

УДК: 347.234.1

**Проблемные аспекты механизма обеспечения жилищных прав собственников жилых помещений, расположенных в аварийных многоквартирных домах**

**Фетисов Илья Владимирович**

**Главный специалист отдела по работе с аварийным жилищным фондом управления жилищных отношений департамента имущественных отношений Администрации города Ноябрьск, [ngdi@novabrsk.yanao.ru](mailto:ngdi@novabrsk.yanao.ru)**

В статье рассматриваются вопросы применения механизма обеспечения жилищных прав собственника жилого помещения при изъятии земельного участка для государственных и муниципальных нужд, возникающие на практике, в рамках реализации мероприятий по расселению аварийного жилищного фонда.

**Ключевые слова:** жилое помещение, жилье, собственность, жилищные права, обеспечение жилищных прав, аварийный жилищный фонд, изъятие земельного участка, государственные и муниципальные нужды.

Конституцией Российской Федерации 12 декабря 1993 года (далее – КРФ) наше отечество провозглашено демократическим федеративным правовым государством. Следуя взятой на себя обязанности по соблюдению основных прав и свобод граждан, статьей 35 КРФ был закреплен принцип охраны законом частной собственности.

В развитие вышеназванных положений, частью первой Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) закреплены основные положения, раскрывающие содержание права частной собственности, а также закрепляющие возможность ограничения гражданских прав только на основании федеральных законов. Исходя из указанных норм, собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом. Кроме того, собственник, по своему усмотрению вправе совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия. Таким образом, Россией как социально-направленным государством был закреплен запрет на бесосновательное лишение человека его собственности.

Вместе с тем, в определенных случаях, действующим законодательством предусматривается возможность ограничения принадлежащих гражданам прав, в связи с чем, на законодательном уровне закрепляются определённые механизмы, определяющие правовые гарантии людей при таком ограничении.

Целью настоящей работы является раскрытие основных вопросов, возникающих при реализации механизма обеспечения жилищных прав собственников жилых помещений, расположенных в многоквартирных домах, признанных аварийными и подлежащими сносу.

Для достижения поставленной цели видится возможным поставить следующие задачи работы:

1. Описать механизм обеспечения жилищных прав собственников аварийных жилых помещений, реализуемый на основании положений жилищного и земельного законодательства.
2. Раскрыть способы обеспечения жилищных прав собственников при расселении аварийного жилищного фонда, закрепленные жилищным законодательством;
3. Определить основные аспекты правоотношений по изъятию жилого помещения в связи с изъятием земельного участка для государственных или муниципальных нужд и раскрыть взаимосвязь данных правоотношений с мероприятиями по расселению аварийного жилищного фонда.
4. Установить и описать основные вопросы, которые возникают в ходе реализации положений, предусматривающих обеспечение жилищных прав граждан при изъятии жилого помещения;
5. Предложить возможные варианты решения проблемных ситуаций, возникающих в ходе реализации механизма обеспечения жилищных прав граждан при изъятии земельного участка, осуществляемого при расселении аварийного жилищного фонда.

В рамках подготовки данной работы использовались эмпирические методы исследования в виде наблюдения и сравнения. В дополнение к этому применялись и такие теоретические методы как анализ и абстрагирование.

Жилищное законодательство одним из механизмов, предусматривающих соблюдение прав граждан при вмешательстве государственного аппарата в общественные отношения, является порядок обеспечения жилищных прав собственников жилых помещений, при изъятии земельного участка, на котором расположено такое жилое помещение или расположен многоквартирный дом, в котором находится такое жилое помещение для государственных или муниципальных нужд. Действие данного механизма закреплено в статье 32 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ) в виду специфики объекта указанных правоотношений – жилого помещения. Согласно действующим жилищным нормам, жилое помещение является объектом жилищных прав, а частью 4 статьи

3 ЖК РФ предусмотрено, что ограничение права проживания и пользования жилищем допускается только по основаниям, установленным указанным кодексом и иными федеральными законами. Таким образом, следуя общему принципу невозможности бесосновательного ограничения прав и свобод граждан, жилищным законодательством гарантируется соблюдение прав собственников жилого помещения, что нашло отражение в положениях статьи 32 ЖК РФ.

Стоит добавить, что положения жилищного законодательства взаимосвязаны с нормами об общих основаниях прекращения права собственности, регулируемых гражданским законодательством. Так, согласно статье 235 ГК РФ право собственности на недвижимое имущество может быть прекращено в связи с изъятием земельного участка для государственных или муниципальных нужд.

Характеризуя установленные статьей 32 ЖК РФ общие основания, при которых может быть изъят земельный участок для государственных или муниципальных нужд, представляется возможным сделать вывод о наличии двух причин:

1. Непосредственная нужда в земельном участке органа, принявшего решение об изъятии;
2. Признание многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции.

