УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ПЕРМСКОМ КРАЕ

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД

СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ ОТДЕЛЬНЫХ КАТЕГОРИЙ ГРАЖДАН НА ЖИЛИЩЕ

Каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища... 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" - статья 40 Конституции РФ, 12.12.1993.

В 2006-2007 годах наблюдался рост числа обращений граждан по поводу нарушения права на жилище и иных жилищных прав.

К нарушениям, в первую очередь, следует отнести: отсутствие доступного жилья, неправомерное выселение граждан из занимаемых жилых помещений, длительное нерасселение ветхого и аварийного жилья, крайне медленное обеспечение льготных категорий граждан жилищными сертификатами, отсутствие возможности для предоставления временного жилья в случае возникновения трудных жизненных ситуаций, нарушение прав граждан на приватизацию жилого помещения и др.

Прежде чем ставить вопрос о соблюдении того или иного права, необходимо разграничить непосредственно право на жилище, иные жилищные права, вытекающие из общего смысла и понимания конституционного и международного права.

В большинстве случаев международными нормами продекларирована лишь одна из составляющих права на жилище: его неприкосновенность. Право на уважение жилища впервые отражено в ст. 8 Конвенции ООН "О защите прав человека и основных свобод", позже посредством формирования судебной практики Европейского суда по рассмотрению дел о нарушениях норм Конвенции сформировалась единая концепция и конвенционное понимание жилища.

Непосредственно право на жилище в обычном его понимании нашло свое отражение в 1993 году в Конституции РФ и Хартии социальных прав и гарантий граждан независимых государств, одобренной в 1994 году Постановлением межпарламентской Ассамблеи стран СНГ.

В настоящее время исходя из положений Конституции РФ можно

выделить два аспекта, характеризующих категорию жилища в системе норм конституционного законодательства.

Во-первых, в ст. 25 Конституции РФ гарантируются личные неимущественные права граждан, связанные с жилищем (неприкосновенность частной жизни, личная и семейная тайна).

Во-вторых, в ст. 40 Конституции РФ установлены гарантии имущественных прав граждан, связанных с жилищем (право на жилище, недопустимость его произвольного лишения, возможность улучшения жилищных условий).

Нормами Хартии (ст. 41, 42) более четко определено, что:

- органы государственной власти и управления, работодатели должны оказывать помощь нуждающимся в жилье гражданам, развивая строительство жилых домов, предназначенных для предоставления жилых помещений по договору найма или аренды на доступных для населения условиях, а также используя систему компенсаций (субсидий) и льгот по оплате строительства, содержания и ремонта жилья;

- малоимущим гражданам гарантируется выделение жилья на условиях договора найма из государственного (муниципального) жилищного фонда;

- приватизация жилья осуществляется строго на добровольной основе путем бесплатной передачи в собственность граждан всего занимаемого жилого помещения или в пределах установленной социальной нормы площади жилья;

- при нежелании граждан приобрести занимаемое жилье в собственность за ними сохраняется прежний порядок пользования жилыми помещениями по договору найма или аренды;

- все жилищные права, в том числе право на приватизацию жилья, сохраняются за гражданами и в случаях перехода государственных или муниципальных предприятий, учреждений в иную форму собственности либо передачи жилищного фонда другим юридическим лицам.

Жилищное законодательство РФ также в основном основывается:

- на необходимости обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для осуществления гражданами права на жилище, его безопасность, на неприкосновенности и недопустимости произвольного лишения жилища;

- на необходимости беспрепятственного осуществления прав, вытекающих из отношений, регулируемых жилищным законодательством;

- на признании равенства участников отношений по владению,

пользованию и распоряжению жилыми помещениями, регулируемых жилищным законодательством;

- на необходимости обеспечения восстановления нарушенных жилищных прав, их судебной защиты;

- на необходимости обеспечения сохранности жилищного фонда и использования по назначению жилых помещений.

В докладе Уполномоченного по правам человека в Пермском крае планируется рассмотреть типичные нарушения жилищных прав граждан и прав каждого на жилище, проанализировать основные причины и по возможности предложить некоторые решения, способствующие восстановлению нарушенных прав.

1. Проблемы соблюдения жилищных прав граждан в процессе расселения из ветхого и аварийного жилья

Проблема ветхого жилищного фонда - не новая проблема для г. Перми и Пермского края.

Жилищный фонд Пермской области составляет 50114,7 тыс. кв. м, из которого 1670 тыс. кв. м приходится на ветхое и аварийное жилье, в том числе аварийное жилье составляет 80,3 тыс. кв. м (Концепция жилищной политики Пермской области на 2003-2010 годы).

Часть жилищного фонда Пермской области сегодня не удовлетворяет потребностям населения по своим качественным характеристикам. Суммарная площадь жилищного фонда Пермской области, который является непригодным для постоянного проживания (ветхий и аварийный), составляет 3,3% от всего жилищного фонда области (по данным формы N 1-жилфонд "Сведения о жилищном фонде", утвержденной постановлениями Госкомстата России от 21.09.2001 N 71 и от 25.07.2002 N 158). При этом основная доля ветхого и аварийного жилищного фонда расположена в городской местности - 61,3%, в сельской местности она составляет 38,7%. Особенно остро эта проблема стоит в г. Гремячинске и Кизеле, где площадь ветхих и аварийных жилых домов (жилых помещений) в несколько раз превышает объемы ввода в эксплуатацию нового жилья.

Расселение семей, проживающих в ветхом фонде, всегда находилось в поле зрения органов государственной власти и местного самоуправления, однако в настоящее время эта проблема значительно обострилась.

