в законодательстве указания на срок, в течение которого жильё должно быть предоставлено гражданам, имеющим право на его внеочередное предоставление, свидетельствует о том, что жильё указанной категории граждан должно быть предоставлено незамедлительно после возникновения соответствующего субъективного права - права на получение жилого помещения вне очереди³.

В соответствии с Определением Верховного Суда РФ от 30.09.2008 N 85-В08-3 право граждан на получение жилого помещения вне очереди не поставлено в зависимость от обеспечения жильём других очередников, от времени постановки на учёт в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий, от включения в список граждан, имеющих право на получение жилого помещения вне очереди (список внеочередников), тем более - от времени включения в список

¹ Ануприенко А.А. Правовые проблемы удовлетворения жилищных потребностей граждан по договору социального найма: дис. ... канд. юрид. наук. – Белгород, 2004. – С. 89.

² Андрианов И.И. Жилищное законодательство. Практические вопросы. – М.: Юрид. лит., 1988. – С. 97.

³ Определение Верховного Суда РФ от 16.06.2009 N85-В09-11. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

внеочередников. Нет в ней и указаний на предоставление жилых помещений в порядке очерёдности лиц равной категории.

Отсутствие в законодательстве указания на срок, в течение которого жилое помещение должно быть предоставлено гражданам, имеющим право на его внеочередное предоставление, свидетельствует о том, что жилое помещение указанной категории граждан должно быть предоставлено незамедлительно после возникновения соответствующего субъективного права - права на получение жилого помещения вне очереди, а не в порядке какой-либо очереди (по списку внеочередников). Жилищным кодексом Российской Федерации право граждан (страдающих тяжёлыми формами хронических заболеваний) на получение жилого помещения вне очереди не поставлено в зависимость от наличия или отсутствия иных лиц, также имеющих право на получение жилого помещения вне очереди. Поэтому указанное право должно быть реализовано вне зависимости от наличия или отсутствия других лиц, состоящих на учёте по улучшению жилищных условий, и времени принятия их на учёт.

Предоставление жилых помещений вне очереди не предполагает включения гражданина в какую-либо очередь¹.

Согласно Определению Верховного Суда РФ от 08.02.2011 N 85-В10-7 отсутствие в законе указания на срок, в течение которого жильё должно быть предоставлено гражданам, имеющим право на его внеочередное предоставление, свидетельствует о том, что жильё должно быть предоставлено незамедлительно после возникновения соответствующего субъективного права - права на получение жилого помещения вне очереди, а не в порядке какой-либо очереди (по списку внеочередников). Иное толкование приведённых выше положений статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации противоречит прямо установленному данной нормой исключению из общего порядка очерёдности предоставления жилых помещений для лиц, жилые помещения которых признаны

¹ Определение Верховного Суда РФ от 30.09.2008 N 85-В08-3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

в установленном порядке непригодными для проживания и не подлежащими ремонту или реконструкции.

Полагаю верной и обоснованной позицию, сформированную судебной практикой. Однако и в данном случае имеется неразрешённый вопрос.

Очередникам и внеочередникам распределяются жилые помещения, имеющиеся в наличии у органа, осуществляющего учёт и распределение жилых помещений. Таким образом, права внеочередников могут быть реализованы исключительно за счёт интересов граждан, стоящих в общей очереди.

С целью исключения свободы усмотрения должностных лиц, а также риска возникновения коррупции, действующее законодательство требует ряда изменений. Предлагаю законодательно предусмотреть деление жилищного фонда на фонд, предназначенный для распределения в общую очередь, и фонд для внеочередников с целью устранения указанного противоречия. На основании изложенного необходимо ввести в научный оборот понятие «жилищный фонд социального использования, предназначенный для внеочередного предоставления». Необходимо также отметить, что в случае, если жилых помещений фонда, предназначенного для распределения гражданам, имеющим право на внеочередное обеспечение жильём, будет недостаточно, требуется принятие решения об исключении ряда свободных жилых помещений из иных фондов (специализированного фонда, фонда, предназначенного для распределения очередникам) и включении их в фонд, предназначенный для распределения гражданам, имеющим право на внеочередное обеспечение жилыми помещениями.

В литературе высказываются и иные опасения относительно очередности предоставления жилых помещений. Так, Ю.К. Толстой полагает, что с принятием новых правил выделения жилых помещений будет существовать старая (более льготная) очередь и появится новая; как следствие, возникнут сложности¹. Однако действующее законодательство разрешило указанную проблему. Согласно ч.1 ст. 57 Жилищного кодекса РФ, жилые помещения по договору социального найма

¹Толстой Ю.К. Жилищное право: учеб. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – С. 9.

предоставляются в порядке очередности исходя из времени принятия на учёт. Указанная статья в системном токовании с ч. 2 ст. 6 Федерального закона от 29.12.2004 N 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», указывающей на право граждан, принятых на учёт до 01.03.2005 года, стоять на данном учёте до выделения жилых помещений по договорам социального найма, позволяет сделать вывод о сохранении списков очередников, которые велись ранее, а также о последующем включении граждан в очередь (после 01.03.2005 года) по дате подачи заявления¹. Таким образом, после принятия Жилищного кодекса РФ сформирован единый список граждан, состоящих на учёте нуждающихся. Критерием определения очередности в таком списке является время принятия на учёт.

Обратившись к ранее действующему Жилищному кодексу РСФСР, необходимо отметить, что ранее существовали несколько иные правила предоставления жилья из фонда социального использования. И.Б. Марткович указывает: «В определённых случаях, предусмотренных законом, очередь лица иногда переносилась за различные нарушения (хулиганство, несоблюдение трудового распорядка и др.)². И.И. Андрианов добавляет: «очередность на получение жилых помещений может быть перенесена только рабочим и служащим, состоящим на учёте по месту работы, она не может быть перенесена гражданам по месту их жительства в исполкоме местного Совета народных депутатов»³. Однако нельзя не согласиться с мнением П.И. Седугина о том, что в проекте нового кодекса данного условия нет, что верно, поскольку такая ответственность не применима за нарушение жилищных актов⁴.

Ещё одним сложнейшим в сфере жилищных отношений является и вопрос о размерах жилых помещений, предоставляемых по договорам социального найма.

¹ Федеральный закон от 29.12.2004 N 189-ФЗ (ред. от 25.12.2012) "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации" // Собр. законодательства РФ. – 03.01.2005. – N 1 (часть 1). – Ст. 15.

² Марткович И.Б. Жилищное право: закон и практика. – М.: Юрид. Лит., 1990. – С. 150.

³ Андрианов И.И. Жилищное законодательство. Практические вопросы. – М.: Юрид. Лит., 1988. – С.100.

⁴ Седугин П.И. Жилищное право. Учебник для вузов. – М.: Издательская группа ИНФРА М-НОРМА, 1997. – С. 99.

Статья 50 Жилищного кодекса определяет порядок установления нормы предоставления жилого помещения – минимальный размер общей площади, на который может рассчитывать каждый нуждающийся при предоставлении жилого помещения по договору социального найма. По г. Сарову Нижегородской области размер нормы предоставления составляет 14 кв.м. общей площади жилого помещения, предоставляемого на человека.

Однако возникает вопрос, каков максимальный размер общей площади, предоставляемый на человека. Ответ на него законодатель дал в ст. 58 Жилищного кодекса, согласно которой жилое помещение по договору социального найма может быть предоставлено общей площадью, превышающей норму предоставления на одного человека, но не более чем в два раза, если такое жилое помещение представляет собой одну комнату или однокомнатную квартиру, либо предназначено для вселения гражданина, страдающего одной из тяжёлых форм хронических заболеваний.

Между тем остался неразрешённым вопрос о максимальной норме предоставления для граждан (семей), претендующих на квартиру, состоящую более чем из одной комнаты, более чем на одну комнату (а таких большинство).

В связи с этим возникает возможность злоупотребления правом. Согласно ст. 1 Гражданского кодекса РФ при установлении, осуществлении и защите гражданских прав и при исполнении гражданских обязанностей участники гражданских правоотношений должны действовать добросовестно. Никто не вправе извлекать преимущество из своего незаконного или недобросовестного поведения.

В соответствии со ст. 10 Гражданского кодекса РФ не допускаются действия в обход закона, а также иное заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав (злоупотребление правом). Добросовестность участников гражданских правоотношений и разумность их действий предполагаются.

Исходя из вышеизложенного, представляется, что действия, направленные на обход закона, могут быть охарактеризованы как злоупотребление правом с намерением причинить вред публичным интересам.

Одним из ярких примеров возможности злоупотребления правом является ст. 50 Жилищного кодекса РФ, ст. 58 Жилищного кодекса РФ, не позволяющие определить максимальную норму предоставления для граждан, претендующих на квартиру, состоящую более чем из одной комнаты, более чем на одну комнату.

Согласно ст. 7 Жилищного кодекса РФ жилищное законодательство допускает аналогию закона. Между тем аналогия применима лишь в случаях, когда это не противоречит существу регулируемых отношений. В данном случае применение аналогии существенно повлияет на права очередников, поскольку повлечёт за собой предоставление необоснованно больших по метражу квартир семьям с относительно небольшим составом, и, как следствие, увеличит время нахождения в очереди нуждающихся. Однако и на сегодняшний день сроки ожидания жилья достаточно продолжительны – порядка 20 лет. Кроме того, согласно ст. 1 Гражданский кодекс РФ гражданские права могут быть ограничены в той мере, в какой это необходимо для защиты прав и законных интересов других лиц.

Следовательно, в данном случае применение аналогии закона будет не только противоречить существу регулируемых отношений, но и необоснованно ограничит права иных очередников.

Согласно ст. 12 Закона Нижегородской области от 07.09.2007 N 123-3 «О жилищной политике в Нижегородской области» норма предоставления общей площади жилого помещения жилищного фонда Нижегородской области, предоставляемого по договору социального найма, устанавливается в размере:

- не менее 30 кв. метров - для одиноко проживающих граждан;
- не менее 42 кв. метров - на семью из 2 человек;
- не менее 18 кв. метров - на каждого члена семьи при численности семьи 3 и более человек.

Общая площадь жилого помещения, предоставляемого по договору социального найма, определяется исходя из числа заселяемых в него граждан и нормы предоставления площади жилого помещения, предоставляемого по договору социального найма.

Общая площадь жилого помещения, предоставляемого по договору социального найма, не может быть меньше вышеуказанной величины и не может превышать указанную величину более чем на 50 процентов, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации и законодательством Нижегородской области¹.

Таким образом, региональный законодатель, в отличие от федерального, однозначно разрешил этот вопрос. Однако и в этом случае использование аналогии закона нецелесообразно по вышеуказанным причинам.

На сегодняшний день, в том числе, в развитие существующего принципа добросовестности, существуют требования антикоррупционного законодательства, которые позволяют рассматривать отсутствие регулирования указанного вопроса в качестве коррупциогенного фактора. Согласно ст. 1 Федерального закона от 17.07.2009 N 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», коррупциогенным фактором являются положения нормативных актов, устанавливающие необоснованно широкие пределы усмотрения². Таким образом, необходимо устранение допущенного нарушения действующего законодательства, тем более что грядущие изменения всё более однозначно определяют необходимость действовать социально справедливо по отношению ко всем участникам гражданского оборота, которые признаются равными.

На практике данную проблему можно разрешить следующим образом: максимальный размер определяется путём добавления к минимальному метража, который можно предоставить только на данный состав семьи, то есть, к минимальному метражу прибавляется цифра не более установленной нормы предоставления. Это означает, что на семью может быть предоставлено жилое помещение, не превышающее по общей площади жилое помещение, которое

¹ Закон Нижегородской области от 07.09.2007 N 123-3 (ред. от 11.12.2012) "О жилищной политике в Нижегородской области" (принят постановлением ЗС НО от 30.08.2007 N 671-IV) // Правовая среда. – N 66(854). – 20.09.2007 (приложение к газете "Нижегородские новости". – N 174(3826). – 20.09.2007).

² Федеральный закон от 17.07.2009 N 172-ФЗ (ред. от 21.11.2011) "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" // Собр. законодательства РФ. – 20.07.2009. – N 29. – Ст. 3609.

может быть выделено иной семье с составом больше на 1 человека. Между тем такое разрешение данного вопроса не является официальным, общеобязательным. На основании изложенного, предлагается закрепить выработанную формулу на практике, на законодательном уровне. Таким образом, необходимо введение в научный оборот понятия «максимальная норма предоставления», а также дополнение ч. 1 ст. 50 Жилищного кодекса РФ предложением следующего содержания: «Максимальная норма предоставления – норма, устанавливающая максимальный размер предоставления общей площади жилого помещения. Максимальный размер нормы предоставления определяется путём добавления к норме предоставления общей площади жилого помещения на всех членов семьи менее одной установленной нормы предоставления».

Необходимо рассмотреть указанный вопрос не только с точки зрения практических проблем, но и с позиции юридических фактов. Рассматривая решение о предоставлении жилого помещения гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий, через призму теории юридических фактов, необходимо отметить, что указанное решение, так же, как и решение о признании нуждающимся в улучшении жилищных условий, следует, как было указано выше, рассматривать в качестве юридического акта.

Последствием принятия решения о предоставлении жилого помещения по договору социального найма является заключение указанного договора, а также снятие заявителя и членов его семьи с очереди нуждающихся.

Договор социального найма, согласно ст. 63 Жилищного кодекса РФ, заключается в простой письменной форме (в соответствии с утверждённым Постановлением Правительства РФ типовым договором социального найма жилого помещения). Моментом заключения данного договора является, в соответствии со ст. 434 Гражданского кодекса РФ, ст. 63 Жилищного кодекса РФ, момент подписания его сторонами.

В соответствии с ч. 1 ст. 60 Жилищного кодекса РФ по договору социального найма жилого помещения одна сторона - собственник жилого помещения государственного жилищного фонда или муниципального жилищного

фонда обязуется передать другой стороне - гражданину (нанимателю) жилое помещение во владение и в пользование для проживания в нём на условиях, установленных Жилищным кодексом.

На основании заключённого договора социального найма возникают права владения и пользования конкретным жилым помещением.

