

**МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

БЕЛГОРОДСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

А.А. ААУАІЕІ

**Реализация сотрудниками ОВД
права на жилище**

Научно-практическое пособие

Белгород – 2008

ББК 67.404.2

В 23

Печатается по решению
редакционно-издательского совета
БелЮИ МВД России

Авторы: А. А. Реализация сотрудниками ОВД права на жилище : научно-практическое пособие / В. А. Ващенко. – Белгород : БелЮИ МВД России, 2008. - 64 с.

Рецензенты:

Тычинин С.В., заведующий кафедрой гражданского права и процесса БелГУ, доктор юридических наук.

Резниченко Г.А., главный специалист группы координации деятельности тыловых подразделений УВД по Белгородской обл.

В научно-практическом пособии проводится анализ современного жилищного законодательства. Раскрываются правовые способы удовлетворения сотрудниками органов внутренних дел своих жилищных потребностей.

Большое внимание уделяется договору социального найма как одному из основных способов реализации сотрудниками органов внутренних дел права на жилище.

Научно-практическое пособие предназначено для курсантов, слушателей, адъюнктов и преподавателей юридических вузов МВД России, а также практических работников органов внутренних дел.

© ООНИ и РИД
БелЮИ МВД России, 2008.

Содержание

Введение	4
Глава 1. Становление и развитие жилищного законодательства в России	5
§ 1. История развития жилищного законодательства	5
§ 2. Конституционные нормы как основа жилищного законодательства	18
§ 3. Жилищное законодательство на современном этапе развития России	23
Глава 2. Способы реализации сотрудниками ОВД права на жилище	28
§ 1. Характеристика основных способов реализации сотрудниками ОВД права на жилище	28
§ 2. Социальный найм как важнейший способ удовлетворения потребностей сотрудников ОВД в жилых помещениях	44
Заключение	59
Библиографический список	60

ВВЕДЕНИЕ

Реализация гражданами Российской Федерации права на жилище всегда находилась в центре внимания общества. Жилищные отношения представляют собой особые социальные связи, которые требуют комплексного правового регулирования, главным образом, нормами гражданского и жилищного законодательства.

Современный этап развития нашей страны выдвинул перед обществом новые пути решения жилищной проблемы. В Конституции Российской Федерации закреплена принципиально иной механизм удовлетворения жилищных потребностей граждан, в частности с помощью функционирования рынка жилья.

На сегодняшний день создание такого рынка стало реальностью. Однако определенная часть жилищного фонда исключена из рыночного оборота, поскольку еще применяется и традиционный для нашей страны способ обеспечения жильем граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, путем бесплатного предоставления им жилых помещений в государственном и муниципальном жилищном фонде. Для определенной части населения приобретение жилья с помощью рыночных способов практически нереально из-за несоответствия между их материальным положением и ценами на жилье. К этой категории граждан можно отнести и сотрудников органов внутренних дел.

В связи с развитием рыночных отношений в нашей стране стали применяться новые способы удовлетворения жилищных потребностей граждан: приобретение жилого помещения с помощью безвозмездных жилищных субсидий; строительство (приобретение) жилого помещения с использованием системы ипотечного жилищного кредитования и др. Изучение возможности применения того или иного способа решения жилищной проблемы в системе ОВД имеет большое теоретическое и практическое значение.

Принятие нового Жилищного кодекса РФ и связанного с ним комплекса иных нормативных правовых актов, хотя и решило многие проблемы правового регулирования жилищных отношений в России, однако некоторые вопросы остались не решенными и требуют теоретического осмысления. Поэтому, несмотря на наличие значительного количества научных разработок, посвященных данной проблеме, актуальность данного вопроса не теряет своего значения и в современных условиях.

ГЛАВА I. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ЖИЛИЩНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИИ

§ 1. История развития жилищного законодательства

В жизни каждого человека проблема жилья является одной из самых важных. Жилище для человека – необходимое условие его существования наряду с продуктами питания, одеждой и другими насущными жизненными потребностями. Осуществляемое в настоящее время в России реформирование жилищного законодательства заставляет более пристально взглянуть на то, как жилищно-правовая проблема решалась в нашей стране. Для этого представляется целесообразным изучение опыта правового регулирования жилищных отношений на различных этапах развития нашего государства.