Например, в г. Перми более 13 тысяч человек (около 1,4% от общего числа населения города) в настоящее время проживают в аварийных и ветхих домах, не приспособленных для постоянного проживания (в том числе почти 3 тысячи человек - в жилье, грозящем обвалом). По состоянию на 01.01.2006

ветхий муниципальный жилищный фонд города составил 632 строения с общей площадью 195,2 тыс. кв. м, 4812 семей нуждаются в улучшении жилищных условий.

Наибольшую долю ветхого и аварийного жилищного фонда в г. Перми составляет малоэтажное (до трех этажей) жилье, занимаемое на условиях найма, являющееся муниципальной собственностью. Достаточно велика в этом фонде доля приватизированных квартир. В меньшей степени к ветхому и аварийному жилью в настоящее время относятся многоэтажные (свыше трех этажей) жилые здания.

Удельный вес ветхого и аварийного жилья в жилищном фонде государственной и муниципальной формы собственности г. Перми (по состоянию на 01.01.2003) составлял около 2,3%. Для сравнения удельный вес ветхого и аварийного жилья в г. Екатеринбурге составлял около 1,7%.

Снижение объемов строительства муниципального и государственного жилья привело к отставанию процесса ликвидации ветхого и аварийного жилья от темпов обветшания жилищного фонда в целом.

	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2004 г.	2005 г.
Объем ветхого жилищного фонда, кв. м	173704,2	204043,4	218616,9	148700,0	172100,0

В связи с этим увеличилось число исков, поданных жильцами в целях защиты нарушенных прав в суды города. Так, если в 2001 году администрации г. Перми было предъявлено 21 исковое требование о предоставлении жилья, то в 2005 - 69. Фактически администрация города вынужденно (по решению судов) проводила отселение граждан при отсутствии четкого механизма разрешения сложившейся ситуации и финансовых средств.

Большинство проживающих в ветхих и аварийных домах граждан в настоящее время не в состоянии самостоятельно приобрести или получить жилье удовлетворительного качества на условиях найма. Поэтому проблему переселения из аварийного и ветхого жилого фонда граждан города необходимо решать программно-целевым методом, комплексно, с привлечением средств бюджетов всех уровней и внебюджетных источников, с учетом действующего федерального законодательства, а также региональных и местных условий. Для решения проблемы ликвидации ветхого и аварийного фонда в г. Перми были разработаны и утверждены соответствующие программы: "Ликвидация ветхого и аварийного жилищного фонда на 2004-2006 годы" и "Ликвидация ветхого и аварийного жилищного фонда на 2007-2010 годы" (в настоящее время - ГЦП "Переселение граждан города Перми из

ветхого и аварийного жилищного фонда на 2007-2010 годы").

Анализ обращений граждан, поступающих на протяжении последних трех лет в адрес Уполномоченного по правам человека в Пермском крае, свидетельствует о том, что в процессе реализации программных мероприятий допускаются существенные нарушения права на жилище (ст. 40 КРФ), права на отдых (п. 5 ст. 37 КРФ), права на благоприятную окружающую среду (ст. 42 КРФ), права на беспрепятственное получение информации в государственных органах и органах местного самоуправления (п. 2 ст. 24 КРФ), права на защиту со стороны государства и другие.

На сегодняшний день Уполномоченным по правам человека в Пермском крае рассмотрено 39 обращений, поступивших в течение 2006 года, и 373 обращения, зарегистрированных в 2007 году.

В своих обращениях граждане указывали на длительное рассмотрение и решение в течение 2005-2006 годов вопросов признания жилых домов непригодными для проживания и последующего их включения в перечень домов, подлежащих сносу в ближайшее время. В настоящее время благодаря предпринятым в направлении законодательного урегулирования шагам и внесенным в адрес органов местного самоуправления по итогам проведенных ранее проверок представлениям процесс признания жилых домов аварийными и подлежащими сносу проходит значительно быстрее. Некоторые обратившиеся отмечали низкую степень своей информированности в части реализации своих жилищных прав, а также невозможность своевременного ознакомления со списками жилых домов, включенных в перечень объектов, подлежащих сносу в ближайшее время. Частично функции просвещения граждан взяли на себя общественные некоммерческие организации, в том числе правозащитные: Фонд содействия ТСЖ, Фонд преобразования и реорганизации ветхого жилья, "Гражданская позиция" и другие. Например, Пермской общественной организации "Центр социальных инициатив", активно осуществляющей защиту нарушенных прав граждан на приватизацию жилых помещений в общежитиях, которая выиграла в настоящее время в рамках президентской программы поддержки НКО грант по распространению наработанных организацией технологий защиты в судебном порядке прав лиц, проживающих в жилых помещениях общежитий, путем признания права собственности на жилое помещение на территории других регионов. Безусловно, общественные организации, выполняя свою просветительскую функцию, способствуют повышению информированности населения, однако целесообразно ставить вопрос о необходимости информирования граждан о современной жилищной политике, особенностях ее реализации органами местного самоуправления.

Одной из зафиксированных Уполномоченным по правам человека в Пермском крае проблем стало резкое снижение качества предоставляемых жилищных и коммунальных услуг с момента признания дома ветхим

(аварийным). Так, например, в устном порядке были рассмотрены жалобы граждан, проживающих в домах N 36, 38 по ул. Орджоникидзе, утверждающих, что после признания домов ветхими с процентом износа более 75% значительно ухудшилось качество предоставляемых коммунальных услуг (стали реже вывозить мусор и вычищать выгребные и канализационные ямы). Следует отметить, что только после обращения сотрудников аппарата Уполномоченного в адрес руководителя управления ЖКХ администрации г. Перми был решен вопрос о надлежащем предоставлении коммунальных услуг жителям указанных домов.