§5. Механизм осуществления права на предоставление жилого помещения по договору социального найма

Эффективное осуществление субъективных прав невозможно без надлежащего правового регулирования, то есть без целенаправленного воздействия системы правовых норм на общественные отношения в целях их упорядочения. По мнению С.С. Алексеева, правовое регулирование «всегда осуществляется посредством механизма, призванного юридически гарантировать достижение целей, которые ставил законодатель, издавая или санкционируя юридические нормы»¹. Под механизмом правового регулирования С.С. Алексеев рассматривает «систему правовых средств, при помощи которой обеспечивается результативное правовое воздействие на общественные отношения»². Учёный выделяет следующие стадии процесса правового регулирования: регламентирование общественных отношений; действие юридических норм, в результате которых возникают или изменяются действующие правовые отношения; реализация субъективных прав и исполнения обязанностей³. Указанным стадиям соответствуют элементы механизма правового регулирования: юридические нормы, правоотношения, акты реализации субъективных прав и юридических обязанностей, акты применения права⁴. В

¹Алексеев С.С. Теория права. – М.: Издательство БЕК, 1995.- С.210.

²Алексеев С.С.Право. Опыт комплексного исследования. – М.: Статут, 1999.- С.364 .

³Там же.- С.364 .

⁴Алексеев С.С.Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. – М.: Юрид. лит., 1966. – С.34.

обобщённом виде указанную концепцию поддерживают А.Е. Рябов¹, В.Н. Хропанюк².

Таким образом, в основе рассмотренного механизма лежит норма права, действие механизма направлено на достижение цели, установленной законодателем.

О.М. Родионова демонстрирует иной подход к рассмотрению механизма правового регулирования. Центральной категорией рассматриваемого О.М. Родионовой механизма является не только норма права, но и воля субъекта права. Учёный определяет указанный механизм как «единство норм гражданского права и основанных на них частноавтономных положений, при помощи которых обеспечивается осуществление имущественных и личных неимущественных интересов субъектов общественных отношений»³. Автор выделяет следующие этапы рассматриваемого механизма в правоприменительной гражданско-правовой деятельности: оценка субъектом действий с помощью диспозитивной нормы и получение отсылки к частноавтономному регулятору; создание субъектом частноавтономного регулятора с помощью нормы права; реализация субъектом положений частноавтономного регулятора в отношениях; оценка субъектом общественных отношений; итогом является вывод о правомерности или неправомерности отношений, если действия неправомерны, определяется мера наказания⁴. По мнению О.М. Родионовой гражданско-правовые средства «должны отвечать частноавтономной специфике метода гражданского права, т.е. предоставлять субъектам возможности для самостоятельного их использования с целью удовлетворения своих потребностей и интересов»⁵.

О.М. Родионова отмечает: «действие механизма гражданско-правового регулирования может протекать, в сущности, вне догматических конструкций...

¹Рябов А.Е. Юридические факты в механизме правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Н.Новгород, 2005. – С. 10.

²Хропанюк В.Н. Теория государства и права: Учебное пособие для высших учебных заведений / Под ред. В.Г. Стрекозова. – М.: ИКФ Омега-Л; Интерстиль, 2002. – С. 342.

³Родионова О.М. Механизм гражданско-правового регулирования в контексте современного частного права. М.: Статут, 2013. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴Там же.

⁵Там же.

приведённые этапы гражданско-правового регулирования являются основными... оно может протекать и иначе»¹.

Таким образом, приведенная конструкция является абстрактной, в её основе лежат два фактора: норма права и частноавтономный регулятор.

И.А. Еськина полагает, что достижению цели субъекта права призван служить механизм приобретения гражданских прав². Под указанным механизмом учёный понимает систему «правовых средств, обеспечивающую упорядочение целенаправленного взаимодействия субъектов в целях установления субъективных прав»³. Выделены следующие стадии процесса гражданско-правового регулирования приобретения вещных прав: 1-избрание надлежащей нормативной конструкции (правовое средство, используемое на данной стадии - нормативная конструкция типового взаимодействия субъектов); 2- формирование конкретного способа приобретения вещного права в актах саморегулирования (правовое средство, используемое на данной стадии: нормативно-волевые конструкции, позволяющие упорядочить индивидуальное взаимодействие субъектов); 3- возникновение и действие гражданского правоотношения, указанная стадия подразделяется на две соответствующие подстадии (данной стадии соответствует правовое средство - правоотношение). Процесс гражданско-правового регулирования приобретения обязательственных прав включает предправовую стадию, подстадию возникновения правоотношения⁴. В каждом из названных видов процесса гражданско-правового регулирования приобретения субъективных прав действует соответствующий механизм приобретения прав⁵.

По мнению И.А. Еськиной, механизм приобретения гражданских прав «является основополагающим»⁶ для механизма осуществления гражданских прав. Последний подробно исследован в работе профессора Е.В. Вавилина «Осуществление и защита гражданских прав». Под механизмом осуществления

¹Там же.

²Еськина И.А. Механизм приобретения гражданских прав: дис. ... канд. юрид. наук. – Н.Новгород, 2015. – С. 70.

³Еськина И.А. Механизм приобретения гражданских прав: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Н.Новгород, 2015. – С. 14.

⁴Еськина И.А. Механизм приобретения гражданских прав: дис. ... канд. юрид. наук. – Н.Новгород, 2015. – С. 71.

⁵Там же. – С. 97.

⁶Там же. – С. 42.

субъективных прав и обязанностей учёный понимает «интеллектуально-волевой процесс достижения цели правообладателем, выраженный в определённом порядке юридически значимых действий субъекта, условий и средств»¹. Цель указанного механизма состоит в «гарантировании фактической реализации субъективных прав и исполнения обязанностей, предупреждения нарушения субъективных прав... центральной категорией... следует ... признавать субъекта, а движущим стимулом – его законный интерес»². В широком смысле Е.В. Вавилин выделяет следующие стадии действия механизма осуществления прав: предреализационная (подготовительная); формирование субъективного права; установление субъективного права; процедурная стадия реализации права; защита нарушенного права; стадия фактического и юридического осуществления права³. В широком смысле элементами механизма осуществления прав и исполнения обязанностей являются: благоприятная правовая среда (включая принципы осуществления прав и исполнения обязанностей, нормы права); юридические факты, правоотношения, организационно- субъектные составляющие (в том числе гарантийные (обеспечительные) элементы)⁴. Таким образом, механизм осуществления гражданских прав, предложенный Е.В. Вавилиным, включающий в себя рассмотрение более широкого спектра вопросов, шире механизма приобретения прав, предложенного И.А. Еськиной, указанные механизмы соотносятся как целое и часть. В основе механизма осуществления гражданских прав лежат принципы эффективного и гарантированного достижения субъектом фактического результата.

В силу изложенного, целесообразным является рассмотрение механизма, предложенного Е.В. Вавилиным при исследовании вопроса реализации права на предоставление жилого помещения по договору социального найма, поскольку в центре исследования находится субъект права, основной задачей является гарантия достижения им фактического результата (получение блага).

¹Вавилин Е.В.. Осуществление и защита гражданских прав. – 2-е изд., перераб и доп. - М.: Статут, 2016. – С. 110.

²Там же. – С. 110.

³Там же. – С. 167.

⁴Там же. – С. 120.

Первым этапом (стадией) является предреализационный этап. Указанный этап составляют предпосылки: нормы права и правосубъектность, которые являясь предварительным условием, не вызывают движение нормы права. Правосубъектная предпосылка устанавливает, что субъектом рассматриваемого права может быть лишь гражданин РФ (иностранный гражданин, лицо без гражданства только в случаях, прямо установленных международным договором РФ), являющийся малоимущим (имеющий низкий доход, не имеющий дорогостоящего имущества) и нуждающимся в улучшении жилищных условий (обеспеченный общей площадью жилого помещения менее установленной нормы) или иной гражданин, признанный Жилищным кодексом РФ, федеральным законом РФ или субъекта РФ нуждающимся в улучшении жилищных условий. К нормативным предпосылкам в данном случае относятся: нормы Жилищного кодекса РФ, Гражданского кодекса РФ, федеральных законов, а также законов субъектов РФ, муниципальных актов, регулирующие вопросы выделения жилых помещений на условиях договора социального найма. Указанные предпосылки рассмотрены в параграфе первом второй главы настоящего исследования. Кроме того, при рассмотрении вопроса об осуществлении права на предоставление жилого помещения по договору социального найма необходимо в ряде случаев выделять и материальную предпосылку. А именно: в случаях, когда имеет место законный интерес, реализация которого предусмотрена нормами права либо законный интерес, не опосредованный правом (но подлежащий гражданско-правовой защите). Элементом механизма осуществления права на предоставление жилого помещения по договору социального найма на данном этапе выступает благоприятная правовая среда. В сфере нормативного регулирования правоотношений, связанных с предоставлением жилых помещений по договору социального найма, существуют правовые пробелы. Например, на региональном уровне не принят нормативный акт, устанавливающий порядок определения общей площади предоставляемого жилого помещения в случаях совершения действий, приведших к уменьшению размера занимаемого помещения или его отчуждению. До 17 декабря 2013 года в Законе Нижегородской области не был

отрегулирован вопрос об изменении состава семьи гражданина, стоящего на учёте нуждающихся в улучшении жилищных условий, не были установлены последствия такого изменения. Диссертантом предложено внести изменения в региональное законодательство. Закон Нижегородской области от 16 ноября 2005 года N 179-З «О порядке ведения органами местного самоуправления городских округов и поселений Нижегородской области учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма» дополнен ст. 12.1, в которой разрешён вопрос о том, каким образом оценивать действия заявителя, поставленного на учёт, изменившего состав семьи после перерегистрации (например, за месяц до предоставления ему жилья).

Имеются терминологические неточности. В ст. 16 Жилищного кодекса РФ выделены виды жилых помещений: дом, квартира, комната, а также часть квартиры, часть дома. Определение двум последним видам жилых помещений не даны, в связи с чем имеется неопределённость в том, что законодатель понимает под ними. Кроме того, на практике происходит распределение лишь комнат, квартир и домов, иные виды помещений гражданам не предоставляются. Вместе с тем «на законодателе лежит ответственность грамотного и исчерпывающего формулирования условий (гипотезы) нормы-стимула, при выполнении которых уже возникает само правостимулирующее отношение»¹. Принцип гарантированности также не соблюдается, что подтверждается тем, что граждане состоят в очереди на получение жилых помещений долгие годы и снимаются с очереди в связи со смертью. Таким образом, создание благоприятной правовой среды, необходимой для эффективного осуществления права на предоставление жилого помещения по договору социального найма, находится лишь на стадии становления.

Следующий этап, формирование права. «Этот этап выражается в процессе создания завершённого юридического (фактического) состава»², необходимого для возникновения правоотношения. Формирование права происходит на базе

¹ *Лебедева Е.Н.* Механизм правового стимулирования социально-активного поведения: проблемы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2002. – С.92.

² *Вавилин Е.В.* Осуществление и защита гражданских прав. – 2-е изд., перераб и доп. - М.: Статут, 2016. –С. 176.

действий, которые «персонифицируют потенциальную возможность, заложенную в объективном праве, то есть действий, которые индивидуализируют эту возможность по отношению к конкретному лицу»¹. Так, например, рождение ребёнка в семье граждан с низкими доходами, проживающих в коммунальной (или небольшой однокомнатной) квартире является действием, которое персонифицирует возможность, заложенную в праве – встать в очередь на улучшение жилищных условий (с целью реализации права на предоставление жилого помещения по договору социального найма). К указанным действиям можно отнести и увольнение с работы гражданина, проживающего в служебном помещении, в данном случае гражданин также становится малоимущим (имеющим незначительный доход) и нуждающимся в улучшении жилищных условий (не обеспеченным общей площадью жилого помещения на уровне установленной нормы). Утрата единственного объекта недвижимости вследствие стихии также даёт право необеспеченным гражданам получить незамедлительную поддержку, выраженную в предоставлении социального жилого помещения. Жилищный кодекс РФ устанавливает несколько оснований для признания гражданина нуждающимся в улучшении жилищных условий, вследствие чего этап формирования права может быть различным по своему содержанию. Е.В. Вавилин отмечает: «стадия формирования права... носит объективный характер, поскольку в этот период действуют внешние по отношению к субъекту факторы»². Однако в рамках жилищных отношений сам субъект на стадии формирования права самостоятельно совершает волевые действия. Так, например, согласно Определению Нижегородского областного суда по делу №33-2910 от 06.04.2010 прокурор района обратился в суд с требованием о снятии гражданки с очереди на улучшение жилищных условий, поскольку она с сыновьями зарегистрирована в доме отца, обеспеченность общей площадью на человека – больше установленной нормы. Суд обратил внимание на то, что прокурором не было учтено то обстоятельство, что между очередницей и её отцом

¹Там же. – С. 182.

²Там же. – С. 183.

(собственником дома) было заключено соглашение, согласно которому проживание в спорном доме носит временный характер, ввиду чего очередница и её семья (сыновья) не могут быть исключены из очереди на улучшение жилищных условий¹. С указанным выводом суда согласуется позиция В.А. Пантелеенко, полагающего, что «ни состояние в браке, ни совместное ведение хозяйства не могут рассматриваться как обстоятельства, презюмирующие согласие членов семьи на совершение для них тех или иных юридических действий в сфере жилищного правоотношения»². Как видно из приведённого примера, именно волевые действия по заключению соглашения между собственником дома и его дочерью послужили основаниями для признания гражданки нуждающейся в улучшении жилищных условий. Таким образом, указанная стадия может носить не только объективный, но и субъективный характер. Элементом рассматриваемого механизма на данном этапе является юридический факт (состав). Имеются затруднения в установлении того, является то или иное действие юридическим фактом, способным привести в дальнейшем к возникновению права. Так, например, в Нижегородской области установлен перечень действий, квалифицируемых как умышленное ухудшение жилищных условий, перечень исчерпывающий. Установлен также перечень действий, не относящихся к действиям, квалифицируемым как умышленное ухудшение жилищных условий, перечень также исчерпывающий. Не понятно, как квалифицировать действия, не входящие в данные перечни.

Следующим этапом является этап установления права – «процесс осознания самим управомоченным своего права и признание этого права иными лицами»³. В рамках данной стадии гражданин подаёт заявление (с необходимым пакетом документов) с целью постановки в очередь на улучшение жилищных условий. Указанный вопрос исследован в параграфе первом настоящей главы. Отказать в приёме заявления по общему правилу нельзя, между тем органы власти могут

¹ Подробнее об этом см.: Определение Нижегородского областного суда от 06.04.2010 по делу №33-2910. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

² Пантелеенко В.А. Гражданско-правовое положение членов семьи титульных пользователей жилых помещений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1982. – С. 3.