В первом случае можно говорить скорее о субъективных причинах необходимости отчуждения в государственную или муниципальную собственность недвижимости. Более подробно данные основания раскрываются земельным законодательством, указывающим на такие причины как: выполнение международных договоров, строительство объектов государственного значения и подобных случаях, связанных с необходимостью использования государством земли.

Второе же основание представляется более значимым в смысле целенаправленности усилий, для которых необходимо произвести изъятие земельного участка. Так, реализуя мероприятия по расселению аварийного жилищного фонда, устанавливается важный аспект данных отношений, который состоит в том, что эти мероприятия являются объективно необходимыми, в виду преследования целей национальной политики государства по сокращению непригодного для проживания жилищного фонда. Важность указанных целей подтверждается и принятием соответствующих Указов Президента Российской Федерации и принятием программ, предусматривающих финансирование таких процедур из соответствующих бюджетов Российской Федерации.

Таким образом, правоотношения по изъятию земельного участка в связи с расселением аварийного жилищного фонда включают в себя следующие основные аспекты:

1. Наличие двух объектов права собственности:

- а) земельный участок;
- б) жилое помещение, расположенное в многоквартирном доме;

2. Наличие участников отношений, характеризующихся неравным положением:

- а) Граждане – собственники жилых помещений в аварийных многоквартирных домах;
- б) Орган государственной власти либо орган местного самоуправления - в зависимости от того, для чьих нужд изымается земельный участок.

3. Наличие объективной причины – необходимость расселения жилого фонда, признанного аварийным и непригодным для проживания.

На основании изложенного, и по причине необходимости следования важнейшим направлениям российской политики, состоящим также в признании и гарантировании основных прав и свобод человека и гражданина, в рамках указанной выше статьи 32 ЖК РФ устанавливаются следующие способы обеспечения жилищных прав собственников жилых помещений при изъятии земельного участка:

1. Выкуп жилого помещения, находящегося на изымаемом участке. Данный способ реализуется путем заключения соглашения, которым определяются все основные условия такой сделки. Подобные соглашения аналогичны договорам купли-продажи;

2. Предоставление взамен изымаемого жилья, другого жилого помещения, осуществляемое по соглашению сторон. На практике данная процедура реализуется также посредством заключения договора, но предусматривающего своим предметом мену жилых помещений.

На практике, при реализации положений рассматриваемой нормы права, можно установить, что возникают вопросы по обоим способам обеспечения жилищных прав собственников жилых помещений. Будем последовательны и рассмотрим нюансы право применения в случае реализации обеспечения жилищных прав граждан путем выкупа жилого помещения.

Во-первых, существует некоторая неопределенность понятия «цена», установленная изымаемого жилья. Законодателем, в качестве стоимостного выражения возмещения предусмотрена необходимость определения рыночной стоимости жилого помещения. В

соответствии с положениями Федерального закона от 29 июля 1998 г. N 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», рыночная стоимость представляет собой наиболее вероятную цену, по которой объект оценки может быть отчужден на открытом рынке в условиях конкуренции, когда стороны сделки действуют разумно, располагая всей необходимой информацией, а на величине цены сделки не отражаются какие-либо чрезвычайные обстоятельства. На практике, указанную стоимость формируют независимые оценочные компании, на основании документации, содержащей выводы о денежном выражении объекта оценки. Как правило, такая документация именуется «отчетом». Предполагается, что гражданин, передающий жилое помещение в государственную или муниципальную собственность обеспечивается указанным стоимостным выражением.

Между тем на практике, складывается ситуация, при которой рыночная цена изымаемого жилого помещения значительно ниже стоимости как первичного, так и вторичного рынка жилья, в результате чего человек не может приобрести другое жилое помещения для дальнейшего проживания. В дополнение к этому, нередки жалобы граждан, касающиеся того факта, что показатель средней стоимости квадратного метра жилья разительно отличается от существующего стоимости квадратного метра в реальности. Данный показатель определяется на основе анализа рынка недвижимости проводимого независимой оценочной компанией и используется для ориентировки предоставляемой стоимости. В итоге, складывается ситуация, при которой предоставляемое возмещение фактически ниже того уровня цен, который формируется на рынке недвижимости.

Таким образом, представляется не совсем справедливым по отношению к собственникам изымаемого жилья, установление критерия рыночной цены в качестве возмещения за жилое помещение. Возможно, необходимо подойти к этому вопросу со стороны установления другого стоимостного критерия, который в большей мере предусматривал бы равноценность возмещения и изымаемых объектов жилищных прав.