В незначительном количестве обращений граждане отмечали длительное рассмотрение, а в некоторых случаях - игнорирование заявок жильцов на проведение ремонтных работ. Примером может служить жалоба жильцов дома N 60 по ул. Гагарина (г. Красновишерск) на бездействие администрации Красновишерского городского поселения в части непроведения капитального ремонта жилого дома, в котором они проживают, ввиду отсутствия в бюджете поселения необходимых денежных средств. В настоящее время жильцы вынуждены отстаивать свои права в суде. Для ситуации, приведенной в качестве примера, характерно то, что органы местного самоуправления на протяжении последних двух лет и не пытались решить вопрос о проведении необходимых ремонтных работ по существу, кроме того, городская администрация не использовала возможности привлечения средств федерального бюджета на финансирование указанных мероприятий (средства, отпущенные на реализацию национального проекта "Доступное и комфортное жилье").

Особое внимание уделялось обращениям, в которых граждане обжаловали отсутствие у застройщиков, осваивающих отведенный под строительство многоквартирного дома земельный участок, соответствующей разрешительной документации. Так, Уполномоченным по правам человека в Пермском крае было рассмотрено обращение жителей Дзержинского района г. Перми, обжалующих действия строительной фирмы "М", которая, не имея соответствующего разрешения на строительство, проводила подготовительные работы (был вырыт котлован, размещена строительная техника, начата работа башенного крана). В результате предпринятых действий были приостановлены подготовительные работы до получения соответствующей разрешительной документации, внесено предписание и опломбирован башенный кран. Осенью 2007 года в ходе проверки заявления граждан, проведенной Инспекцией государственного строительного надзора в Пермском крае, инспекторы установили отсутствие у ООО "Пермгражданстрой" разрешения на строительство дома N 23 по ул. Челюскинцев. Всего за прошедший год инспекция направила в суд более 15 дел о привлечении застройщиков к административной ответственности ввиду нарушения градостроительных требований.

По итогам рассмотрения жалоб граждан, поступивших в аппарат за

последние месяцы 2007 года, следует зафиксировать проблему участившихся случаев необоснованного признания жилых домов аварийными и подлежащими сносу, а также случаев нарушения порядка признания многоквартирного дома непригодным для дальнейшего проживания.

Так, в настоящее время на контроле Уполномоченного находится заявление жильцов дома N 4 по улице Луначарского (г. Пермь), обжалующих преждевременное признание жилого дома, в котором они проживали, аварийным и подлежащим сносу. В настоящее время дом снесен. Заявители уверены, что подобное решение было принято органами местного самоуправления намеренно, с целью ускорения процесса его сноса и последующего беспрепятственного освоения земельного участка, на котором был расположен дом, застройщиком. По итогам выезда сотрудников аппарата на место и первоначального рассмотрения представленных документов собранные по делу материалы переданы в прокуратуру г. Перми, а позже - в прокуратуру Ленинского района. По информации, поступившей от помощника прокурора Ленинского района г. Перми, ввиду выявленных в ходе прокурорской проверки нарушений в процессе признания жилого дома аварийным и подлежащим сносу в адрес администрации Ленинского района и администрации г. Перми направлены соответствующие представления.

Аналогичным образом органы прокуратуры обжаловали акт о признании аварийным дома N 6 по Каслинскому переулку. Кроме того, по заявлению собственников жилого помещения, расположенного в доме по указанному адресу, в отношении застройщика ООО "Оптимум", осуществившего преждевременный демонтаж дома, в то время как семья гражданина С. продолжала постоянно проживать в нем, возбуждено два предварительных производства на предмет возбуждения уголовного дела по фактам самоуправства со стороны застройщика, являющегося одновременно собственником выкупленных им жилых помещений, осуществившего незаконный демонтаж вышеназванного дома. Лишь по итогам обращения Уполномоченного по правам человека в Пермском крае в адрес главы администрации г. Перми факт бездействия органов местного самоуправления в сложившейся конфликтной ситуации был признан главой, в результате чего в настоящее время обязательства по расселению семьи С. взяты администрацией г. Перми на себя.

О масштабах нарушения прав граждан на жилище свидетельствует количество административных и уголовных дел, возбужденных по факту самоуправства застройщиков, например, производящих неправомерный демонтаж жилого дома в стремлении ускорить процесс освоения земельного участка. Согласно справке ГУВД по Пермскому краю, по ст. 139 УК РФ (неприкосновенность жилища) в 2006 году возбуждено 282 уголовных дела, из них в суд направлено 233 материала, в текущем году возбуждено 169 дел.

Это лишь единичные примеры несоблюдения прав граждан, однако за

ними стоит целая проблема безответственного отношения хозяйствующих субъектов к конкретным людям.

Особым образом необходимо выделить коллективное обращение жильцов дома N 22 по ул. Углеуральской г. Перми с жалобой на проведение застройщиком ООО "ИТС-Групп" подготовительных, а после и строительных работ по возведению многоэтажного дома по принципу точечной застройки территории в выходные и праздничные дни, а также после 11 часов вечера. Жильцы обжаловали нарушение их права на отдых и на благоприятную окружающую среду в связи с ведением рядом с их домом строительства многоэтажных домов. По итогам анализа поступивших документов сделан вывод о бездействии администрации г. Перми и Дзержинского района г. Перми в разрешении по существу конфликтных ситуаций, возникающих между застройщиком (подрядной организацией) и жителями. Так, из приложенных к обращению ответов главы администрации Дзержинского района г. Перми и должностных лиц администрации г. Перми следует, что указанные должностные лица, отстранившись от решения проблемы, адресуют жителей в те или иные надзорные органы, осуществляющие контроль за ведением строительных работ. Неоднократные обращения жильцов дома в правоохранительные органы по фактам нарушения их права на отдых после 23.00 не реализовали их право на защиту: не было составлено ни одного протокола об административном правонарушении.