³ Вавилин Е.В. Осуществление и защита гражданских прав. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Статут, 2016. – С. 177.

допустить нарушение закона. В этом случае уже на стадии установления права возникнет необходимость обращения в суд, право на судебную защиту. Так, согласно Постановлению Федерального Арбитражного Суда Волго-Вятского Округа от 20.07.2009 по делу N A28-13032/2008-514/16 не рассмотрение главой администрации письменного обращения заявителя является незаконным бездействием, выразившимся в нарушении требований пункта 1 статьи 9, пункта 4 части 1 статьи 10 и статьи 12 Федерального закона от 02.05.2006 N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а также прав и законных интересов заявителя¹. Элементом данной стадии выступает юридический факт.

Стадия процедурной реализации права выражается в совершении «определённых юридических процедур, направленных на реализацию основного права»². На данной стадии развивается организационное правоотношение по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма. Указанное организационное правоотношение переживает динамику, сменяются права и обязанности участников правоотношения. Так, после возникновения организационного правоотношения по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма (вследствие подачи заявления) у органа, осуществляющего распределение жилых помещений, появляется обязанность проверить заявителя и членов его семьи на предмет нуждаемости, приняв соответствующее решение. На данном этапе, то есть после принятия заявления и необходимых документов соответствующими органами, до принятия решения о выделении жилого помещения по договору социального найма, также может возникнуть потребность в судебной защите права. Так, согласно Определению Нижегородского областного суда от 21.09.2010 по делу № 33-8368/2010 администрацией было отказано в постановке гражданина в очередь на получение жилого помещения по договору социального найма, поскольку заявителем не были представлены документы на члена семьи – сына, находящегося в розыске.

¹ Подробнее об этом см.: Постановление Федерального Арбитражного Суда Волго-Вятского Округа от 20.07.2009 по делу N A28-13032/2008-514/16. Доступ из справ. -правовой системы «Консультант Плюс».

² Вавилин Е.В. Осуществление и защита гражданских прав. – 2-е изд., перераб и доп. - М.: Статут, 2016. – С. 179.

Суд указал, что не предоставление документов носит объективный характер, обязав администрацию восстановить заявителя в очереди на улучшение жилищных условий¹.

Элементом данной стадии выступает организационное правоотношение по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма, исследованное во втором параграфе настоящей главы.

Получение блага – стадия «фактического и юридического осуществления права»². Юридическое осуществление на данной стадии включает в себя принятие решения о предоставлении гражданину конкретного жилого помещения, заключение договора социального найма. Фактическое осуществление включает в себя, в том числе, передачу гражданину ключей от квартиры органом власти. Элементом данной стадии выступает имущественное правоотношение социального найма.

Защита нарушенного права является факультативной стадией, возникающей при оспаривании права. Под механизмом защиты субъективных гражданских прав Е.В. Вавилин понимает «индивидуально выстроенную систему правовых средств и условий, направленных на достижение конкретной цели по юридическому и фактическому восстановлению нарушенных прав либо пресечению правонарушения»³. Действие указанного механизма завершается надлежащим исполнением решения суда. Защита нарушенного права может возникнуть на любой из вышерассмотренных стадий, в том числе на предреализационной. Например, когда принимаются нормы права, противоречащие нормам большей юридической силы (Основному закону страны), принципам права. Так, ст. 12 ФЗ «О введении в действие Жилищного Кодекса РФ» был установлен запрет на приватизацию жилых помещений, полученных на условиях договора социального найма после 01.03.2005г. Конституционным Судом РФ (в связи с запросом

¹ Подробнее об этом см.: Кассационное определение Нижегородского областного суда от 21.09.2010 по делу №33-8368/2010. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

² Вавилин Е.В. Осуществление и защита гражданских прав. – 2-е изд., перераб и доп. - М.: Статут, 2016. – С. 180.

³ Там же. – С. 193.

Верховного Суда и жалобой граждан) указанная норма признана противоречащей Конституции РФ, следовательно, не подлежащей применению¹.

«С данной конструкцией коррелирует механизм исполнения обязанности»², состоящий из аналогичных стадий.

Несовершенство существующего законодательства, судебной практики в сфере распределения жилых помещений нуждающимся в улучшении жилищных условий гражданам делает затруднительным принятие законного решения о предоставлении жилого помещения по договору социального найма. Однако, как справедливо замечено Е.В. Вавилиным, «на уровне закона должны быть предусмотрены средства, достаточные для реализации права, механизмы, которые способствовали бы осуществлению права»³. По мнению О.В. Белянской «важным механизмом непосредственной реализации прав и свобод личности является их охрана и защита»⁴. Получение блага, являющееся конечным результатом, к которому стремится носитель права, должно быть в полной мере (фактически) обеспечено законодателем и правоприменительными органами.

Законодательно установленные общеобязательные предписания в сфере жилищных правоотношений не только не способствуют получению блага, но также необоснованно ограничивают возможности субъектов в его приобретении. Для решения указанного вопроса, по мнению Е.В. Вавилина, «необходимы следующие ресурсы: материальные, организационные, правовые, меры защиты от посягательства на субъективные права, в частности, от неадекватного поведения органов публичной власти или их должностных лиц»⁵.

Полагая справедливой данную позицию, исследую возможности использования указанных ресурсов применительно к механизму осуществления права на предоставление жилого помещения по договору социального найма.

¹ Подробнее об этом см.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15.06.2006 №6-П. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

² Вавилин Е.В. Осуществление и защита гражданских прав. – 2-е изд., перераб и доп. - М.: Статут, 2016. – С. 189.

³ Там же. – С. 125.

⁴ Белянская О.В. Механизм непосредственной реализации прав и свобод личности: дис. ... канд. юрид. наук. – Тамбов, 2003. – С.84.

⁵ Вавилин Е.В. Осуществление и защита гражданских прав. – 2-е изд., перераб и доп. - М.: Статут, 2016. – С. 125.

Материальный ресурс является основным, позволяющим эффективно реализовать право на получение жилого помещения по договору социального найма.

Действительно, гарантированное право на жилище, заложенное в Конституции РФ, в современных социально-экономических условиях осуществить затруднительно. «К сожалению, до настоящего времени российское общество не имеет стройной и стабильной системы этических норм, посредством которых неисполнение юрисдикционных актов должниками подвергалось бы отрицательной оценке, осуждению окружающими»¹, «в правоприменении зачастую отсутствует фактическое исполнение судебных решений и важным становится исполнение обязанности, достигнутое контрагентами самостоятельно»². Причина возникновения указанной проблемы связана, в том числе, с временем принятия нормативных актов, регулирующих данное право. Так, Конституция РФ была принята 12 декабря 1993 года, а Жилищный кодекс РФ действует с 1 марта 2005 года. Таким образом, на момент принятия Конституции РФ действовал Жилищный кодекс РСФСР, утверждённый 24.06.1983 года и отражающий реалии того времени. Согласно Жилищному кодексу РСФСР, в результате победы Великой Октябрьской социалистической революции в нашей стране были созданы необходимые предпосылки для решения одной из важнейших социальных проблем - удовлетворения потребности трудящихся в жилье. В отличие от действующего Жилищного кодекса РФ, Жилищный кодекс РСФСР предусматривал гораздо больше оснований предоставления жилых помещений фонда социального использования. Кроме того, само предоставление жилых помещений осуществлялось исходя из жилой площади (то есть площади комнат без учёта вспомогательных помещений), а не из общей, что давало возможность получить более просторное помещение для проживания. Россия по уровню поддержки необеспеченного населения жилыми помещениями отстаёт от многих развитых стран. Так, в современной Германии социальная норма жилья,

¹Там же. – С. 125.

²Колодуб Г.В. Исполнение гражданско-правовой обязанности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2011. – С.4.

предоставляемая на человека, «не должна быть ниже 40 кв.м., в США – 60 кв.м.»¹. «В Германии социальную квартиру может получить человек с низким доходом, в том числе, получатель социального пособия. Квартиросъёмщик использует квартиру пожизненно»². Оплату квартиры производит государство, «если съёмщик – получатель социального пособия»³. Жилые помещения предоставляются в кратчайшие сроки – в течение нескольких месяцев после обращения. «В США действует несколько жилищных программ, которые предоставляют нуждающимся социальное жильё в специально строящихся для этого домах, а также субсидии на покупку или строительство собственного жилища, на аренду жилья. В Нью-Йорке охвачено более трёх миллионов ньюйоркцев, что составляет значительный процент от общего числа постоянно проживающих в городе»⁴. Предоставление социального жилья в Бельгии зависит от уровня доходов потребителей и наличия свободных площадей в соответствии с нормами предоставления. «Нормы социального жилья в Бельгии определяются числом спальных комнат и зависят, в первую очередь, от состава семьи и наличия иждивенцев (дети, инвалиды). Например, для семьи, имеющей двоих детей старше 12 лет, предоставляется четырёхкомнатная квартира (три спальных комнаты, общая комната и кухня) площадью не менее 96 кв.м.»⁵.

Уровень обеспеченности жилыми помещениями в нашей стране значительно ниже, чем в экономически развитых странах. Так, «в 2011 году он составил в среднем по России 22,8 кв.м. на человека. Для сравнения, на одного жителя Нидерландов приходится около 74 кв.м., в Германии – 60 кв.м., в Великобритании – 62 кв.м., во Франции – 37 кв.м.»⁶. «Строительный сектор в

¹Кокарев И.С. Формирование стратегии активизации оказания государственных услуг в жилищной сфере: автореф. дис. ... канд. эконом. наук. – СПб., 2013. – С. 9.

²Гордон Д.С. Некоторые виды современной социальной помощи в Германии. //Здравоохранение Чувашии.- 2014.- №3. - С. 79.

³Гордон Д.С. Некоторые виды современной социальной помощи в Германии. //Здравоохранение Чувашии.- 2014.- №3. - С. 79.

⁴Сальников В.П., Романовская Л.Р. Социальная поддержка населения в США: опыт реализации права на социальное обеспечение // Юридическая наука: история и современность. – 2015. - №9. - С. 101.

⁵Григорян Э.С. Исследование модели формирования жилищной политики в зарубежных странах// Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2011. – N 24. – С. 59.

⁶Борисенок Н.К. Статистическое исследование рынка жилья в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. эконом. наук. – М., 2013. – С.3.

России в условиях экономического кризиса оказался в наиболее тяжёлой ситуации, что связано, в частности, с дефицитом финансовых средств, со снижением спроса и инвестиций и в то же время с увеличением себестоимости строительства»¹. В 2016 г. общая площадь жилых помещений, приходящихся в среднем на одного жителя России составила 24,9 кв.м., в 2018 г. общая площадь жилых помещений, приходящихся в среднем на одного жителя России составила 25,8 кв.м.². Согласно данным Росстата число семей, состоящих на учёте нуждающихся в жилых помещениях в 1990 г. составило 9964 тыс. (20 % от общего числа семей), в 2000 г. – 5419 20 (11 % от общего числа семей), в 2005г. - 3387 (7 % от общего числа семей), в 2016 г. – 2542 (5% от общего числа семей), а в 2018 г. – 2364 (4% от общего числа семей)³.

Число российских семей, улучшивших жилищные условия в 1990 г., составило 1296 тыс. (14 процентов от общего числа семей, состоящих на учёте нуждающихся в улучшении жилищных условий), с 1991 года количество лиц, получивших социальное жильё неуклонно падает, в 2005 году - 151 тыс. (4 процента от общего числа семей, состоящих на учёте нуждающихся в улучшении жилищных условий), в 2016 году – 129 тыс. (5 процентов от общего числа нуждающихся в улучшении жилищных условий, состоящих на учёте), в 2018 году – лишь 99 тыс. (4 процента от общего числа нуждающихся в улучшении жилищных условий, состоящих на учёте)⁴.

Из представленной статистики видно, что за 10 лет (с 1990 года по 2000г.) в очереди на жилые помещения фонда социального использования имели право состоять многие российские семьи (20 процентов от общего числа семей), очередь нуждающихся в улучшении жилищных условий сократилась в 2 раза,

¹Гумбатова Ю.Н. Субъективное право подрядчика на удержание результата строительных работ: автореф. дис. ... канд юрид. наук. – М, 2018. – С. 3.

²Федеральная служба государственной статистики. Основные показатели жилищных условий населения. // [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/housing/ (дата обращения 28.09.2019).

³Федеральная служба государственной статистики. Основные показатели жилищных условий населения. // [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/housing/ (дата обращения 28.09.2019).

⁴Федеральная служба государственной статистики. Основные показатели жилищных условий населения. // [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/housing/ (дата обращения 28.09.2019).

предоставление жилых помещений осуществлялось в разумные сроки. После принятия Жилищного кодекса РФ, которым введено новое условие признания нуждающимся в улучшении жилищных условий – малоимущность, а также снижено количество оснований для признания нуждающимся, очередь на жилые помещения фонда социального использования резко сократилась (ввиду сужения критериев нуждаемости), срок нахождения в очереди на улучшение жилищных условий увеличился.

Экономическая обстановка и уровень благосостояния россиян в современной России лишают многих наших сограждан возможности самостоятельного приобретения жилых помещений. Необходимы гарантированные способы обеспечения жилыми помещениями бедного населения страны.

Однако в условиях современности использование более выгодного механизма реализации права на жилище, установленного Жилищным кодексом РСФСР, не представляется возможным. Таким образом, положения Конституции РФ 1993 года во многом стали декларативными, как следствие, затрудняется возможность получения квартир необеспеченными гражданами. Между тем законодательство должно отвечать существующим потребностям общества. Исходя из анализа статистики по выделению жилых помещений на условиях договора социального найма в Нижегородской области следует, что срок ожидания в очереди нуждающихся в улучшении жилищных условий составляет (в среднем) не менее 20 лет. «В Санкт-Петербурге срок ожидания государственной поддержки в улучшении жилищных условий составляет более 20 лет, Правительство города планирует сократить этот срок»¹. Согласно отчёту о социально-экономическом развитии города Сарова Нижегородской области за 2012 год, в указанном году «жилые помещения по договорам социального найма были предоставлены 4 семьям (1 комната в коммунальной квартире, 3 однокомнатных квартиры). Предоставление жилых помещений фонда

¹Кокарев И.С. Формирование стратегии активизации оказания государственных услуг в жилищной сфере: автореф. дис. ... канд. эконом. наук. – СПб., 2013. – С. 4.