В юридической литературе под правовым регулированием понимается осуществляемое при помощи системы правовых средств (юридических норм, правоотношений, индивидуальных предписаний и др.) результативное, нормативно-организационное воздействие на общественные отношения с целью их упорядочения, охраны, развития в соответствии с общественными потребностями¹.

В дореволюционной России правовое регулирование жилищных отношений осуществлялось в рамках гражданского права. В результате чего вопрос о правовой природе прав, на основании которых осуществлялось пользование жильем, не возникал.

В указанный период развития нашего государства права на жилье могли носить вещный и обязательственный характер. К вещным правам на жилье относились право частной собственности на домостроения и право застройки, а к обязательственным – имущественный найм. Следует отметить, что объекты вещных и обязательственных прав на жилье в современном и дореволюционном законодательстве определялись по-разному.

В современном гражданском и жилищном законодательстве объектом прав на жилье являются жилые дома и жилые помещения. Что касается дореволюционного периода, то в юридической практике того времени понятия «жилое помещения» или «жилой дом» не употреблялись. В законодательстве Российской империи объектами прав на жилье признавались «частные имущества», «строения», «недвижимые имущества в городах», «домовладения», «квартиры», «комнаты», «углы» и «койки». Тем самым дореволюционный законодатель допускал, что право имущественного найма может возникнуть не только на квартиры и комнаты, но и на их части, то есть на «углы» и «койки».

Следует обратить внимание на то, что в дореволюционной России жилищное хозяйство находилось в руках частных предпринимателей и являлось одним из отсталых в мире. По низкому уровню благоустройства и переуплотненности жилищ, а также антисанитарии Россия занимала первое место в Европе. По статистике, средняя обеспеченность жилой площадью в городах России

¹ *Алексеев, С. С.* Теория права [Текст] / С. С. Алексеев. – М. : Изд-во БЕК, 1995. - С. 209.

в 1913 г. составляла 4,5 кв. м., фактически же была еще ниже¹. В городах потребность населения в жилье в основном удовлетворялась путем найма жилья на основании договора имущественного найма.

В этот период в России четко выделялась проблема жилищной нужды бедного населения, неспособного создать для себя или оплачивать достойное жилище, ищущего элементарного ночлега или угла существования. Начало удовлетворения этой нужды принадлежит частной инициативе. В свою очередь выгодность такого предпринимательства сдерживалась ограниченной возможностью оплаты ночлега или коечно-каморочных квартир и углов, что приводило к максимальному уплотнению проживающих, антисанитарным жилищным условиям и нежеланию владельцев вкладывать средства в ремонт и содержание жилья. С 1864 г. из-за опасности эпидемий и криминала возникла острая необходимость государственного вмешательства в рассматриваемые отношения. Первоначально были приняты меры по оздоровлению частных ночлежек и коечно-каморочных квартир и углов: законодательно-нормировочные и компенсационные, включающие оказание медицинской помощи, создание дешевых столовых и магазинов дешевой одежды возле частного жилья подобного типа. Из-за малой эффективности этих мер, требовавших тем не менее значительных затрат, с конца XIX в. начинается строительство муниципальных ночлежных домов и домов дешевых квартир. Ожидалось, что предоставление крова упрочит положение малоимущего слоя населения, и он сможет сам решить вопросы своего бытия. В целях усиления эффективности такой помощи использовались и другие ее формы: устройство дешевых чайных и столовых, обеспечение дешевой одеждой и обувью, возможность получения профессий, имеющих спрос на рынке труда, организация непосредственно у ночлежных домов Бирж труда для поиска работы и т.д.