К сожалению, в процессе рассмотрения обращений граждан Уполномоченный вынужден констатировать порой бездействие не только органов местного самоуправления, но и соответствующих надзорных структур, осуществляющих контроль за соблюдением норм действующего законодательства в той или иной части в процессе ведения строительства.

Безусловно, наличие необходимых документов является подтверждением правомерности ведения строительства, но это не дает застройщику права нарушать конституционные права граждан на благоприятную окружающую среду и на отдых в процессе проведения строительных работ. Этот и вышеописанный примеры лишь в очередной раз свидетельствуют о формальном подходе инспекторов к проведению проверок и необходимости повышения правовой культуры не только проживающего на территории края населения, но и должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления.

Необходимо отметить и то, что почти каждый из обратившихся к Уполномоченному по правам человека в Пермском крае указывал на отстранение органов местного самоуправления от участия в разрешении конфликтов, возникающих между собственниками жилых помещений (нанимателями) и застройщиками.

К одному из факторов, приведших к росту социальной напряженности и увеличению количества обращающихся в адрес Уполномоченного по правам

человека в Пермском крае граждан, следует отнести изменение норм действующего жилищного законодательства. С введением в действие Жилищного кодекса РФ существенно изменился порядок предоставления жилых помещений при расселении граждан из ветхого и аварийного жилья. Если ранее согласно нормам Жилищного кодекса РСФСР жилые помещения предоставлялись расселяемым гражданам с учетом нормы предоставления жилья, то в настоящее время согласно ст. 89 ЖК РФ другое жилое помещение по договору социального найма, предоставляемое гражданам в связи с выселением из пришедших в непригодное для проживания состояние жилых помещений, должно быть благоустроенным применительно к условиям соответствующего населенного пункта, равнозначным по общей площади ранее занимаемому жилому помещению, отвечать установленным требованиям и находиться в черте данного населенного пункта. Есть и вторая сторона этой проблемы, когда предоставление жилых помещений строго в соответствии с требованиями вышеназванной статьи осуществляется без учета того, что фактически семья может нуждаться в улучшении жилищных условий и даже состоять на жилищном учете. В подтверждение сказанному можно привести пример расселения жилого дома N 29, ул. Пионерская, с. Б. Соснова, когда жильцам указанного дома, признанного в установленном порядке аварийным, взамен имеющихся жилых помещений с большим размером общей площади предлагались иные благоустроенные квартиры со значительно меньшей площадью, в результате чего прокурор Большесосновского района внес соответствующее представление в адрес администрации района. Однако сложность сложившейся ситуации не в том, что администрация не хочет предоставлять равнозначное по общей площади жилье, а в том, что иного свободного жилья в районе просто нет. Данная ситуация, являющаяся типичной для многих поселений, еще раз свидетельствует об отсутствии сформированного фонда социального жилья.

Необходимо отметить, что неблагоприятным образом стала складываться ситуация для лиц, являющихся собственниками ветхих (аварийных) жилых домов либо приватизированных помещений, расположенных в домах, отнесенных к ветхому жилью, поскольку при переселении выкупная стоимость не позволяет им решить жилищную проблему в целом (подлежащие сносу дома, как правило, имеют низкую рыночную стоимость) и граждане вынуждены соглашаться на варианты жилья со значительным уменьшением площади жилого помещения.

Отдельно следует подчеркнуть, что несвоевременная разработка и утверждение порядка принятия граждан на учет в качестве нуждающихся в получении жилых помещений по договорам социального найма привела к невозможности получения лицами, фактически нуждающимися в улучшении жилищных условий, подлежащими расселению в 2006 году, но не имеющими установленного статуса, жилья с учетом установленных решением Пермской городской Думы N 103 от 30 мая 2006 года норм предоставления жилого помещения по договору социального найма (это 15 кв. м общей площади на 1

чел.). В настоящее время соответствующий порядок утвержден.

В большинстве выявленных случаев наблюдения конституционных прав граждан, а также прав, признанных Европейским сообществом, одним из основных факторов, способствующих нарушению прав, явилось бездействие органов власти в различных его проявлениях.

Зачастую к затягиванию процесса восстановления нарушенных прав приводит нежелание признавать нарушение того или иного права даже уже после фиксирования соответствующими надзорными органами указанных фактов; неприменение мер административного воздействия с целью досудебного урегулирования возникающих споров; отсутствие согласования с населением принятия значимых решений, затрагивающих интересы конкретных людей и групп; длительное рассмотрение жалоб, поступающих в органы власти (местного самоуправления). Необходимость расширения форм участия населения в осуществлении местного самоуправления и введения на уровне каждого муниципального образования (поселения) различных видов согласовательных досудебных процедур неоднократно озвучивалась в специальных и ежегодных докладах Уполномоченного по правам человека в Пермском крае.

С целью решения проблем, отраженных в ежегодных докладах Уполномоченного по правам человека в Пермской области, в адрес органов местного самоуправления и государственной власти Пермского края направлялись соответствующие письма с перечнем рекомендаций, направленных на повышение субъектности граждан в принятии решений, а также на совершенствование механизмов урегулирования возникающих споров в досудебном порядке.