Во-вторых, остается неопределенным вопрос об обязанности подготовки вышеназванного отчета о рыночной стоимости. Статья 32 ЖК РФ не содержит точного определения о стороне, на которую будет возложена эта обязанности. Вместе с тем, частью 2 комментируемой нормы предусмотрено, что жилое помещения изымается в порядке, установленном для изъятия земельного участка, что отсылает нас к земельному законодательству.

Следуя положениям Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 г. N 136-ФЗ (далее - ЗК РФ), соглашение об изъятии подготавливает орган государственной власти

или орган местного самоуправления, принявшие решение об изъятии. В связи с чем, указанные органы выступают заказчиками работ по оценке изымаемых объектов, а также, по оценке прекращаемых в связи с таким изъятием прав и убытков, возникающих у собственников.

Такой законодательный механизм представляется не совсем эффективным потому как органам, принявшим решение об изъятии, необходимо провести определенное количество дополнительных действий, усложняющих данный процесс. К примеру, административным структурам приходится решать следующие задачи:

- розыск собственника жилого помещения;
- проведение переговоров по условиям заключаемого соглашения;
- заключение отдельных контрактов с независимыми оценочными компаниями;
- проведение отдельных переговоров по возможности осуществления работ оценочными компаниями в жилом помещении гражданина.

На основании чего, гораздо логичнее видится возложение обязанности по подготовке отчета о рыночной стоимости на собственника жилого помещения в целях исключения указанных выше дополнительных этапов, которые необходимо пройти органам, принявшим решение об изъятии. В дополнение к этому стоит отметить, что права собственников в данном случае не будут ущемлены, потому как рыночная стоимость за изымаемое жилое помещение включает и понесенные собственниками убытки. В связи с чем, стоимость формирования отчета, возможно компенсировать в рамках указанных убытков.

Третья проблема возникает в связи с двойственностью законодательного регулирования рассматриваемых отношений. Выражается это в том, что со стороны земельного законодательства установлена процедура направления собственнику изымаемой недвижимости уведомления о принятом решении об изъятии, а также проекта соглашения. Жилищным законодательством также продублированы данные положения в части 4 статьи 32 ЖК РФ.

Между тем, в отношении собственников жилых помещений, расположенных в многоквартирных домах, признанных в установленном порядке аварийными и подлежащими сносу или реконструкции, предусмотрена специальная процедура заключения соглашения об изъятии, что предусмотрено частью 10 вышеуказанной нормы. В рамках данной нормы предусматривается направление собственникам помещений в указанном доме требования о

его сносе или реконструкции в разумный срок, и если же собственники не исполнили данное требование в разумный срок - предусматривается изъятие земельного участка и каждого жилого помещения в таком многоквартирном доме. В свою очередь изъятие земельного участка означает начало мероприятий по расселению аварийного многоквартирного дома. Таким образом, направление уведомления и проекта соглашения в предусмотренном случае не требуется, о чем и указано в самом тексте нормы права.

Вместе с тем, на практике, не все субъекты данных правоотношений одинаково толкуют обозначенные положения, из чего нередки случаи конкуренции специального порядка, предусмотренного в отношении многоквартирных аварийных домов, и общего порядка, указывающего о направлении собственникам жилого помещения уведомления о принятом решении и проекта соглашения.

Некоторую определенность в данный механизм старается внести судебная практика. К примеру, исходя из постановления Пленума Верховного Суда РФ от 2 июля 2009 года N 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации», суды прибегают к прямому толкованию указанных норм права и подтверждают отсутствие необходимости направлять собственнику уведомление о принятом решении и проект соглашения.

На основании изложенного, представляется необходимым ввести в указанную норму отдельную законодательную формулировку, которая разграничивала бы два названных порядка и обеспечивала бы единообразное понимание субъектами права данных положений.

Второй способ обеспечения жилищных прав собственников жилых помещений при изъятии земельного участка для государственных и муниципальных нужд заключается в возможности заключить соглашение о мене жилых помещений, что буквально в части 8 статьи 32 ЖК РФ закреплено следующим образом: «По соглашению с собственником жилого помещения ему может быть предоставлено взамен изымаемого жилого помещения другое жилое помещение с зачетом его стоимости при определении размера возмещения за изымаемое жилое помещение.»

Исходя из такой законодательной формулировки не понятно, насколько этот способ обеспечения жилищных прав обязателен для исполнения органами, осуществляющими изъятие недвижимости. Исходя как из практики применения, можно сделать вывод, что указание в тексте нормы формулировки «по соглашению» характеризует такой способ добровольностью его применения.

По данному вопросу судебные органы также не приходят к единообразному толкованию. Так, по одним решениям судебные инстанции делают вывод о невозможности обязать орган, принявший решение об изъятии земельного участка предоставить собственнику другое жилое помещение.