Для среднедостаточного населения жилищная проблема была значительно более мягкой, и речь скорее шла об оздоровлении жилищных условий: улучшении санитарного состояния, повышении качества и комфортности жилья. Учитывалось, что эта часть населения способна сама создавать собственное жилище или нанимать его у частных домовладельцев. Для активизации строительства нового частного жилья для проживания или сдачи его внаем при ограниченности средств требовалась определенная помощь со стороны государства: выделение дешевых строительных участков, оснащенных коммуникациями и водоснабжением; содействие в снабжении строительными материалами; поддержка в организации строительства и облегчение правил получения права на строительство. Одним из видов помощи государства становилось содействие едва возникшему кооперативному движению, при котором создание нового жилья достигалось объединением малых средств отдельных участников, а со стороны государства оказывалась помощь в форме выделения участков и кредитов, льготных условий снабжения строительными материалами, временного освобождения от уплаты части налогов. В указанный период поощрялась

¹ Бронер, Д. Л. Современные проблемы жилищного хозяйства [Текст] / Д. Л. Бронер. - М., 1961.- С. 56.

благотворительная деятельность богатой части населения в создании жилья для малоимущих. Таким образом, решение жилищной проблемы для среднедостаточного населения почти целиком ложилось на плечи частной инициативы.

Наконец, богатая часть населения была способна к строительству и эксплуатации жилья комфортного, того, что сегодня мы определяем как элитное. В принципе, эта часть населения не нуждалась в государственной поддержке. Однако государство было заинтересовано в том, чтобы определенная доля доходов богатых использовалась для строительства нового жилья, так как освобождающееся жилье сдавалось внаем менее обеспеченным гражданам либо поступало на вторичный жилищный рынок города по сниженным ценам. Тем самым жилье следующего уровня спускалось на нижележащий. В результате чего происходило насыщение рынка жилья для менее обеспеченных слоев населения.

Для стимулирования вложений средств богатого населения в жилищное строительство необходимо было, во-первых, содействовать созданию определенной моды на жилье в отношении его внешнего вида и интерьеров, во-вторых, повышать его качество, предлагать новые услуги (ванны, газовые кухни, электрическое освещение) и, в-третьих, поощрять тех, кто вкладывал средства в строительство элитного жилья. В связи с чем уже в начале XX в. в Москве по примеру Парижа проводятся ежегодные конкурсы фасадов, в которых премируются не авторы проектов, а, говоря современным языком, инвесторы в строительство. Само премирование имело форму престижно значимых привилегий и являлось, своего рода, рекламой для богатых. В свою очередь авторы же проектов получали скрытую выгоду в новых заказах¹.

В описываемый период развития нашего государства отношения, касающиеся найма жилья, были урегулированы одной из глав Свода законов гражданских, которая носила название «О найме имуществ и отдаче оных в содержание»². Данная глава состояла из двух отделений: 1) «О найме и отдаче в содержание частных имуществ»; 2) «О найме имуществ, принадлежащих казне, уделам, городам, Архиерейским домам, монастырям, церквям, и сельским обывателям». В свою очередь отделение первое данной главы включало в себя три части: 1) «Составление договора найма или отдачи в содержание имуществ»; 2) «Совершение договоров найма имуществ и отдачи оных в содержание»; 3) «Исполнение договора по найму имуществ и отдачи оных в содержание».

Сводом законов гражданских были установлены условия, которые надлежало определять в договоре имущественного найма. К таким условиям относились: предмет, срок и цена договора. Помимо этих условий допускалось включение в договор других условий «законам не противных»: о правилах пользования имуществом, о правах и обязанностях сторон, об ответственности за ущерб, за порчу и гибель имущества.

¹ Говоренкова, Т. М. Решение жилищной проблемы в дореволюционной Москве [Текст] / Т. М. Говоренкова // ЖКХ. - 2001. - № 6. - С. 146.

² Свод законов Российской Империи [Текст] : в 5 кн. / сост.: Болканов и др. - СПб. : Деятель, 1910 – 1912. - Т. 10. - С. 140.

Русские цивилисты придавали особое значение сроку договора имущественного найма, как признаку, по которому можно было отграничить право имущественного найма от вещных прав¹. В российском законодательстве, вплоть до 1911 г. был установлен предельный срок найма недвижимого имущества - 12 лет с некоторыми исключениями для найма (аренды) земли.