19.02.2007 постановлением администрации г. Перми утверждено Положение о городской комиссии по реализации городской целевой программы "Переселение граждан города Перми из ветхого и аварийного жилищного фонда на 2007-2010 годы". Следует отметить, что в первоначальном варианте текста названного документа отсутствовали положения, предусматривающие необходимость ведения администрацией города работы по урегулированию конфликтов, возникающих между населением и, например, застройщиками.

По итогам рассмотрения направленных руководству города Перми обращений Уполномоченного по правам человека в Пермском крае Постановлением администрации г. Перми N 372 от 06.09.2007 принято социально значимое решение о расширении функций городской комиссии по реализации городской целевой программы "Переселение граждан города Перми из ветхого и аварийного жилищного фонда на 2007-2010 годы". В настоящее время городская комиссия обязана рассматривать спорные и конфликтные ситуации, возникающие при исполнении требований постановлений администрации города и договоров, заключаемых

администрацией города, о предоставлении земельных участков под строительство, в том числе в части расселения жильцов ветхих и аварийных жилых домов. Таким образом, Уполномоченным по правам человека в Пермском крае предприняты меры по усилению надлежащего контроля за действиями застройщиков со стороны органов местного самоуправления.

С целью признания проблемы соблюдения прав граждан и интересов строительных компаний в процессе застройки территорий г. Перми и Пермского края, а также необходимостью поиска общих решений 25 июня 2007 года Уполномоченным по правам человека в Пермском крае при участии депутатов Законодательного Собрания, Министерства градостроительства и развития инфраструктуры Пермского края совместно с корпорацией "Перспектива" и издательским домом "Деловое Прикамье" был проведен круглый стол "Добропорядочность рынка недвижимости", участники которого признали необходимость усиления контроля за деятельностью застройщиков как со стороны органов местного самоуправления, так и со стороны саморегулирующихся организаций, ассоциации строителей, рекомендовали рассмотреть возможность создания реестров добросовестных и недобросовестных застройщиков, усилить информационное обеспечение проживающих на территории края граждан в части предоставления необходимой информации о предполагаемой застройке и застройщике, а также усилить взаимодействие органов власти с саморегулирующимися объединениями и общественными организациями, осуществляющими мониторинг соблюдения норм градостроительного законодательства и прав граждан.

2. Проблемы обеспечения жилыми помещениями по договору социального найма

Государство гарантирует каждому право на жилище и предоставление жилого помещения бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами всем малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище (п. 3 ст. 40 Конституции РФ).

Пермский край на сегодняшний день имеет один из самых низких в стране показателей обеспеченности жильем. Согласно официальным данным Федеральной службы государственной статистики РФ, по данному показателю край занимает 62-е место среди всех регионов РФ. Как следует из доклада министра регионального развития РФ В.Яковлева, подготовленного в результате посещения Пермского края в сентябре 2007 г., по итогам 2006 года средняя обеспеченность жильем в Пермском крае составила 20,0 кв. м, что ниже, чем в целом по Российской Федерации (21,1 кв. м) и по ПФО (21 кв. м).

По данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю, на начало 2007 года на

территории края зарегистрировано 2730,9 тыс. постоянно проживающих человек, из них 75760 семей состоит на учете в качестве нуждающихся в получении жилья по договору социального найма и 2382 семьи приняты на учет с целью последующего обеспечения государственными жилищными сертификатами.

С учетом структуры потребительской базы, сформировавшейся на рынке жилья, для реализации жилищных программ с использованием различных форм государственной поддержки можно выделить три основных группы населения, подпадающие под те или иные формы государственной помощи, кредитные условия и источники финансирования <1>:

<1> Концепция жилищной политики в Пермской области на 2003-2010 годы, утв. Постановлением Законодательного Собрания Пермской области N 745 от 17.04.2003.

1) граждане, претендующие на получение государственной помощи в виде субсидий в соответствии с обязательствами государства (вынужденные переселенцы, военнослужащие, лица, подвергшиеся радиационному воздействию, лица, выехавшие (выезжающие) из районов Крайнего Севера и приравненным к ним местностям, инвалиды ВОВ, инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов);

2) социально незащищенные граждане, состоящие на учете по улучшению жилищных условий и претендующие на получение бесплатного жилья в пределах социальной нормы за счет средств муниципальных бюджетов;

3) граждане, обеспеченные благоустроенным жильем в пределах социальной нормы, но желающие качественно улучшить свои жилищные условия (проживающие в ветхом и аварийном жилье).

Частью 2 ст. 49 ЖК РФ предусмотрено, что малоимущим гражданам, признанным по установленным ЖК РФ основаниям нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, жилые помещения муниципального жилищного фонда найма предоставляются в определенном ЖК РФ порядке, при этом малоимущими гражданами являются граждане, признанные таковыми органом местного самоуправления в порядке, установленном законом соответствующего субъекта РФ.

На каждом из этапов реализации права на жилище начиная с момента признания лица малоимущим до момента предоставления ему благоустроенного жилого помещения по договору социального найма Уполномоченным зафиксированы конкретные если не нарушения, то существенные ограничения прав граждан, препятствующие реализации конституционных прав.