социального использования осуществлялось гражданам, стоящим в очереди начиная с 1989 г.»¹. Согласно отчёту о социально-экономическом развитии города Сарова Нижегородской области за 2014 год, в указанном году «были предоставлены жилые помещения 6 семьям, включённым в списки граждан, признанных нуждающимися в получении жилых помещений по договорам социального найма (4 однокомнатных квартиры, 1 двухкомнатная квартира, 1 трёхкомнатная квартира)»².

Исходя из представленной статистики, можно сделать вывод о том, что продвижение по очереди нуждающихся в улучшении жилищных условий происходит достаточно медленно.

В рамках современной правовой системы отсутствует механизм, гарантирующий достижения нуждающимся цели- получения жилого помещения по договору социального найма.

Гражданин (при наличии у него нуждаемости) вправе реализовать субъективное право на получение жилого помещения фонда социального использования. Реализация права связана с возникновением организационного правоотношения по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма, в рамках которого субъект подлежит включению в очередь на улучшение жилищных условий, однако срок нахождения в такой очереди составляет треть жизни среднестатистического человека, в связи с чем многие граждане исключаются из списков в связи со смертью. На основании изложенного, субъект зачастую не может достичь той правовой цели, которая была им поставлена при вступлении в правоотношения, а именно, лишён возможности получения жилого помещения фонда социального использования в разумные сроки. Формально, нормы права об обеспечении нуждающихся в улучшении жилищных условий жилыми помещениями действуют, а фактически трудновыполнимы, являются декларативными.

¹ Отчёт о социально- экономическом развитии города Сарова за 2012 год // Электронный ресурс. Режим доступа: <http://администрация.саров.рф/pages.html?id=267> (дата обращения: 05.12.2018).

² Отчёт о социально- экономическом развитии города Сарова за 2012 год // Электронный ресурс. Режим доступа: <http://администрация.саров.рф/pages.html?id=267> (дата обращения: 05.12.2018).

Указанное обстоятельство приводит к выводу о необходимости актуализации действующего законодательства с целью сокращения периода нахождения в очереди нуждающихся в улучшении жилищных условий.

В связи с этим целесообразно изменение критериев нуждаемости. В условиях развития рыночной экономики необходимо поощрение и стимулирование экономической самостоятельности граждан. Таким образом, необходимо исключение из числа нуждающихся в улучшении жилищных условий иных определённых федеральным законом, указом Президента Российской Федерации или законом субъекта Российской Федерации категорий граждан, признанных по основаниям, установленным Жилищным кодексом и (или) федеральным законом, указом Президента Российской Федерации или законом субъекта Российской Федерации нуждающимися в жилых помещениях, для этого необходимо исключить часть 3 и часть 4 ст. 49 Жилищного кодекса Российской Федерации. Существует положительный опыт решения аналогичного вопроса при предоставлении земельных участков для индивидуального жилищного строительства многодетным семьям. Так, 1 декабря 2011 г. был принят Закон Нижегородской области №168-з «О предоставлении земельных участков многодетным семьям в собственность бесплатно на территории Нижегородской области», предусматривающий бесплатное предоставление земельных участков многодетным семьям, проживающим на территории области более 5 лет. Однако большинство муниципальных образований региона не справлялись с возложенными на них обязательствами. В связи с этим, летом 2015 года был введён критерий «нуждаемости многодетной семьи в улучшении жилищных условий для получения земельного участка для индивидуального жилищного строительства, в связи с чем доля многодетных семей, обратившихся для получения земельного участка для ИЖС сократилась с 95,2 процентов до 85, 4 процентов»¹.

¹ Информационная справка о реализации закона Нижегородской области от 01.12.2011 №168-з // Электронный ресурс. Режим доступа: <http://government-nnov.ru/?id=208481> (дата обращения: 28.12.2018).

Кроме того, необходимо законодательно установить на региональном уровне предельные сроки предоставления жилых помещений по договорам социального найма. Указанные сроки целесообразно устанавливать по регионам с учётом населённости территории и уровня бюджетного финансирования. Приобретение жилых помещений (строительство многоквартирных домов) с целью предоставления гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий, осуществляется за счёт бюджетных ассигнований (в соответствии со ст. 69 Бюджетного кодекса РФ). На уровне муниципальных образований полномочиями по предоставлению жилых помещений фонда социального использования наделены органы местного самоуправления, они же утверждают и исполняют местный бюджет. Таким образом, органы учёта и распределения социального жилья обладают финансовыми ресурсами, позволяющими планировать реализацию и реализовывать возложенные на них полномочия, в том числе в сфере предоставления жилых помещений гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий. Необходимо установление ответственности за нарушение указанных сроков (например, дисциплинарной – увольнение с занимаемой должности). Таким образом, п. 7 ст. 13 Жилищного кодекса РФ необходимо дополнить подп. 7.1 следующего содержания «7.1) определение предельных сроков предоставления жилых помещений по договорам социального найма». Статью 81 Трудового кодекса дополнить п.10.1 следующего содержания: «10.1) нарушения руководителем организации предельных сроков предоставления жилых помещений по договорам социального найма».

Указанные меры приведут к уменьшению количества очередников и, как следствие, к возможности эффективной реализации права на предоставление жилого помещения по договору социального найма.

Не менее важным представляется и необходимость использования организационного ресурса, а также мер защиты от посягательства на субъективные права.

По мнению Е.В. Вавилина, в системе организации исполнения законов «правомерная деятельность органов исполнительной государственной и

муниципальной власти должна играть решающую роль»¹. Зачастую законотворческий процесс связан с лоббированием интересов тех или иных лиц. «Порождение механизма бюрократической системы приводит к затруднительности исполнения требований, социальной бесполезности»². В ряде городов устанавливаются учётные нормы и нормы предоставления двух видов: нормы предоставления и учётные нормы, применяемые для постановки на учёт нуждающихся в улучшении жилищных условий и последующего предоставления жилых помещений по договорам социального найма в отдельных квартирах и в коммунальных квартирах. В данном случае не понятно, какими нормами (установленными для отдельных или коммунальных квартир) руководствоваться при предоставлении квартиры в дополнение к имеющейся комнате в коммунальной квартире. Условия определения норм (учётной и предоставления) органами местного самоуправления должны быть сформулированы чётко и недвусмысленно с целью исключения возможности существования коррупции. Для этого в ст. 50 Жилищного кодекса РФ необходимо определить правило, согласно которому можно установить одну учётную и одну норму предоставления.

Кроме того, на практике должностные лица, заинтересованные в сокращении очереди нуждающихся в социальном и специализированном жилье (с целью формального улучшения показателей качества их работы), сознательно не предоставляют гражданам полный объём информации, позволяющий последним эффективно реализовать принадлежащее им право (достигнуть правовой цели – получение блага). На письменные обращения граждан должностные лица дают формальные неразвёрнутые ответы. Нельзя не согласиться с мнением А.В. Баркова о том, что «качество государственного социального обслуживания является неудовлетворительным»³. А.А. Воротников полагает: «не гражданин должен выступать в роли «просителя», а государству законодательно должно

¹Вавилин Е.В. Осуществление и защита гражданских прав. – 2-е изд., перераб и доп. – М.: Статут, 2016. – С. 135.

²Салимбаева Ж.Ч. Волевое поведение как элемент правового регулирования правоотношений. // Проблемы права. – 2018. – №3 (67). – С. 62.

³Барков А.В. Рынок социальных услуг: проблемы правового регулирования: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 2008. – С.3.

вменяться в обязанность обеспечение основных прав и свобод»¹. В связи с изложенным следует предусмотреть «ответственность государственных и муниципальных органов, конкретных должностных лиц (иных субъектов), имеющих непосредственное отношение к реализации права»². «Принцип персонализации ответственности должен являться одним из базовых принципов в контексте создания эффективно действующего механизма гражданско-правовой защиты»³. Полагаю, одной из наиболее эффективных мер ответственности следует считать увольнение с занимаемой должности в связи с неоднократным нарушением прав граждан.

Кроме того, необходимо введение оценки качества услуг лиц, работающих в органах, осуществляющих учёт и распределение жилых помещений фонда социального использования, для чего необходимо предусмотреть соответствующий раздел на официальном сайте органа, осуществляющего учёт и распределение жилых помещений фонда социального использования. Должностные лица с низким рейтингом должны лишаться премий.

Необходимо также информирование граждан путём предоставления им необходимой информации в сети интернет. По мнению А.С. Категова «для того, чтобы государство оказалось способным обеспечить работу государственных учреждений необходимы ... информационные системы, позволяющие эффективно влиять на общественное мнение»⁴. На сегодняшний день уже существует такая практика: регламенты, определяющие порядок действий граждан с целью получения той или иной услуги, подлежат размещению в сети интернет (на сайте принявшего органа). Однако помимо регламентов целесообразно было бы размещать на соответствующих сайтах также и сами нормативно-правовые акты (муниципального, регионального уровня), которые на данный момент возможно

¹Воротников А.А. Право на критику как элемент правового статуса и правового положения личности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1991. – С.7.

²Вавилин Е.В. Осуществление и защита гражданских прав. – 2-е изд., перераб и доп. - М.: Статут, 2016. – С. 136.

³Бабаков В.А. Привлечение должностных лиц к ответственности как средство гражданско-правовой защиты государства. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

⁴Категоев А.С. Механизм применения права и правовая система современной России: теоретико- методологический анализ: дис. ... докт. юрид. наук. – Санкт-Петербург, 2002. – С.121.

найти лишь в официальном печатном издании. Учитывая, что на местном уровне таким изданием является, например, периодически выходящая газета, найти конкретный нормативный акт гражданину затруднительно.

Обосновано использование правовых ресурсов с целью эффективной реализации права на получение жилого помещения фонда социального использования. Е.В. Вавилиным справедливо отмечено, что «в нормативных актах необходимо использовать термины, которые имеют либо однозначное общепринятое лексическое значение, либо законодательное определение»¹.

Так, в соответствии с ч.1 ст. 16 Жилищного кодекса РФ к жилым помещениям относятся: жилой дом, часть жилого дома; квартира, часть квартиры; комната. Однако в указанной статье раскрываются лишь понятия жилого дома, квартиры, комнаты. Законодателем не даны определения понятиям «часть жилого дома» и «часть квартиры».

Использование указанных средств позволит субъекту достигнуть желаемой цели (получить благо).

Таким образом, механизм осуществления права, являясь наиболее общим понятием, соотносится с механизмом приобретения права как целое и часть, является наиболее эффективным в вопросе гарантии приобретения субъектом желаемого блага (жилого помещения на условиях договора социального найма). Механизм осуществления права на предоставление жилого помещения по договору социального найма включает в себя пять этапов: 1 – предреализационный (содержащий предпосылки: нормативную, правосубъектную, материальную – в случае возникновения интереса, опосредованного правом или законного интереса, не опосредованного правом, но подлежащего правовой защите), 2- этап формирования права (в рамках которого создаётся юридический состав (юридический факт), необходимый для возникновения правоотношения), 3- этап установления права (в рамках которого возникает организационное правоотношение по предоставлению жилого помещения по договору социального найма), 4- этап осуществления процедур и

¹Вавилин Е.В. Осуществление и защита гражданских прав. – 2-е изд., перераб и доп. - М.: Статут, 2016. – С. 126.

юридически значимых действий (в рамках которого развивается организационное правоотношение по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма). 5 – этап фактического и юридического осуществления права (на данном этапе имеет место имущественное правоотношение), а также факультативный этап (защиты права), который может возникать на любом этапе.

Для фактического осуществления рассматриваемого права необходим гарантированный механизм его реализации. Для достижения субъектом правовой цели – получения жилого помещения по договору социального найма в разумные сроки, предложено исключение из категории нуждающихся граждан, признанных по установленным Жилищным кодексом и (или) федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации нуждающимися в жилых помещениях, установление по регионам предельных сроков предоставления жилых помещений по договорам социального найма и ответственности за нарушение указанных сроков.

§6. Принципы осуществления права на предоставление жилого помещения по договору социального найма

Содержание права, его сущность характеризуют принципы права, которые достаточно подробно изучены. Принципы права, выступая в качестве руководящих идей законодателя, делятся на следующие виды: общеправовые (то есть присущие праву в целом – законность, равенство, гуманизм и др.), межотраслевые (охватывающие две или более отраслей, например, принцип состязательности), отраслевые (встречаются в одной отрасли права, например, презумпция невиновности), принципы правовых институтов (например, неотвратимость ответственности в институте юридической ответственности).

Принципы права отражают то объективное, что существует в надстроечных формах... задают то русло, по которому право развивается ... задают курс

развития права, они являются в некотором роде императивами, от которых правосознание не может отступить¹.

Наряду с подробно исследованными принципами права выделяются также принципы осуществления права и исполнения обязанностей (далее – принципы осуществления). Так, под принципами осуществления гражданских прав и исполнения обязанностей С.Т. Максименко понимает критерии «надлежащей реализации гражданских прав и обязанностей»². Е.В. Вавилин рассматривает принципы осуществления в качестве элемента механизма осуществления прав и исполнения обязанностей, подразумевая под указанными принципами «основные характеристики, которые определяют возникновение правоотношения, создают предпосылки, гарантии, ведущие к фактической реализации права и неизбежному исполнению обязанностей»³. Различия между принципами права и принципами осуществления прав и исполнения обязанностей учёный видит в том, что принципы права «формируют правовой идеал, общую цель в её статике и действуют в сфере объективного права в процессе правотворчества, а принципы осуществления прав и исполнения обязанностей, распространяясь на область субъективного права, правореализации, способствуют возникновению стратегии действия, направленной на достижение правовой цели»⁴. Е.В. Вавилин, выделяет такие целеполагающие принципы, как принцип гарантированного осуществления прав и исполнения обязанностей, принцип эффективности, принцип сочетания частных и общественных интересов, рассматривает их в качестве идей, выражающих механизм осуществления субъективных гражданских прав и исполнения обязанностей⁵. Кроме того, учёный рассматривает также принципы-методы, в которых «нашли отражение приёмы и способы, пути достижения ... целей»⁶. К ним Е.В. Вавилин относит принцип беспрепятственного

¹Костин В.В. Принципы осуществления и защиты права собственности: автореф. дис. ... канд юрид. наук. – М, 2005. – С. 10.

²Максименко С.Т. Осуществление гражданских прав и исполнение обязанностей: автореф. дис. ... канд юрид. наук. – Саратов, 1970. – С. 12.

³Вавилин Е.В. Осуществление и защита гражданских прав. – 2-е изд., перераб и доп. - М.: Статут, 2016. – С. 258.

⁴Там же. – С. 257.