Главной причиной этого являлись опасения того, что долгосрочный найм может прикрывать собой переход права собственности на недвижимое имущество, что в свою очередь не было выгодно казне, так как переход права собственности на недвижимое имущество приносил значительный доход в казну. Вместе с тем, краткий предельный срок найма не был выгоден для нанимателей домовладений. Ввиду этих обстоятельств Законом предельный срок найма был увеличен до 36 лет (в пределах Ялтинского уезда и Таврической губернии - до 90 лет)².

Необходимо обратить внимание на то что, одним из обязательных условий договора найма являлась его цена, которая определялась соглашением сторон, как правило, исходя из соотношения спроса и предложения на рынке жилья. Наймодатель не мог в одностороннем порядке расторгнуть договор найма до истечения срока договора, хотя бы ему предлагали большую плату за использование жилья, равно как и наемщик не мог отказаться от платежа договорной цены.

В дореволюционный период, в условиях роста промышленности, а соответственно, и численности населения в городах, присутствовал значительный дефицит квартир и комнат. Спрос на жилье превышал предложение, это приводило к тому, что собственники строений имели практически неограниченную возможность навязывать нанимателю свои условия, далеко не всегда выгодные для него (особенно это касалось цены договора найма жилья).

Указанные выше обстоятельства обусловили необходимость государственного вмешательства в регулирование отношений, складывающихся по найму жилья.

В результате 27 августа 1916 г. специальным нормативным правовым актом о воспрещении повышать цену договора найма жилья были внесены элементы государственного регулирования в сферу найма жилья (по сути являющуюся гражданско-правовой сферой)³.

Данный нормативный правовой акт был направлен на установление ограничений цены договора найма жилья. Так, лицам, сдававшим в наем квартиры, комнаты, койки, углы, было воспрещено взимать со съемщиков этих помещений плату, превышающую плату, которая взималась за эти помещения до 19 июля 1914 г., с возможностью прибавления к ней сумм от 10 до 45 % названной платы. При сдаче в наем помещений с различного рода услугами (ото-

¹ Мейер, Д. И. Русское гражданское право [Текст] / Д. И. Мейер. - М., 1997. - Ч. 2. - С. 262.

² Свод законов Российской Империи [Текст] : в 5 кн. / сост.: Болканов и др. - СПб. : Деятель, 1910 – 1912. - Т. 10. - С. 140.

³ Семина, Т. А. Жилищно-правовая проблема и развитие жилищного законодательства Российской Федерации [Текст] / Т. А. Семина // Недвижимость и инвестиции. - 2003. - № 3-4.

плением, с услугами дворников, швейцаров и т.п.) в цене договора найма жилья могло быть учтено также и повышение стоимости этих услуг.

Домовладельцу запрещалось прекращать договор найма жилья в одностороннем порядке даже по истечении срока договора. Договор мог быть прекращен лишь по воле нанимателя. В свою очередь, домовладелец был вправе отказать нанимателю в продлении договора найма жилья лишь при нарушении им условий договора и при доказанной необходимости использования жилья наймодателем и (или) его семьей.

Дореволюционная Россия была аграрно-индустриальной страной, что определяло состав ее населения: 82 % жителей страны проживало в сельской местности и, как правило, в собственных домах – избах, без элементарного благоустройства¹. Накануне первой мировой войны жилищный фонд городов России составлял 180 млн. кв. м. общей площади. На 80 % он состоял из одноэтажных деревянных и малоразмерных домов, находящихся в собственности граждан².

Следует подчеркнуть, что характерной чертой права собственности на строения в рассматриваемый период можно назвать его тесную связь с землей. Лицо, которое намеревалось возвести строение, как правило, приобретало в собственность земельный участок, а при продаже строения оно могло быть продано только лишь совместно с земельным участком. Дореволюционное законодательство не исключало возможность возведения строения на участке земли, не принадлежащем застройщику на праве собственности. Владеть таким участком земли застройщик мог на основании договора аренды. По истечении срока договора аренды собственник земельного участка мог требовать сноса возведенного арендатором строения.