Во-первых, необходимый нормативный акт, определяющий порядок признания граждан малоимущими, принят на территории Пермского края и вступил в законную силу лишь 19.12.2005. Следует отметить, что в ряде территорий Пермского края также своевременно не определены размеры дохода, приходящегося на каждого члена семьи, 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, что, в свою очередь, привело к невозможности рассмотрения в период с 01.03.2005 по 01.01.2006 заявлений граждан о принятии на жилищный учет. Данное обстоятельство значительно усугубило и без того сложную ситуацию с продвижением сформированной очередности граждан, принятых на жилищный учет до 01.03.2005.

Во-вторых, особое внимание хотелось бы обратить просто на невозможность для большинства семей, не имеющих своего жилья, встать на жилищный учет ввиду отсутствия у них регистрации по месту жительства. Законом Пермской области от 30.11.2005 N 2694-601 "О порядке ведения органами местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма" предусмотрено, что учет граждан в качестве нуждающихся в получении жилищных условий производится по месту их жительства. Сложность в том, что по-прежнему большинство органов власти и должностных лиц отождествляют понятия "постоянное место жительства" и "регистрация по месту жительства", в связи с чем их позиция сведена к тому, что любой гражданин, приехавший из другого региона РФ и не имеющий регистрации по месту жительства, не может претендовать на получение жилья в Пермском крае, если каким-то образом не сможет добиться регистрации по месту жительства. Подобный подход органов местного самоуправления можно отследить на примере рассмотрения вопросов постановки на жилищный учет лиц, выехавших из районов Крайнего Севера и приехавших на постоянное место жительства на территорию Пермского края. Так, Уполномоченным по правам человека в Пермском крае рассмотрены обращения, свидетельствующие о необоснованных отказах органов местного самоуправления в части принятия на учет граждан, нуждающихся в улучшении условий проживания, по причине отсутствия у них постоянной регистрации по месту жительства. При этом органы местного самоуправления не дали должной оценки другим обстоятельствам, подтверждающим длительное проживания граждан на территории края, таким, как наличие постоянной работы на территории Пермского края, получение стабильного заработка либо пенсии в течение длительного периода времени в одном и том же населенном пункте, наличие временной регистрации по месту пребывания. Исключительно после вмешательства Уполномоченного вопрос о принятии на учет был решен положительно.

Отсутствие регистрации по месту жительства также является

препятствием и для молодых семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий и желающих принять участие в программе "Обеспечение жильем молодых семей в Пермском крае на 2007-2010 годы". В связи с необходимостью разрешения возникшей ситуации, скорее, не правового, а организационного характера необходимо направить в органы местного самоуправления соответствующие разъяснения, а в перспективе ставить вопрос о создании в Пермском крае единого органа, ведущего общий реестр нуждающихся в получении жилья граждан, постоянно проживающих на территории края, аккумулирующего всю информацию о потребности в получении жилья по договорам социального найма, о состоянии очередности во всех территориях края, о выделении жилищных сертификатов, о предоставлении жилых помещений по договорам социального найма, о реализации национальных и региональных проектов, программ. Деятельность указанного органа позволит исключить принятие на жилищный учет граждан одновременно в двух местах и снимет соответствующие опасения органов местного самоуправления о получении гражданами жилых помещений дважды и по месту пребывания, и по месту жительства.

В-третьих, это крайне медленное продвижение сформированной годами очередности. Как свидетельствуют данные администраций сельских и городских поселений, процент обеспечения социальным жильем во многих отдаленных от краевого центра территориях колеблется от 0,7 до 8,2%, при этом больший процент имеют те территории, в которых на учете состоит небольшое количество лиц. При скудном количестве предоставленного жилья получается в среднем вроде бы неплохой процент обеспеченности, но в целом это не решает проблему огромных списков граждан, нуждающихся в получении жилого помещения по договору социального найма.

Не менее остро стоит вопрос исполнения государственных обязательств в отношении отдельных категорий граждан, таких, как дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, реабилитированные жертвы политических репрессий, участковые уполномоченные. В Пермском крае состоят на учете 2837 лиц из числа детей-сирот старше 18 лет, нуждающихся в предоставлении жилья. Ежегодно в бюджете области увеличивается количество финансовых средств на приобретение жилых помещений для детей-сирот (так, в 2006 году - 90 млн. руб., в 2007 - 156,9 млн. руб.). По данным Министерства социального развития Пермского края, в 2007 году планировалось обеспечить жильем 260 человек, что составит 9,2% от потребности (в 2006 году было обеспечено 4% состоящих на учете). Начал работать механизм привлечения средств из федерального бюджета, в 2007 году поступило 62,5 млн. руб. Казалось бы, положительная динамика налицо, и стоит увеличить затраты бюджета в 10 раз, т.е. выделить в 2008 году 1,5 миллиарда рублей на приобретение жилья для детей-сирот, то проблема решится сама собой. Возможно, это неплохой путь, учитывая экономию средств бюджета от закрытия детских домов.

Вместе с тем, анализ обращений, поступающих в аппарат Уполномоченного по правам человека в Пермском крае, позволяет выделить ряд проблем, требующих системного подхода:

- ежегодный прирост очередников на 15% за счет детей, своевременно не поставленных на регистрационный учет, за счет утраты закрепленного жилья (из-за ветхости) ввиду отсутствия механизма контроля за своевременным закреплением и сохранностью жилья детей-сирот;

- неосвоение бюджетных средств муниципалитетами (по предварительным данным, за 2007 г. было освоено около 70% переданных на местный уровень средств);

- отсутствие временного жилья для лиц из числа детей-сирот. В 2007 году в аппарат Уполномоченного по правам человека в Пермском крае обратилось более 40 человек, проживающих, как они сами говорят, "где придется и как придется", а именно: у знакомых, родственников, в дачных домиках, зачастую без регистрации.