⁵Там же. – С. 260.

⁶Там же. – С. 290.

осуществления гражданских прав, принцип равенства участников гражданских правоотношений, принцип диспозитивности, принцип сохранения прав в случае отказа граждан и юридических лиц от этих прав, принцип недопустимости злоупотребления правом, принцип соразмерности гражданских прав и исполнения обязанностей. С. Т. Максименко выделяет такие принципы осуществления прав и исполнения обязанностей как гарантированность реализации; социалистическая законность; соблюдение правил социалистического общежития и моральных принципов общества, строящего коммунизм; реализация гражданских прав и обязанностей в соответствии с их социальным назначением; принцип гармоничного сочетания общественных и личных интересов; принцип товарищеского сотрудничества и взаимопомощи¹.

Считаю справедливой позицию о необходимости выделения принципов осуществления права и исполнения обязанностей, поскольку они выступают в качестве важнейшего условия достижения субъектом правовой цели, само существование механизма реализации права без них невозможно.

Под принципами осуществления права на предоставление жилого помещения по договору социального найма (и исполнения корреспондирующих праву обязанностей) (далее - принципы осуществления права на предоставление жилого помещения по договору социального найма) следует понимать основные ориентиры, стандарты, соблюдение которых необходимо для достижения субъектом права правовой цели – гарантированного получения жилого помещения по договору социального найма в разумные сроки.

Перейду к рассмотрению принципов осуществления права на предоставление жилого помещения по договору социального найма.

Принцип гарантированного осуществления прав и исполнения обязанностей, является основополагающим. Е.В. Вавилин под указанным принципом понимает «необходимые условия, при которых право гарантированно

¹Максименко С.Т. Осуществление гражданских прав и исполнение обязанностей: автореф. дис. ... канд юрид. наук. – Саратов, 1970. – С. 12.

осуществляется, а обязанность исполняется»¹, по мнению учёного принцип гарантированного осуществления прав и исполнения обязанностей представляет собой «комплексное правовое явление, включающее в себя формальную основу: совершенные принципы осуществления прав, отдельные правовые институты - весь заложенный в праве механизм реализации, а также организационный уровень: законную деятельность субъектов права, эффективную работу судов...»².

Под принципом гарантированного осуществления права на предоставление жилого помещения по договору социального найма необходимо понимать критерии осуществления лицом субъективного права, при которых достижение правовой цели обеспечено государством, гарантируется.

Рассматривая вопрос реализации права на предоставление жилого помещения по договору социального найма, следует отметить, что жилищные права не всегда гарантированно реализуются.

Так, ст. 12 ФЗ «О введении в действие Жилищного Кодекса РФ» был установлен запрет на приватизацию жилых помещений, полученных по договорам социального найма после 1 марта 2005г. Конституционным Судом РФ указанная норма признана противоречащей Основному закону страны, следовательно, не подлежащей применению³, вследствие этого, все граждане в равной степени получили законную возможность осуществления права на приватизацию.

Огромную роль при рассмотрении вопроса о гарантированности права «играет квалифицированная оценка правоприменительной практики»⁴. Так, право проживания бывших членов семьи собственника, отказавшихся от приватизации занимаемого помещения, на практике нарушается и подлежит восстановлению в суде⁵. Официальное разъяснение указанного вопроса дано в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ. Согласно п. 18 Постановления Пленума

¹Вавилин Е.В. Осуществление и защита гражданских прав. – 2-е изд., перераб и доп. - М.: Статут, 2016. – С. 261.

²Там же. – С. 269.

³ Подробнее об этом см.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15.06.2006 №6-П. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

⁴Вавилин Е.В. Осуществление и защита гражданских прав. – 2-е изд., перераб и доп. - М.: Статут, 2016. – С. 269.

⁵ Подробнее об этом см.: Определение Верховного Суда РФ от 31.03.2015 N 49-КГ15-1. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

Верховного Суда РФ от 02.07.2009 № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» в случае отказа от приватизации занимаемого жилого помещения бывшие члены семьи собственника, сохраняют право пользования указанным помещением, поскольку, отказываясь от приватизации они вправе рассчитывать на то, что право пользования жилым помещением будет носить для них бессрочный характер. Аналогичный вывод был сделан В.А. Пантелеенко, полагающим, что «право члена семьи нанимателя на пользование жилым помещением никакими соглашениями ограничиваться не должно»¹.

Кроме того, существование принципа гарантированного осуществления права на предоставление жилого помещения фонда социального использования невозможно без установления сроков предоставления жилых помещений по договорам социального найма. В силу того, что срок ожидания жилых помещений фонда социального использования достаточно длителен, граждане снимаются с очереди на улучшение жилищных условий в связи со смертью. На основании изложенного, целесообразно установление конкретных сроков выделения жилых помещений по договорам социального найма, что будет являться надёжной гарантией реализации права, переведёт указанное право из категории «декларативного» в категорию «обеспеченного государством».

Органы, осуществляющие учёт и распределение жилых помещений по договорам социального найма, зачастую наделены свободой усмотрения. На сегодняшний день жилые помещения очередникам и внеочередникам предоставляются из одного жилищного фонда. При наличии списков очередников и внеочередников (существование последних подтверждает судебная практика²), возникает свобода усмотрения правоприменителя, риск возникновения коррупции, поскольку у чиновников, учитывая существование списков

¹Пантелеенко В.А.Гражданско- правовое положение членов семьи титульных пользователей жилых помещений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1982. – С. 10.

²Гражданин, относящийся к категории лиц, страдающих тяжёлым хроническим заболеванием, дающим право на внеочередное получение жилья, длительное время состоял в очереди, в результате чего, указанным заболеванием заразилась мать внеочередника, проживающая с ним и ожидающая его отселения. Подробнее об этом см.: Определение Нижегородского областного Суда РФ от 27.01.2009 N 33-70. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

очередников и внеочередников, есть возможность выбора в распределении свободного жилого помещения нуждающемуся или внеочереднику. Существует положительный опыт частичного решения данной проблемы: дети-сироты, относившиеся ранее к категории внеочередников, с 2013 года подлежат обеспечению жилыми помещениями из вновь созданного фонда. Таким образом, необходимо дополнить п.1 ч.3 ст. 19 Жилищного кодекса РФ подпунктом 1.1 следующего содержания: «1.1) жилищный фонд социального использования, предназначенный для внеочередного предоставления – совокупность предоставляемых гражданам, указанным в ч.2 ст. 57 Жилищного кодекса РФ, по договорам социального найма жилых помещений государственных или муниципальных жилищных фондов». Следовательно, чёткое нормативно-правовое регулирование, исключающее свободу усмотрения правоприменителя, также является составляющей принципа гарантированного осуществления права.

«Особым видом гарантированности осуществления прав следует признать надлежащее исполнение обязанности»¹. К сожалению, не все чиновники добросовестно выполняют свою работу, предоставляют гражданину информацию, необходимую для постановки на учёт нуждающихся, реализации им права. Для решения указанной проблемы необходимо введение жёстких санкций в отношении должностных лиц, ненадлежащим образом, исполняющих свои обязанности (например, увольнение с занимаемой должности).

Подводя итог рассмотрению принципа гарантированного осуществления права на предоставление жилья по договору социального найма, следует согласиться с мнением Е.В. Вавилина о том, что «наиболее существенным условием реализации прав... является не реформирование правовой системы, а созданием благоприятной правовой среды»².

Необходимо выделение принципа социальной справедливости. Именно на принципы нравственного характера должен обращать внимание как законодатель,

¹Вавилин Е.В. Осуществление и защита гражданских прав. – 2-е изд., перераб и доп. - М.: Статут, 2016. – С. 271.

²Там же. – С. 268.

так и правоприменитель, особенно суд как орган правосудия, которое немыслимо без учёта требований морали¹.

В науке существуют разные подходы к пониманию справедливости. Во-первых, справедливость понимается как нравственная категория, не являющаяся принципом права². Во-вторых, справедливость рассматривается как нравственно-правовой феномен, принадлежащий одновременно сфере морали и права³. В-третьих, справедливость оценивается как свойственная исключительно праву, а не общественным регуляторам⁴.

Полагаю, что принцип социальной справедливости является одним из наиболее важных принципов, входящих в систему принципов осуществления права на предоставление жилого помещения по договору социального найма, поскольку само существование права обусловлено необходимостью справедливого регулирования общественных отношений. Под указанным принципом необходимо понимать критерии реализации субъектом права на предоставление жилого помещения по договору социального найма, при которых существенное значение имеет учёт социально- правового положения субъекта права.

Рассматриваемый принцип позволяет учитывать имущественное положение субъекта права (так, законодатель обосновано предусмотрел приоритет в предоставлении жилья гражданам, проживающим в аварийном фонде, и не имеющим иного жилья), его материальное состояние (жилые помещения по договорам социального найма предоставляются малоимущим и нуждающимся), а также состояние здоровья субъекта права (вне очереди социальное жильё предоставляется гражданам, страдающим тяжёлыми формами хронических заболеваний).

Ещё одним важным принципом осуществления права на предоставление жилья по договору социального найма является принцип единства науки и

¹Костин В.В. Принципы осуществления и защиты права собственности: автореф. дис. ... канд юрид. наук. – М, 2005. – С. 10.

²Кудрявцев В.Н. Право как элемент культуры // Право и власть: Человек, право, государство. Человек, закон и правосудие. - 1990. – №4. - С. 246.

³См. Экимов А.И. Справедливость и социалистическое право. – Л.: Изд-во ЛГУ. - 1980. – С. 70.

⁴См. Нерсесянц В.С. Философия права. –М.: ИНФРА –М- НОРМА. - 1997. –С. 28.

практики. Под указанным принципом необходимо понимать критерии реализации права на предоставление жилого помещения фонда социального использования, при которых имеет место высокая квалификация правоприменителя.

«Эффективность правоприменения требует повышенного внимания, как к научному обеспечению нормативного регулирования, так и формированию соответствующего уровня правосознания правоприменителя»¹.

Деятельность правоприменителя в сфере распределения жилых помещений фонда социального использования осложнена правовыми коллизиями. Так, действующий Закон о контрактной системе безосновательно лишает муниципалитеты права воспользоваться преимущественным правом покупки доли в праве общей долевой собственности на жилое помещение с целью приобретения изолированного жилого помещения для очередников (указанный вопрос подробно исследовано в параграфе 4 главы 2).

Правовые пробелы создают широту усмотрения правоприменителя, что на практике приводит к возникновению коррупции и нарушению закона. Так, в ч.2 ст. 50 Жилищного кодекса РФ в качестве одного из критериев, на основании которых устанавливается норма предоставления, предусмотрен критерий «другие факторы». Конкретизация указанного критерия в законе отсутствует, что, порождает свободу усмотрения правоприменителя. Таким образом, необходимо исключить указанный критерий из ч. 2 ст. 50 Жилищного кодекса.

Принцип единства науки и практики не может существовать и без адекватного правотолкования. Так, в соответствии с Определением Нижегородского областного Суда РФ от 27.01.2009 № 33-70 гражданин, проживающий в однокомнатной квартире с матерью, сестрой и племянником и страдающий тяжёлой формой хронического заболевания (активная форма туберкулёза с выделением микробактерий) был поставлен на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях до 01 марта 2005 г., в 2002 году номер его очереди - 463, в 2003 году был поставлен в списки туббольных с 11.01.2002 г.,

¹Зайцев О.В. Становление и развитие современной доктрины гражданского права в России: автореф. дис. ... докт юрид. наук. – М, 2018. – С. 3.

номер его очереди на день постановки на учёт – 19. Совместное проживание с ним матери уже привело к тому, что она заразилась, отсутствует самостоятельная возможность улучшения жилищных условий ввиду незначительного заработка. Суд пришёл к выводу о том, что в удовлетворении требования о предоставлении жилого помещения во внеочередном порядке отказано правомерно, так как денежные средства на обеспечение жилыми помещениями граждан, страдающих активной формой туберкулеза, в областном бюджете на 2008 год не предусмотрены¹.

Однако существует и иная судебная практика. Согласно Постановлению Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 30.03.2015 по делу N А38-4355/2014 удовлетворено требование администрации о взыскании за счёт казны РФ убытков, понесенных администрацией муниципального образования в результате предоставления жилого помещения признанному нуждающимся в нём внеочереднику (гражданину-инвалиду). Требование удовлетворено, поскольку финансирование расходов по обеспечению жилыми помещениями граждан указанной категории представляет собой реализацию предусмотренных федеральным законодательством мер социальной поддержки и осуществляется из федерального бюджета². Аналогичные решения были приняты и по другим делам³.

По другому делу жилые помещения, предоставляемые гражданам, переселённым из аварийного фонда, были предоставлены по истечении длительного срока после признания граждан нуждающимися во внеочередном предоставлении жилых помещений, поскольку надзорный орган выдал заявителю предписание о необходимости возратить в доход областного бюджета денежные

¹Подробнее об этом см.: Определение Нижегородского областного Суда РФ от 27.01.2009 N 33-70. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

²Подробнее об этом см.: Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 30.03.2015 по делу N А38-4355/2014. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

³Подробнее об этом см.: Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 28.10.2016 по делу N А79-10350/2015, Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 17.05.2016 по делу N А38-4569/2015, Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 29.09.2016 по делу N А79-10355/2015, Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 27.09.2016 по делу N А79-10356/2015, Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 02.04.2015 по делу N А38-3986/2014. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

средства ввиду того, что общая площадь жилых помещений, приобретенных для переселения граждан из аварийного жилищного фонда, превысила общую площадь ранее занимаемых ими жилых помещений¹.

Однако согласно ст. 57 Жилищного кодекса РФ при признании жилых помещений непригодными для проживания, пригодные для проживания жилые помещения предоставляются гражданам вне очереди, то есть незамедлительно, сразу после наступления обстоятельств, подтверждающих возникновение права на внеочередное предоставление жилья.

Адекватная оценка указанной норме дана в Кассационном Определении Нижегородского областного суда, согласно которому Жилищный кодекс не ставит право на внеочередное предоставление жилых помещений в зависимость от наличия иных лиц, имеющих право на получение жилой площади, в том числе вне очереди, от времени включения в список внеочередников, от наличия или отсутствия денежных средств на указанные цели².

Отсутствие единства науки и практики часто обусловлено отсутствием соразмерной ответственности правоприменителя. Так, жилые помещения внеочередникам, предоставляются в порядке очереди (установленной между внеочередниками), несмотря на прямой запрет создания такой очереди в законе. Кроме того, качество работы правоприменителя напрямую зависит от частоты внесения изменений в действующие законодательные акты, поскольку отсутствие судебной практики, своевременно принятых интерпретационных актов, затрудняет принятие решения, соответствующего закону.