Вместе с тем, существуют и противоположные позиции. Так, в обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации N 1, утвержденного Президиумом Верховного Суда РФ 24 апреля 2019 года сделан вывод о том, что граждане в силу пункта 3 статьи 2, статьи 16 № 185-ФЗ имеют право на выбор способа обеспечения своих жилищных прав – как путем выкупа, так и путем предоставления другого жилого помещения. Чаще всего подобные выводы в судебных актах подкрепляются положениями № 185-ФЗ, предусматривающего включение аварийного многоквартирного дома в региональную адресную программу по переселению граждан из аварийного жилищного фонда. Данные выводы не бесспорны, так как ЖК РФ представляется актом большей юридической силы, нежели 185-ФЗ, к тому же, нормы 185-ФЗ прямо не указывают на возможность выбора способа обеспечения жилищных прав, а имеют отсылку к нормам жилищного законодательства. В связи с чем, возникают вопросы и к логике формулирования подобных судебных выводов.

Таким образом, не совсем ясен механизм обеспечения жилищных прав собственников жилых помещений в аварийном доме в части возможности выбора указанными лицами варианта своего расселения. Думается, что при таком неопределенном положении было бы не лишним предусмотреть в жилищном законодательстве определяющую формулировку и разрешить указанную конкуренцию.

Еще один важный вопрос в рамках процесса предоставления собственнику взамен изымаемого жилого помещения другого благоустроенного жилья, возникает в связи с необходимостью возмещения разницы рыночной стоимости жилых помещений. Такая разница возникает в виду того, что вновь предоставляемые жилые помещения оцениваются рыночной стоимостью выше ранее занимаемого.

Данный вопрос определенно законодательными нормами не урегулирован. Указание в части 8 статьи 32 ЖК РФ на зачет разницы рыночной стоимости не раскрывает порядок осуществления такого зачета. Исходя из чего, сложилась ситуация, при которой граждане требуют предоставления им взамен изымаемых жилых помещений в аварийном доме другого жилья и притом бесплатно, указывая на отсутствие в нормах права такой обязанности.

Стоит отметить, что позиция судебных органов по данному вопросу также не является однозначной. Так, в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 2 июля 2009 года N 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» указано на необходимость возмещения такой разницы, как гражданами, так и органами, принявшими решение об изъятии – в зависимости от того, с чьей стороны образуется разница.

Однако, тенденции в недавно принятых судебных постановлениях слоняются к обратному выводу. Так, решением Северодвинского городского суда Архангельской области по делу № 2-1128/2018 от 17.04.2018 сделан вывод об отсутствии у граждан обязанности по возмещению разницы в рыночной стоимости. Такая позиция подкрепляется указанием, что действующим законодательством не предусмотрена доплата разницы рыночной стоимости при переселении из аварийного жилищного фонда, а указанные источники финансирования, предусмотренные программами по расселению аварийных жилых домов не предусматривают использование денежных средств граждан. Представляется, что смешение сфер жилищного и бюджетного законодательства не является верным решением в вопросах определения обязанности по возмещению разницы рыночной стоимости.

Исходя из изложенного, можно констатировать факт, что механизм обеспечения жилищных прав собственников жилых помещений в домах, призванных аварийными и подлежащими сносу или реконструкции, нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Представляется возможным указать на основную проблему, характеризующую все вопросы, возникающие в рамках реализации данного механизма, которая связана с несоответствием формальных положений нормативных актов практической ситуации. Нередки случаи отсутствия единообразного понимания одних и тех же положений законодательных актов субъектами права. К тому же рассматриваемый механизм регламентируется несколькими отраслями права, что приводит к проблеме конкуренции положений нормативных актов. Разработки в данной области позволят эффективнее реализовывать мероприятия по расселению аварийных домов, а также более целенаправленно обеспечивать жилищные права граждан.

Список литературы:

1. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. N 188-ФЗ;
2. Гражданский кодекс Российской Федерации часть первая от 30 ноября 1994 г. N 51-ФЗ;
3. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. N 136-ФЗ;

4. Обзор судебной практики Верховного Суда РФ (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 24 декабря 2014 г.). Судебная коллегия по гражданским делам;
5. Постановление Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 5 апреля 2019 г. N 346-П «Об утверждении региональной адресной программы по переселению граждан из аварийного жилищного фонда на территории Ямало-Ненецкого автономного округа в 2019 - 2025 годах»;
6. Обзор судебной практики Верховного Суда РФ N 5 (2017) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 27 декабря 2017 г.). Президиум Верховного Суда Российской Федерации;
7. Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 14 октября 2014 г. N 13-КГ14-2.