На сегодняшний день предпринят целый ряд шагов по законодательному урегулированию положений, обязывающих администрации учреждений социального обслуживания своевременно передавать в органы местного самоуправления списки нуждающихся в получении жилья детей, а органы опеки осуществлять надлежащий контроль. И, тем не менее, наряду с законодательным закреплением контрольных функций следует говорить о повышении эффективности проводимых в отношении указанной категорий мер поддержки. В целом для обеспечения поэтапных системных действий проекту Министерства социального развития "Жилье для детей-сирот" следует придать статус краевой целевой программы, в которой предусмотреть все варианты и этапы решения проблемы реализации права детей-сирот на жилище.

К сожалению, право граждан на получение жилых помещений по договору социального найма законодательно не подкреплено ни обязанностью органов государственной власти и местного самоуправления в определенный срок предоставить гражданину жилое помещение, ни обязанностью предусматривать в бюджетах соответствующего уровня минимальный размер расходов на указанные цели, ни иными гарантиями, что, в свою очередь, приводит к другой немаловажной проблеме - длительному неисполнению органами местного самоуправления судебных решений, обязывающих ОМС обеспечить истцов надлежащим жилым помещением в установленный срок.

Практика службы судебных приставов свидетельствует о том, что случаев обращения к судебной защите граждан, претендующих на социальное жилье, немало, что следует из количества поступающих на исполнение исполнительных листов судов общей юрисдикции об обязании органов местного самоуправления предоставить гражданину жилое помещение,

отвечающее определенным требованиям. Практика "принудительного" обеспечения граждан жилыми помещениями наиболее распространена, как правило, в крупных городах, что связано как с немалым количеством категорий льготников, так и с ветхостью жилищного фонда в областном (краевом, республиканском) центре. В 2007 году на принудительном исполнении, находилось 282 исполнительных производства. Однако получение на руки судебного решения о предоставлении жилого помещения само по себе жилищной проблемы, к сожалению, не решает. В ряде случаев исполнение таких решений сталкивается с определенными препятствиями как объективного, так и субъективного характера. В основном они связаны с отсутствием сформированного социального жилищного фонда.

3. Лица, попавшие в трудную жизненную ситуацию

В нашей стране сегодня действует около двухсот кризисных центров, в которых могут найти временный приют люди, по воле случая оказавшиеся без крыши над головой. По международным нормативам такого рода учреждений должно быть по одному на каждые 10 тысяч населения. На территории Пермского края на сегодняшний день при населении более двух млн. человек функционируют лишь три краевых учреждения для дезадаптированных граждан на 295 койко-мест и три территориальных центра комплексного социального обслуживания населения в г. Соликамске, Чернушке и Чусовом на 33 койко-места, способных предоставить временный приют тем, кто по каким-либо причинам не имеет жилья, однако пропускная способность указанных учреждений невелика. Так, по итогам первого полугодия 2007 года центры обслужили 10523 и 328 человек соответственно. Как сообщили в Агентстве по управлению социальными службами Пермского края, потребность граждан в указанном виде услуги очень велика, а пропускная способность учреждений, наоборот, очень мала по сравнению с заявляемой населением потребностью.

Для решения проблем незащищенных категорий граждан и граждан, попавших в трудную жизненную ситуацию, уже предприняты первые законодательные шаги. Сегодня принят региональный Закон "О специализированном жилищном фонде Пермского края", определены категории граждан, которые могут рассчитывать на временное размещение в жилых помещениях специализированного жилищного фонда. Этот Закон предоставляет право в экстренном порядке размещать, например, за счет жилых помещений маневренного жилищного фонда, людей, попавших в сложную жизненную ситуацию. К сожалению, в процессе работы с законопроектом не были приняты поправки Уполномоченного по перечню учреждений социальной защиты населения, хотя удалось концептуально сменить структуру закона и ввести в него социально незащищенные категории граждан. Насущная потребность такова, что на территории региона должны быть гарантии обрести крышу над головой людям, оставшимся без жилья, для

этого необходимо создание и функционирование социальных гостиниц, кризисных центров, в том числе для жертв насилия, для семей с детьми, и других необходимых учреждений. Это была бы гарантия того, что человек, которому негде переночевать, обязательно найдет приют в объектах социальной инфраструктуры региона. Социальное жилье получают по долгой очереди, а маневренный жилищный фонд и учреждения социальной защиты обеспечивают возможность предоставления крыши над головой в оперативном порядке.

Несмотря на законодательное урегулирование вопросов формирования специализированного жилищного фонда Пермского края и маневренного фонда муниципальных образований, следует говорить о реальном отсутствии жилых помещений, составляющих данные фонды, и о невозможности решать в оперативном порядке вопросы предоставления жителям региона во временное пользование надлежащих жилых помещений, например, на период проведения капитального ремонта аварийного дома или даже в случае лишения жилища вследствие пожара.

Так, по информации управления жилищных отношений администрации г. Перми, городской маневренный фонд состоит "из пары многоквартирных домов и жилых помещений, расположенных в ветхом и аварийном жилье, являющихся фактически непригодными для проживания". По информации начальника юридического отдела Министерства градостроительства и развития инфраструктуры Пермского края, маневренный фонд края не сформирован. Фонд учреждений социального обслуживания и социальной защиты - подведомственные Агентству по управлению социальными службами Пермского края учреждения - имеет тенденцию к сокращению видов услуг, в том числе стационарных отделений.