Таким образом, существование механизма реализации права на предоставление жилого помещения по договору социального найма невозможно без принципов осуществления права на предоставление жилого помещения по договору социального найма. Указанные принципы включают в себя принцип гарантированного осуществления права (содержащий квалифицированную оценку

¹ Подробнее об этом см.: Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 16.06.2016 по делу №А17-5857/2015. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

² Подробнее об этом см.: Кассационное Определение Нижегородского областного суда от 19.05.2009 по делу №33-3686. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

правоприменительной практики, установление сроков предоставления жилья по договорам социального найма, чёткое нормативно- правовое регулирование, надлежащее исполнение обязанности), принцип социальной справедливости (при котором учитывается социально-правовое положение субъекта права, его материальное, имущественное положение, а также состояние здоровья), принцип единства науки и практики (обусловленный высокой квалификацией правоприменителя).

Заключение

Проведённое автором исследование представляет собой комплексный анализ теоретических и практических проблем осуществления субъективного права на предоставление жилого помещения по договору социального найма и путей их решения. В диссертации исследовано конституционное право на жилище, проведено соотношение с субъективным правом на предоставление жилого помещения по договору социального найма. Сделан вывод о необходимости отнесения субъективного права на предоставление жилого помещения по договору социального найма к праву частного свойства, направленному на развитие конституционного права на жилище.

В диссертации обосновано, что субъективному праву на предоставление жилого помещения по договору социального найма помимо общих признаков, характерных для категории «субъективное право», присущи специальные, выделяющие его в особый вид, в том числе оно: 1) включает в себя особое правомочие – право требовать от обязанного субъекта предоставления жилого помещения из государственного или муниципального фонда, выделяемого во владение и пользование в соответствии с установленной законом нормой предоставления; 2) возникает при условии отнесения гражданина к категории малоимущего (или иной категории, установленной законом) и нуждающегося в улучшении жилищных условий; 3) осуществляется в рамках имущественного правоотношения социального найма посредством установления организационного

правоотношения по предоставлению жилого помещения по договору социального найма. Обосновано выделение предпосылок: нормативной (содержащей нормы, регулирующие жилищные правоотношения), правосубъектной (включающей гражданство, малоимущность и нуждаемость) и материальной (выделяемой в случае, если имеет место интерес, реализация которого предусмотрена нормами права или законный интерес, не опосредованный правом, но подлежащий правовой защите), а также юридико-фактического основания возникновения организационного правоотношения по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма (подачи заявления о постановке на учёт нуждающихся в улучшении жилищных условий). Установлено, что в рамках организационного правоотношения по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма субъективное право на получение жилого помещения по договору социального найма лишь подтверждается, не являясь при этом элементом указанного правоотношения, поскольку организационное правоотношение по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма имеет служебный характер, возникая по факту подачи заявления о постановке в очередь нуждающихся в улучшении жилищных условий. В случае отсутствия у гражданина статуса малоимущего и нуждающегося в улучшении жилищных условий, организационное правоотношение по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма прекратится, а субъективное право на предоставление жилого помещения фонда социального использования не возникнет. Выявлены функции организационного правоотношения по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма: удостоверение в возможности осуществления права на предоставление жилого помещения по договору социального найма, то есть подтверждение наличия фактов-состояний гражданства, малоимущности и нуждаемости; создание условий для возникновения имущественного правоотношения социального - накопление юридического состава, содержащего юридический факт — основание возникновения указанного имущественного правоотношения. Установлено, что

организационное правоотношение по предоставлению жилого помещения на условиях договора социального найма прекращается с момента принятия решения о предоставлении жилого помещения по договору социального найма. Обосновано, что указанное решение является одновременно правопрекращающим (для рассматриваемого организационного правоотношения) и порождающим (для рассматриваемого имущественного правоотношения) юридическим фактом, поскольку оно носит организационный характер, организует возможность реализации прав и обязанностей, однако согласно ч. 4 ст. 57 Жилищного кодекса Российской Федерации оно является основанием для заключения договора социального найма.

С целью всестороннего исследования права на предоставление жилого помещения по договору социального найма исследован правовой режим жилого помещения, предоставляемого по договору социального найма. Обосновано выделение элементов рассматриваемого правового режима: правовых стимулов, включающих в себя собственно нормы-стимулы, социальные нормы, нормы-гарантии, нормы восстановительного характера; правовых ограничений, включающих в себя собственно нормы-ограничения, нормы-запреты, нормы-санкции.

В целях выявления механизма, гарантирующего реализацию права на предоставление жилого помещения по договору социального найма, проведена теоретическая работа по соотношению смежных механизмов: механизма правового регулирования, механизма приобретения гражданских прав, механизма осуществления и защиты гражданских прав; схожих правовых понятий: стадия механизма правового регулирования, стадия механизма приобретения права, стадия механизма осуществления и защиты гражданского права, элемент механизма правового регулирования, элемент механизма осуществления и защиты гражданского права. В результате проведено исследование права на предоставление жилого помещения фонда социального использования через призму механизма осуществления и защиты гражданских прав, выявлены необходимые ресурсы, обеспечивающие осуществление указанного права, сделан

вывод о том, что для достижения субъектом правовой цели – получения жилого помещения по договору социального найма в разумные сроки необходимо исключение из числа нуждающихся в улучшении жилищных условий иных определённых федеральным законом, указом Президента Российской Федерации или законом субъекта Российской Федерации категорий граждан, признанных по основаниям, установленным Жилищным кодексом и (или) федеральным законом, указом Президента Российской Федерации или законом субъекта Российской Федерации нуждающимися в жилых помещениях, установление по регионам предельных сроков предоставления жилых помещений по договору социального найма и дисциплинарной ответственности за нарушение указанных сроков.

В диссертации исследованы принципы осуществления права и исполнения обязанностей, на основе которых выработаны принципы реализации права на предоставление жилого помещения по договору социального найма, а именно: принцип гарантированного осуществления права, принцип социальной справедливости, принцип единства науки и практики. По итогам диссертационного исследования автором научно обоснованы ключевые направления повышения эффективности механизма реализации права на предоставление жилого помещения на условиях договора социального найма, которые заключаются в повышении уровня правовых гарантий прав граждан, создании условий для эффективного осуществления прав нуждающихся в улучшении жилищных условий граждан.

Библиография

I. Международные акты

1. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Рос. газ. – 1995. – 05 апреля.
2. Международный пакт от 16.12.1966 «Об экономических, социальных и культурных правах» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1994. – N 12.

II. Нормативные правовые акты

3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учётом поправок, внесённых Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 №6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ) // Рос. газ. – 2009. – 21 января.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 05.12.1994. – N 32. – Ст. 3301.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 N 14-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 29.01.1996. – N 5. – Ст. 410.
6. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 N 117-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 07.08.2000. – N 32. – Ст. 3340.
7. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 03.08.1998. – N 31. – Ст. 3823.
8. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 188-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 03.01.2005. – N 1 (часть 1). – Ст. 14.
9. Федеральный закон от 29.12.2004 N 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. – 03.01.2005. – N 1 (часть 1). – Ст. 15.
10. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 N 138-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 18.11.2002. – N 46. – Ст. 4532.

11. Федеральный закон от 12.01.1995 N 5-ФЗ «О ветеранах» // Рос. газ. – 2000. – 5 января.
12. Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Рос. газ. – 2010. – 20 июля.
13. Федеральный закон от 27.07.2006 N 152-ФЗ «О персональных данных» // Рос. газ. – 2006. – 29 июля.
14. Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собр. законодательства РФ. – 08.04.2013. – N 14. – Ст. 1652.
15. Федеральный закон от 21.07.1997 N 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // Собр. законодательства РФ. – 28.07.1997. – N 30. – Ст. 3594.
16. Федеральный закон от 15.11.1997 N 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» // Рос. газ. – 1997. – 20 ноября.
17. Федеральный закон от 02.12.1990 N 395-1 «О банках и банковской деятельности» // Собр. законодательства РФ. – 05.02.1996. – N 6. – Ст. 492.
18. Федеральный закон от 17.07.2009 N 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собр. законодательства РФ. – 20.07.2009. – N 29. – Ст. 3609.
19. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. – 06.10.2003. – N 40. – Ст. 3822.
20. Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. – 02.05.2006. – N 19. – Ст. 2060.
21. «Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации» (одобрена решением Совета при Президенте РФ по

- кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.2009) // Вестник ВАС РФ. – 2009. – N 11.
22. Указ Президента РФ от 07.05.2008 N 714 «Об обеспечении жильём ветеранов Великой Отечественной войны 1941 - 1945 годов» // Собр. законодательства РФ. – 12.05.2008. – N 19. – Ст. 2116.
 23. Постановление Правительства РФ от 28.01.2006 N 47 «Об утверждении положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащем сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом» // Собр. законодательства РФ. – 06.02.2006. – N 6. – Ст. 702.
 24. Постановление Правительства РФ от 01.06.2009 N 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» // Собр. законодательства РФ. – 22.06.2009. – N 25. – Ст. 3052.
 25. Приказ Министерства Здравоохранения России «Об утверждении перечня тяжёлых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире» от 29.11.2012 №987н // «Российская газета». – 25.02.2013. - №40.
 26. Закон Нижегородской области от 16.11.2005 N 181-З «О порядке признания граждан малоимущими в целях принятия на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях муниципального жилищного фонда, предоставляемых по договорам социального найма» (принят постановлением ЗС НО от 27.10.2005 N 1689-III) // Правовая среда. – N 94-95(660-661). – 23.11.2005 (приложение к газете «Нижегородские новости». – N 218(3390). – 23.11.2005).
 27. Закон Нижегородской области от 07.09.2007 N 123-З «О жилищной политике в Нижегородской области» (принят постановлением ЗС НО от 30.08.2007 N 671-IV) // Правовая среда. – N 66(854). – 20.09.2007 (приложение к газете «Нижегородские новости». – N 174(3826). – 20.09.2007).

28. Закон Нижегородской области от 16.11.2005 N 179-З «О порядке ведения органами местного самоуправления городских округов и поселений Нижегородской области учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма» (принят постановлением ЗС НО от 27.10.2005 N 1688-III) // Правовая среда. – N 94-95(660-661). – 23.11.2005 (приложение к газете «Нижегородские новости». – N 218(3390). – 23.11.2005).
29. Закон Нижегородской области от 07.04.2004 N 26-З «О порядке приватизации жилищного фонда и передачи жилых помещений гражданами в государственную или муниципальную собственность в Нижегородской области» (принят постановлением ЗС НО от 25.03.2004 N 898-III) // Правовая среда. – N 21(517). – 10.04.2004 (приложение к газете «Нижегородские новости». – N 67 (2999). – 10.04.2004).
30. Постановление Правительства Нижегородской области от 22.03.2006 N 87 «Об утверждении формы заявления и акта проверки сведений граждан для признания граждан малоимущими в целях принятия на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях муниципального жилищного фонда, предоставляемых по договорам социального найма» // Правовая среда. – N 25(698). – 05.04.2006 (приложение к газете «Нижегородские новости». – N 59(3471). – 05.04.2006).
31. Распоряжение Правительства Нижегородской области от 15.02.2006 N 102-р «Об утверждении формы заявления гражданина о принятии на учёт в качестве нуждающегося в жилом помещении, предоставляемом по договору социального найма» // Правовая среда. – N 18(691). – 11.03.2006 (приложение к газете «Нижегородские новости». – N 42(3454).
32. Приказ Минрегиона РФ от 25.02.2005 N 18 «Об утверждении Методических рекомендаций для субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по определению порядка ведения органами местного самоуправления учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, и по

- предоставлению таким гражданам жилых помещений по договору социального найма» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
33. Приказ Минрегиона РФ от 25.02.2005 N 17 «Об утверждении Методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по установлению порядка признания граждан малоимущими в целях постановки на учёт и предоставления малоимущим гражданам, признанным нуждающимися в жилых помещениях, жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам социального найма» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
34. Решение Городской думы г. Сарова от 29.06.2006 N 73/4-гд «О мерах по реализации Закона Нижегородской области «О порядке признания граждан малоимущими в целях принятия на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях муниципального жилищного фонда, предоставляемых по договорам социального найма» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
35. Решение Городской думы г. Шахуньи Шахунского района от 31.07.2008 N 31-3 «Об установлении в городе Шахунье Нижегородской области учётной нормы и нормы предоставления площади жилого помещения по договору социального найма» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
36. Решение Городской думы г. Сарова от 17.11.2005 N 151/4-гд «Об утверждении нормы предоставления и учётной нормы площади жилого помещения по договору социального найма» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

37. Решение Городской думы г. Заволжья Городецкого района от 17.05.2006 N 58 «Об установлении в городе Заволжье учётной нормы и нормы предоставления площади жилого помещения по договору социального найма» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
38. Решение Городской думы г. Чкаловска Чкаловского района от 27.12.2010 N 82 «Об установлении учётной нормы и нормы предоставления площади жилого помещения на территории города Чкаловска Нижегородской области» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
39. Постановление администрации г. Сарова от 28.02.2011 N 964 «О мерах по реализации Закона Нижегородской области «О порядке признания граждан малоимущими в целях принятия на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях муниципального жилищного фонда, предоставляемых по договорам социального найма» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

III. Нормативные правовые акты, утратившие силу

40. Жилищный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 24.06.1983) // Ведомости ВС РСФСР. – 1983. – N 26. – Ст. 883.
41. Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращения граждан Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. – 08.05.2006. – N 19. – Ст. 2060.
42. Закон РФ от 18.04.1991 N 1026-1 «О милиции» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 18.04.1991. – N 16. – Ст. 503.
43. Постановление Правительства РФ от 16.06.2006 N 378 «Об утверждении перечня тяжёлых форм хронических заболеваний, при которых невозможно

совместное проживание граждан в одной квартире» // Собр. законодательства РФ. – 19.06.2006. – N 25. – Ст. 2736.

44. Постановление Совмина РСФСР от 31.07.1984 N 335 (ред. от 28.02.1996, с изм. от 18.09.2003) «О порядке учёта граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений в РСФСР» // Свод законов РСФСР. – Т. 3. – С. 70.
45. «Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 22.01.1981 №235 (ред. от 13.01.1989) «О мерах по усилению государственной помощи семьям, имеющим детей» // Свод законов СССР. – Т. 2. – С. 68.

IV. Законопроекты

46. Проект Федерального закона N 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 27.04.2012) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

V. Диссертации и авторефераты диссертаций

47. *Абросимова, Е.А.* Материально-правовой и коллизионный аспекты критерия предвидимости в праве России и зарубежных стран: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Абросимова Екатерина Андреевна – М, 2018. – 22с.
48. *Ануприенко, А.А.* Правовые проблемы удовлетворения жилищных потребностей граждан по договору социального найма : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Ануприенко Андрей Анатольевич. – Белгород, 2004. – 172с.

49. *Ахметьянова, З.А.* Правовой статус имущества юридических лиц : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Ахметьянова Замира Асраровна. - Казань, 1997. - 19 с.
50. *Бандо, М.В.* Основания возникновения жилищных правоотношений социального найма жилого помещения : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Бандо Михаил Владимирович. – Екатеринбург, 2010. – 266 с.
51. *Бандо, М.В.* Основания возникновения жилищных правоотношений социального найма жилого помещения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Бандо Михаил Владимирович. – Екатеринбург, 2010. – 26 с.
52. *Барков, А.В.* Рынок социальных услуг: проблемы правового регулирования: автореф. дис. ... док. юрид. наук : 12.00.03 / Барков Алексей Владимирович. - М., 2008. – 60 с.
53. *Белянская, О.В.* Механизм непосредственной реализации прав и свобод личности: дис. ... канд. юрид. наук:12.00.01 /Белянская Ольга Викторовна. – Тамбов, 2003. – 182 с.
54. *Борисенок, Н.К.* Статистическое исследование рынка жилья в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.12 / Борисенок Николай Константинович. – М., 2013. – 27 с.
55. *Васильев, В.В.* Гражданско-правовое регулирование отношений, возникающих из договора социального найма жилого помещения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Васильев Владимир Валерьевич. – Тверь, 2004. – 26 с.
56. *Воронина, Н.П.* Правообразующие юридические факты в советском жилищном праве: дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.03 / Воронина Наталья Петровна.- Свердловск, 1982. – 182с.
57. *Воротников, А.А.* Право на критику как элемент правового статуса и правового положения личности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Воротников Андрей Алексеевич. – Саратов, 1991. – 18 с.

58. *Гумбатова Ю.Н.* Субъективное право подрядчика на удержание результата строительных работ: автореф. дис. ... канд юрид. наук: 12.00.03. / Гумбатова Юлия Николаевна – М, 2018. – 27с.
59. *Емелькина, И.А.* Гражданско-правовые способы приобретения и защиты вещных прав на жилые и нежилые помещения: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Емелькина Ирина Александровна. – М., 2001. – 162 с.
60. *Еськина, И.А.* Механизм приобретения гражданских прав: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Еськина Ирина Александровна. – Н.Новгород, 2015. – 30с.
61. *Зайцев, О.В.* Становление и развитие современной доктрины гражданского права в России: автореф. дис. ... докт юрид. наук:12.00.03 / Зайцев Олег Владимирович – М, 2018. – 56с.
62. *Исаенкова, О.В.* Проблемы исполнительного права в гражданской юрисдикции : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.15 / Исаенкова Оксана Владимировна. – Саратов, 2003. – 46 с.
63. *Категов, А.С.* Механизм применения права и правовая система современной России: теоретико- методологический анализ: дис. ... докт. юрид. наук :12.00.01 /Категов Александр Сергеевич – Санкт-Петербург, 2002. – С.455 с.
64. *Кирсанов, К.А.* Гражданско-правовое регулирование организационных отношений : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Кирсанов Константин Александрович. – Екатеринбург, 2008. – 185 с.
65. *Кокарев, И.С.* Формирование стратегии активизации государственных услуг в жилищной сфере: автореф. дис. ...канд. эконом. наук: 08.00.05 / Кокарев Игорь Святославович. – СПб., 2013. –16 с.
66. *Колодуб, Г.В.* Исполнение гражданско-правовой обязанности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Колодуб Григорий Вячеславович. – Саратов, 2011. – 26 с.

67. *Костин, В.В.* Принципы осуществления и защиты права собственности: автореф. дис. ... канд юрид. наук: 12.00.03 / Костин Василий Валерьевич. – М, 2005. – 22 с.
68. *Кузнецова, О.А.* Специализированные нормы российского гражданского права: теоретические проблемы :дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.03 / Кузнецова Ольга Анатольевна. – Екатеринбург, 2007. – 468 с.
69. *Лебедева, Е.Н.* Механизм правового стимулирования социально-активного поведения: проблемы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Лебедева Елена Николаевна. – Саратов, 2002. – 207 с.
70. *Магомедова, К.И.* Жилое помещение как объект гражданских прав: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 /Магомедова Камила Ибрагимовна. – Санкт-Петербург, 2012. – 23 с.
71. *Максименко, С.Т.* Осуществление гражданских прав и исполнение обязанностей. автореф. дис. ... канд юрид. наук: 12.712 /Максименко Светлана Тимофеевна– Саратов, 1970. – 17 с.
72. *Тюрина, С.А.* Договор как регулятор организационных отношений в российском гражданском праве : автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.03 / Тюрина Светлана Александровна. – М., 2012. – 28 с.
73. *Никитина В.А.* Договоры найма жилых помещений по праву Российской Федерации и Федеративной республики Германии: автореф. дис. ... канд юрид. наук:12.00.03 / Никитина Валерия Александровна. – М, 2018. – 29 с.
74. *Пантелеенко, В.А.* Гражданско- правовое положение членов семьи титульных пользователей жилых помещений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Пантелеенко Валерий Александрович – Саратов, 1982. – 16 с. *Петров, Д.В.* Право хозяйственного ведения и право оперативного управления в системе вещных прав : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Петров Даниил Викторович. – СПб., 2002. – 27 с.
75. *Рябов, А.Е.* Юридические факты в механизме правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Рябов Александр Евгеньевич. – Н.Новгород, 2005. –34с.

76. *Сухова, Н.И.* Механизм обеспечения социальной ценности права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Сухова Надежда Ивановна. – Саратов, 2005. – 199с.
77. *Ульянов, А.В* Охраняемые законом интересы в гражданском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Ульянов Алексей Владимирович – М., 2018. - 31с.
78. *Чеговадзе, Л.А.* Система и состояние гражданского правоотношения: автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.03 / Чеговадзе Людмила Алексеевна. – М., 2005. – 43 с.
79. *Чельшев, М.Ю.* Система межотраслевых связей гражданского права : цивилистическое исследование : автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.03 / Чельшев Михаил Юрьевич. – Казань, 2009. – 43 с.
80. *Чельшева, Н.Ю.* Основания и способы приобретения права публичной собственности в России : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Чельшева Наталья Юрьевна. – Екатеринбург, 2008. – 227 с.

VI. Литература

Монографии, комментарии, учебники и статьи

81. *Алексеев, С.С.* Предмет советского социалистического гражданского права / С.С. Алексеев // Учёные труды. Серия «Гражданское право». – Свердловск: Свердловский юрид. ин-т, 1959. – 336 с.
82. *Алексеев, С.С.* Односторонние сделки в механизме гражданско-правового регулирования / С.С. Алексеев // Антология уральской цивилистики. 1925-1989: Сборник статей. - М.: «Статут», 2001. – С. 54-68.
83. *Алексеев, С.С.* Общая теория права. В двух томах. Т. II / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1982. – 360с.
84. *Алексеев, С.С.* Теория права. /С.С. Алексеев. – М.: Издательство БЕК, 1995.- 320с.

85. *Алексеев, С.С.* Структура советского права / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1975. – 261с.
86. *Алексеев, С.С.* Общие дозволения и общие запреты в советском праве / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1989. – 288 с.
87. *Алексеев, С.С.* Право. Опыт комплексного исследования /С.С. Алексеев. – М.: Статут, 1999.- 704с.
88. *Алексеев, С.С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве /С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1966. – 183с.
89. *Андрианов, И.И.* Жилищное законодательство. Практические вопросы / И.И. Андрианов. – М.: Юрид. Лит., 1988. – 384с.
90. *Аскназий, С.И.* Советское жилищное право: учеб. пособие для юрид. учеб. заведений / С.И. Аскназий. – М.: Юр. издат., 1940. – 184 с.
91. *Аскназий, С.И.* Основные вопросы теории социалистического гражданского права / С.И. Аскназий. – М.: «Статут», 2008. – 859 с.
92. *Бабаков, В.А.* Привлечение должностных лиц к ответственности как средство гражданско-правовой защиты государства. /В.А. Бабаков // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
93. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
94. *Бандо, М.В.* О правообразующем значении и юридической природе правоотношения по предоставлению жилья в социальный наём / М.В. Бандо // Семейное и жилищное право. – 2009. – №2. – С. 33-40.
95. *Баринов, Н.А., Рамзаева, Л.Ю.* Основания расторжения договоров жилищного найма и выселения граждан. /Н.А. Баринов, Л.Ю. Рамзаева // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
96. *Братусь, С.Н.* Предмет и система советского гражданского права / С.Н. Братусь. – М.: Госюриздат, 1963. – 897 с.

97. *Братусь, С.Н.* О соотношении гражданской правоспособности и субъективных гражданских прав / С. Н. Братусь // Советское государство и право. – 1949. – № 8. – С. 30-37.
98. *Беляева, Г.С.* Правовой режим: к определению понятия /Г.С. Беляева // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. - 2012. - №3-2. – С. 33-35.
99. *Вавилин, Е.В.* Осуществление и защита гражданских прав / Е.В. Вавилин. – М.: Волтерс Клувер, 2009. – 360 с.
100. *Вавилин, Е.В.* Осуществление и защита гражданских прав / Е.В. Вавилин. – 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Статут, 2016. – 416 с.
101. *Вавилин, Е.В.* Гражданское правоотношение в механизме реализации субъективного права и исполнения субъективной обязанности / Е.В. Вавилин // Журнал российского права. - 2007. - №7. – С. 49-59.
102. *Васильев, В.И.* О функциональном назначении местного самоуправления / В.И. Васильев // Журнал российского права. – 2007. – N 7. – С. 13-23.
103. *Васильев, Г.С.* Движимые вещи / Г.С. Васильев // Объекты гражданского оборота: Сборник статей / отв. ред. М.А. Рожкова. М., 2007 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
104. *Венедиктов, А.В.* Государственная социалистическая собственность / Отв. ред.: Райхер В.К. - М., Л.: Изд-во АН СССР, 1948. – 840 с.
105. *Гаврилов, Э.* Преимущественное право покупки / Э. Гаврилов // Российская юстиция. – 2001. – N 2. – С. 16-17.
106. *Григорян, Э.С.* Исследование модели формирования жилищной политики в зарубежных странах / Э.С. Григорян // Финансовая аналитика: проблемы и решения. -2011. - №24. – С. 56-66.
107. *Гордон, Д. С.* Некоторые виды социальной помощи в Германии / Д.С. Гордон // Здравоохранение Чувашии. – 2014. - №3. – С. 78-81.

108. Государственное право Российской Федерации. Учебник / Под ред. О.Е. Кутафина. – М.: Юрид. лит., 1996. – 584 с.
109. Гражданское право: Учебник для вузов. Часть первая / Под общей ред. д.ю.н., проф. Т.И. Илларионовой, к.ю.н., доц. Б.М. Гонгалов и к.ю.н., доц. В.А. Плетнева. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА ИНФРА-М), 2001. – 464с.
110. Гражданское право. Том 2. Учебник. Издание третье, переработанное и дополненное / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. – М.: «ПБОЮЛ Л.В. Рожников», 2001. – 736 с.
111. Гражданское право: в 2-х т. Т. 1. Учебник / Под ред. Е.А. Суханова. – М., 1998. – 384 с.
112. *Грудцына, Л.Ю.* Жилищное право России: Учебник / Под ред. Н.М. Коршунова. – М.: Изд-во Эксмо, 2005. – 656 с.
113. *Губин, Е.П.* Законодательство о предпринимательской деятельности: состояние и направления совершенствования. / Губин Е.П. // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
114. *Ершов, В.В.* Обеспечение конституционных прав и свобод участников уголовного судопроизводства. /В.В. Ершов // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
115. *Долинская В.В., Долинская Л.М.* Специфика правового статуса лиц с ограниченными возможностями здоровья. /В.В. Долинская, Л.М. Долинская// Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
116. *Дорожинская, Е.А.* Правовое регулирование сделок с недвижимостью / Е.А. Дорожинская. – Новосибирск: СибАГС, 1999. – 135 с.
117. *Егорова, М.А.* Критерии систематизации организационных отношений в современном гражданском обороте / Егорова М.А. // Справочно-правовая

- система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
118. *Зенин, И.А.* Гражданское и торговое право капиталистических стран: Учебное пособие / И.А. Зенин.- М.: Изд-во МГУ, 1992.- 192с.
 119. *Зинченко, С.А., Галлов, В.В.* Дробные акции и их правовой режим / Зинченко С.А., Галлов В.В. // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
 120. *Зубарева, Н.В.* Основания возникновения и механизм действия преимущественного права покупки / Н.В. Зубарева // Право и экономика. – 2006. – N 7. – С. 45-51.
 121. *Ивакин, В.Н.* Жилищное право: конспект лекций / В.Н. Ивакин. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2009. – 208 с.
 122. *Илюшина, М.Н.* Особенности правового режима сделок с долями в ООО / М.Н. Илюшина // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2011. – N 6. – С. 87 - 93.
 123. *Илюшина, М.Н.* Роль судебных актов в становлении и развитии правового режима сделок в корпоративных отношениях / М.Н. Илюшина // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2012. – N 1. – С. 38 - 45.
 124. *Иоффе, О.С.* Развитие цивилистической мысли в СССР (часть I) / О.С. Иоффе. – Ленинград: Из-во Ленинградского ун-та, 1975. – 160 с.
 125. *Исаков, В.Б.* Фактический состав в механизме правового регулирования / В.Б. Исаков. – Саратов: Издательство Саратовского университета, 1980. – 128 с.
 126. *Кечекьян, С.Ф.* Правоотношение в социалистическом обществе / С.Ф. Кечекьян. – М.: Издательство АН СССР, 1958.- 187 с.
 127. *Жилищное право России: Учебник / Под ред. Н.М. Коршунова.* – М.: Изд-во Эксмо, 2005. – 656 с.
 128. *Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. В 2 т. Т.1. Части первая, вторая Гражданского кодекса РФ / Под ред. Т.Е. Абовой,*

- А.Ю. Кабалкина; Институт Государства и права РАН. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2009. – 926 с.
129. *Красавчиков, О.А.* Советское гражданское право. Том первый, издание третье, исправленное и дополненное / Под ред. О.А. Красавчикова. – М.: Высшая школа, 1985. – 544 с.
 130. *Красавчиков, О.А.* Юридические факты в советском гражданском праве / О.А. Красавчиков. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1958. – 182 с.
 131. *Красавчиков, О.А.* Гражданские организационно-правовые отношения / О.А. Красавчиков // Антология уральской цивилистики. 1925 – 1989: Сб. статей. – М.: «Статут», 2001. – С. 156-165.
 132. *Красавчикова, Л.О.* Жилищное право и личные неимущественные права граждан/ Л. О. Красавчикова // Актуальные проблемы жилищного права: сборник памяти П.И. Седугина: М.: Статут, 2003. – С. 50-62.
 133. *Крашенинников, П.В.* Жилищное право / П.В. Крашенинников. – М.: «Статут», 2008. – 379 с.
 134. *Козлов, М.* Предпочтение перед посторонними / М. Козлов // ЭЖ-Юрист. – 2005. – N 29. – С. 4-8.
 135. *Копейчиков В.В.* Реализация субъективных прав граждан / В.В. Копейчиков // Советское государство и право. – 1984. – №3. – С. 13-19.
 136. *Кудрявцев В.Н.* Право как элемент культуры /В.Н. Кудрявцев // Право и власть: Человек, право, государство. Человек, закон и правосудие. - 1990. – №4. - С. 241-252.
 137. *Кузнецова Л.В.* Некоторые проблемы осуществления преимущественного права покупки доли в праве общей долевой собственности / Л.В. Кузнецова // Журнал российского права. – 2006. – N 4. – С. 81-89.
 138. *Кузнецова Л.В.* Некоторые проблемы осуществления преимущественного права покупки доли в праве общей долевой собственности / Л.В. Кузнецова // Журнал российского права. – 2006. – N 4. – С. 81-89.