Следует отметить, что в проекте бюджета Пермского края на 2008 год не предусмотрены средства на формирование специализированного фонда. На Законодательном Собрании Пермского края в первом чтении был рассмотрен проект закона Пермского края "О региональном фонде софинансировании расходов", а также проект Постановления Правительства Пермского края "О принятии краевой инвестиционной программы регионального развития", но, к сожалению, представленный вариант программы не содержит мероприятий по формированию специализированного жилищного фонда. Однако положительным является то, что в случае окончательного принятия закона Пермского края "О региональном фонде софинансировании расходов" у органов местного самоуправления появится возможность получать за счет средств регионального бюджета (фонда софинансирования) средства на реализацию муниципальных проектов, в том числе по формированию маневренного фонда.

Принимая во внимание острую необходимость в помещениях специализированного жилищного фонда и отсутствие в бюджете Пермского

края на 2008 г. средств на формирование указанного фонда, необходимо изучить в течение 1-го полугодия 2008 года потребность граждан в получении того или иного жилого помещения за счет специализированного жилищного фонда Пермского края (служебные жилые помещения; жилые помещения в общежитиях; жилые помещения маневренного фонда; жилые помещения в домах системы социального обслуживания населения, жилые помещения для социальной защиты отдельных категорий граждан) и рассмотреть возможность внесения изменений в Закон Пермского края "О бюджете Пермского края на 2008 год и плановый период 2009 и 2010 годов", направленных на финансирование формирования специализированного жилищного фонда.

4. Выселение из занимаемого жилого помещения

Конституцией РФ и Жилищным кодексом РФ установлено, что никто не может быть произвольно выселен из занимаемого жилого помещения иначе как по основаниям, предусмотренным действующим законодательством. Принудительное выселение граждан из занимаемого ими жилого помещения в целях обеспечения их конституционных прав на неприкосновенность жилища допускается исключительно по решению суда. Согласно справке ГУВД Пермского края, в течение 2007 года возбуждено три уголовных дела по фактам неправомерного (самовольного) выселения граждан из жилых помещений. За прошедший 2007 год Уполномоченным по правам человека в Пермском крае рассмотрено два обращения, свидетельствующие о фактах незаконного выселения граждан из занимаемых жилых помещений.

Так, гражданка К. и ее несовершеннолетний ребенок неправомерно выселены из комнаты комендантом общежития, расположенного по адресу: г. Пермь, ш. Космонавтов, 84, где заявительница проживала на протяжении последних лет. Заявительница сообщила, что комендант общежития, сотрудники милиции и двое неустановленных лиц, возможно, представители завода им. Дзержинского, совершили незаконное проникновение в ее жилище, выразившееся во взломе двери в комнату, в которой заявительница постоянно проживает со своим несовершеннолетним ребенком, в изъятии ее личных вещей, последующей смене замков на двери комнаты, некорректном и грубом отношении к ней всех участников происшествия. Отдельно гражданка К. указала, что вследствие сопротивления, оказанного ею вышеназванным лицам, она была необоснованно доставлена в ОВД Дзержинского района г. Перми, откуда по истечении двух часов была отпущена домой.

В ходе рассмотрения обращения дополнительно удалось выяснить, что каких-либо судебных решений о признании заявительницы и ее ребенка утратившими (не приобретшими) право пользования жилым помещением, расположенным по указанному адресу, не принималось, в связи с чем следует сделать вывод о грубом нарушении права граждан на неприкосновенность жилища, предусмотренного ст. 25 и 40 Конституции РФ. По итогам обращения

заявительницы и Уполномоченного по правам человека в Пермском крае в прокуратуру Дзержинского района г. Перми прокурор Маслохутдинов З.Ф. внес представление в адрес начальника службы управления имуществом ФГУП "Машиностроительный завод им. Ф.Э.Дзержинского", однако право выселенной семьи на жилище в течение длительного периода времени остается невосстановленным, что свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования действующих механизмов защиты и реализации конституционного права на жилище.

Принимая во внимание, что поток обращений граждан в 2007 году не снизился, Уполномоченным по правам человека в Пермском крае было инициировано проведение еще одного круглого стола по проблемам соблюдения тех или иных жилищных прав лиц, проживающих на территории края.

19 декабря 2007 года комитетом по социальной политике Законодательного Собрания совместно с Уполномоченным по правам человека в Пермском крае был проведен круглый стол "Проблемы соблюдения прав некоторых категорий граждан на жилище", в заседании которого приняли участие депутаты Законодательного Собрания, представители Правительства Пермского края, органов местного самоуправления, краевой прокуратуры, Совета судей Пермского края и общественных организаций.

В рамках заявленной тематики круглого стола были обсуждены проблемы отсутствия на территории Пермского края доступного жилья и формирования специализированного, в том числе маневренного, жилищного фонда, крайне медленного продвижения очередности на получение жилого помещения по договору социального найма и отсутствия единого по Пермскому краю реестра граждан, нуждающихся в получении жилых помещений, проблемы обеспечения отдельных категорий граждан, например, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями, проблема отсутствия должного информирования жителей края о реформе жилищного законодательства, проблемы приватизации жилых помещений общежитий, находящихся в федеральной собственности, несовершенства действующего регионального законодательства и другие. По итогам проведения круглого стола участниками был выработан проект соответствующих рекомендаций в адрес Правительства Пермского края, Совета глав муниципальных образований и органов местного самоуправления. 22.01.2008 проект рекомендаций был утвержден комитетом по социальной политике ЗС Пермского края на очередном заседании.

Уполномоченный по правам
человека в Пермском крае
Т.И.МАРГОЛИНА