139. *Кулаков, В.В.* Принципы семейного права. /В.В. Кулаков // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
140. *Литовкин, В.Н.* Комментарий к ЖК РСФСР / В.Н. Литовкин. – М., 1991. – 304 с.
141. *Марткович, И.Б.* Жилищное право: Закон и практика / И.Б. Марткович. – М.: Юридическая литература, 1990. – 320 с.
142. *Михайлов, С.В.* Категория интереса в российском гражданском праве / С.В. Михайлов. – М.: «Статут», 2002. – 205 с.
143. *Мищенко, Г.В.* Жилищное право: правовая природа / Г.В. Мищенко // Правовое регулирование социально-экономических отношений в условиях перестройки хозяйственного механизма: Сборник научных статей. – Барнаул. 1990. – С. 44-63.
144. *Могилевский, С.Д., Егорова, М.А.* Правовой режим приобретения акционерным обществом собственных акций. / Могилевский С.Д., Егорова М.А. // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
145. *Морозов, С.Ю.* Закономерность несовпадения организуемых и организационных отношений. /С.Ю. Морозов // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
146. *Нерсисянц, В.С.* Философия права. / В.С. Нерсисянц. –М.: ИНФРА –М-НОРМА, 1997. – 652с.
147. *Никитюк, П.С.* Жилищное право / П.С. Никитюк. – Кишинёв: «Штиинца», 1985. – 225 с.
148. *Никольский, С.Е.* Правовая природа преимущественных прав: не критический анализ существующих точек зрения / С.Е. Никольский // Гражданское право. - 2008. – N 2. – С. 7-11.
149. *Новицкий, И.Б.* Сделки. Исковая давность / И.Б. Новицкий. – М.: Госюриздат, 1954. – 245 с.

150. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2002. – 520 с.
151. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах / Под ред. проф. М.Н. Марченко. Том 2. Теория права. – М.: Издательство «Зерцало», 2000. – 656 с.
152. *Ойгензихт, В.А.* Воля и волеизъявление (Очерки теории, философии и психологии права) / В.А. Ойгензихт. – Душанбе. 1983. – 276 с.
153. Теория государства и права: Учебник для вузов / Отв. ред. Перевалов В.Д. – 3 изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2007. – 496 с.
154. *Перепёлкина Н.В.* ПК вопросу о приватизации имущества в Российской Федерации. /Н.В. Перепёлкина // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
155. *Попов, Ю.Е., Рыбаков, В.А., Соловьев, В.Н., Шуман, А.В.* Право муниципальной собственности (цивилистические и социальные аспекты): Монография. / Ю.Е. Попов, В.А. Рыбаков, В.Н. Соловьев, А.В. Шуман. – М.: «Юрист», 2009 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
156. Постатейный комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации. / Под ред. П.В. Крашенинникова. – М.: «Статут», 2006. – 749 с.
157. *Пятков, Д.В.* Сделки и административные акты как основания гражданских правоотношений / Д.В. Пятков // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
158. *Родионова, О.М.* Механизм гражданско-правового регулирования в контексте современного частного права / О.М. Родионова. – М.: Статут, 2013 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

159. *Романец, Ю.В.* О законодательной справедливости / Ю.В. Романец // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
160. *Рыженков, А.Я.* Невмешательство в частные дела как принцип гражданского права /А.Я. Рыженков // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
161. *Рузанова, В.Д.*Отраслевые и комплексные кодексы как основа законодательной системы России: признаки и сущность / В.Д. Рузанова // Гражданское право. – 2008. – N 3. – С. 14-18.
162. *Сальников, В.П., Романовская, Л.Р.* Социальная поддержка населения в США: опыт реализации права на социальное обеспечение / В.П. Сальников, Л.Р. Романовская. // Юридическая наука: история и современность. – 2015. - №9. – С. 99-104.
163. *Салимбаева Ж.Ч.*, Волевое поведение как элемент правового регулирования правоотношений. /Ж.Ч. Салимбаева // Проблемы права. – 2018. - №3 (67). – С. 60-65.
164. *Седугин, П.И.* Жилищное право. Учебник для вузов / П.И. Седугин. – М.: Издательская группа ИНФРА М-НОРМА, 1997. – 320 с.
165. *Сырых, В.М.* Теория государства и права: учебник для вузов / В.М. Сырых. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2007. – 704с.
166. *Телюкина, М.В.* Реализация принципа стабильности участников общества с ограниченной ответственностью. / М.В. Телюкина // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
167. *Титов, А.А.* Комментарий к новому Жилищному кодексу Российской Федерации / А.А. Титов. – М.: Юрайт, 2005. – 384 с.
168. *Тихомиров, М.Ю.* Социальный наём жилых помещений: новые правила / Тихомиров М.Ю. – М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 2005. – 80 с.

169. *Толстой, Ю.К.* К теории правоотношения / Ю.К. Толстой. – Ленинград: Из-во Ленинградского Ун-та, 1959. – 88 с.
170. Советское гражданское право: Учебник. В 2-х томах. Т. 1 / Илларионова Т.И., Кириллова М.Я., Красавчиков О.А. и др.: Под ред. О. А. Красавчикова. – 3-е изд., испр. и доп. – М.: Высшая школа, 1985. – 544 с.
171. Советское жилищное право / Ю.К. Толстой; Отв. ред. Н.А. Чечина; Ленинградский государственный университет им. А.А. Жданова. - Л.: Изд-во ЛГУ, 1967. – 226 с.
172. *Толстой, Ю.К.* Жилищное право: учеб. / Ю.К. Толстой. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – 176 с.
173. *Тужилова-Орданская, Е.М.* Понятие и особенности недвижимости как объекта прав по Гражданскому кодексу РФ. /Е.М. Тужилова-Орданская // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
174. *Скловский, К., Смирнова, М.* Институт преимущественной покупки в российском и зарубежном праве / К. Скловский, М. Смирнова // Хозяйство и право. - 2003. – N 10 – С. 88-98.
175. *Скрипко, В.Р.* Право граждан РФ на жилище / В.Р. Скрипко // Государство и право. – 1996. – №2. – С. 29.
176. *Суслова, С.И.* Жилищные права: понятие и система / Суслова С.И. – М.: Юриспруденция, 2011. – 224 с.
177. *Толстой, Ю.К.* Жилищное право: учеб. / Ю.К. Толстой. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – 176 с.
178. *Толчеев, Н.* Преимущественное право покупки доли жилого дома (квартиры) / Н. Толчеев // Российской юстиция. – 2000. – N 7. – С. 19-21.
179. *Толчеев, Н.* Является ли извещение о преимущественном праве покупки офертой? / Н. Толчеев // Российская юстиция. – 2003. – N 7. – С. 21-28.
180. *Фогель, В.А.* Жилое помещение как объект права собственности / В.А. Фогель // Нотариус. – 2003. – №1 // Справочно-правовая система

- «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
181. *Фоков, А.П.* Правовая природа общей долевой собственности: исторические и гражданско-правовые аспекты преимущественного права приобретения доли / А.П. Фоков // История государства и права. – 2003. – №5. – С. 20-24.
 182. *Халфина, Р.О.* Общее учение о правоотношении. / Р.О. Халфина. – М.: Юр. лит., 1974. – 352 с.
 183. *Хропанюк, В.Н.* Теория государства и права: Учебное пособие для высших учебных заведений / Под ред. В.Г. Стрекозова. – М.: ИКФ Омега-Л; Интерстиль, 2002. – 382 с.
 184. *Цимерман, Ю.С.* Государство и экономика / Ю.С. Цимерман // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
 185. *Чаусская, О.А.* Защита прав собственников жилых помещений при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд. /О.А. Чаусская // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
 186. *Чеговадзе, Л.А.* Структура и состояние гражданского правоотношения / Л.А. Чеговадзе. – М.: «Статут», 2004. – 542 с.
 187. *Чеговадзе, Л.А.* Избранные вопросы по курсу «Гражданское право России»: Курс лекций / Л.А. Чеговадзе. – Нижний Новгород, 2002. – 230 с.
 188. *Чеговадзе, Л.А.* Договор как средство формальной определенности действий сторон / Л.А. Чеговадзе // Хозяйство и право. – 2012. – №12. – С. 58-61.
 189. *Шершеневич, Г.Ф.* Общая теория права. Тома III-IV. / Г.Ф. Шершеневич. – М.: издание Бр. Башмаковых, 1910. – 524 с.
 190. *Экимов, А.И.* Справедливость и социалистическое право / А.И. Экимов – Л.: Изд-во ЛГУ, 1980. – 120с.
 191. *Яковлев, В.Ф.* Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. Учебное пособие / В.Ф. Яковлев. – Свердловск, 1972. – 210 с.

VII. Словари и иная литература

192. *Ожегов, С.И., Шведова, Н.Ю.* Толковый словарь русского языка / Российская Академия Наук. Институт русского языка; Российский фонд культуры. – М.: АЗЪ, 1993. – 960 с.

VIII. Материалы судебной практики

193. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 02.07.2009 N 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации». // Рос. газ. – 2009. – 8 июля.
194. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.02.1998 N 4-П «По делу о проверке конституционности пунктов 10, 12 и 21 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учёта по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утверждённых Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. N 713». // Собр. законодательства РФ. – 09.02.1998. – N 6. – Ст. 783.
195. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.06.2006 №6-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта 1 пункта 2 статьи 2 ФЗ «О введении в действие Жилищного Кодекса РФ» и части 1 статьи 4 Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» (в редакции статьи 12 ФЗ «О введении в действие Жилищного Кодекса РФ») в связи с запросом Верховного Суда РФ и жалобой граждан М.Ш Орлова, Х.Ф. Орлова и З.Х. Орловой». // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
196. Определение Конституционного Суда РФ от 19.04.2007 по делу №258-О-О.// Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

197. Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 25.06.2009 N 131 «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами споров о преимущественном праве приобретения акций закрытых акционерных обществ». // Вестник ВАС РФ. – N 9. – 2009.
198. Определение Верховного Суда РФ от 16.06.2009 N85-B09-11. // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
199. Определение Верховного Суда РФ от 25.10.2016 № 74-КГ16-30. // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
200. Определение Верховного Суда РФ от 30.09.2008 N 85-B08-3. // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
201. Определение ВАС РФ от 14.01.2009 N 8207/08. // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
202. Постановление Федерального Арбитражного Суда Волго-Вятского Округа от 20.07.2009 по делу №A28-13032/2008-514/16.// Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
203. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 16.06.2016 по делу №A17-5857/2015.// Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
204. Кассационное определение Нижегородского областного суда от 21.09.2010 по делу №33-8368/2010.// Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
205. Определение Нижегородского областного суда от 06.04.210 по делу №33-2910.// Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

206. Определение Нижегородского областного суда от 19.05.2009 по делу №33-3686.// Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
207. Определение Нижегородского областного Суда РФ от 27.01.2009 по делу N 33-70. // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
208. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 30.03.2015 по делу N A38-4355/2014.// Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
209. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 28.10.2016 по делу N A79-10350/2015.// Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
210. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 17.05.2016 по делу N A38-4569/2015. // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
211. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 29.09.2016 по делу N A79-10355/2015.// Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
212. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 27.09.2016 по делу N A79-10356/2015. // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
213. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 02.04.2015 по делу N A38-3986/2014. // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
214. Определение Нижегородского областного Суда РФ от 13.03.2012 по делу № 33-2052.// Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
215. Определение Нижегородского областного Суда РФ от 25.01.2011 по делу № 33-622.// Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

216. Определение Нижегородского Областного Суда от 07.07.2006 по делу №33-3424. // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

IX. Электронные ресурсы

217. Федеральная Служба государственной статистики. Уровень жизни населения. // [Электронный ресурс] // Режим доступа:http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/journal/general/(дата обращения 28.09.2019).
218. Федеральная служба государственной статистики. Основные показатели жилищных условий населения. // [Электронный ресурс] // Режим доступа:http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/housing/ (дата обращения 28.09.2019).
219. Отчёт о социально-экономическом развитии города Сарова за 2012 год // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://администрация.саров.рф/pages.html?id=267> (дата обращения: 05.12.2018).
220. Отчёт о социально–экономическом развитии города Сарова за 2014 год // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://администрация.саров.рф/pages.html?id=267> (дата обращения 05.12.2018).
221. Информационная справка о реализации закона Нижегородской области от 01.12.2011 №168-з // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://government-nnov.ru/?id=208481> (дата обращения: 13.10.2018).