Неэффективность аренды земельных участков, предназначенных под застройку, послужила основой для появления в начале XX в. в России такого права на жилье, как право застройки.

Отношения, касающиеся права застройки, были урегулированы в Законе Российской Империи «О праве застройки», утвержденном 23 июня 1912 г.³

Согласно указанному Закону право застройки возникало на основании договора, заключаемого на срок не менее 36 и не более 99 лет. Договор о праве застройки заключался между собственником земельного участка и застройщиком. В пределах установленного сторонами срока договора право застройки могло переходить по наследству, быть отчуждаемо и обременяемо, в том числе залогом. В течение действия договора о праве застройки собственник земельного участка получал вознаграждение за его использование. Данное вознаграждение в пределах договорного срока не подлежало изменению по усмотрению одной из сторон, если только в договор не были включены условия об изменении

¹ Народное хозяйство СССР в 1969 году [Текст] : стат. ежегодник. - М., 1970. - С. 7.

² Дмитриев, Н. Жилищный вопрос. Два мира – два подхода. [Текст] / Н. Дмитриев. - М., 1973. - С. 71.

³ Свод законов Российской Империи [Текст] : в 5 кн. / сост.: Н. П. Болканов и др. - СПб. : Деятель, 1910 – 1912. - Т. 10. - С. 203 – 207.

вознаграждения по истечении указанного в договоре промежутка времени либо наступления точно определенных в нем событий.

В договор о праве застройки могли быть также включены условия, касающиеся судьбы возведенных на земельном участке строений. Как правило, собственник земельного участка по истечению срока, указанного в договоре, право на возведенное строение оставлял за собой, выплатив при этом застройщику лишь стоимость материалов, которые остались бы у него при сносе строения. В договоре могли быть предусмотрены иные условия, определяющие судьбу строений. В случае, если стороны договора не заключали никаких соглашений относительно судьбы возведенных строений, то руководствоваться необходимо было нормами рассматриваемого Закона, который содержал в себе исчерпывающий перечень возможных последствий прекращения договора о праве застройки. Институт права застройки в несколько преобразованном виде был воспринят советским гражданским законодательством.

Таким образом, необходимо подчеркнуть, что регулирование жилищных отношений в дореволюционной России осуществлялось преимущественно гражданско-правовыми нормами.

События 1917 года привели к принципиально новому подходу в правовом регулировании рассматриваемых отношений.

После Октябрьской революции правовое регулирование жилищных отношений стало осуществляться в рамках административной юрисдикции, посредством жесткого регулирования с использованием императивных предписаний.

Придя к власти, большевики немедленно приступили к решению жилищного вопроса в соответствии со своими программными документами, в частности, с программой партии 1903 г., в основе которых лежали идеи экспроприации домов буржуазии и переселения в них из трущоб и подвалов рабочих. Эти идеи были развиты В. И. Лениным в дополнение к проекту декрета Петроградского Совета «О реквизиции теплых вещей для солдат на фронте», которое так и называлось «О реквизиции квартир богатых для облегчения нужды бедных»¹. В соответствии с ним домовым комитетам вменялось в обязанность взять на учет богатые квартиры, подлежащие реквизиции, а районным Советам рабочих и солдатских депутатов – утверждение списка и порядка занятия квартир беднотой. 20 ноября 1917 г. В. И. Ленин составил «Тезисы закона о конфискации домов с сдаваемыми внаем квартирами»², которые послужили основой для «жилищного передела» - выселения буржуазии из ее домов и заселения их семьями рабочих из подвалов, трущоб, казарм. В «Тезисах» предусматривалась также национализация всей городской земли. В них были намечены главные направления жилищной политики Советского государства и заложены принципы управления жилищным фондом.

Изложенные в «Тезисах» идеи нашли дальнейшее отражения в декрете РСФСР от 23 ноября 1917 г. «Об отмене частной собственности на городские недвижимости» и декрете ВЦИК от 6 декабря 1917 г. о запрещении сделок с

¹ Ленин, В. И. Полн. собр. соч. [Текст]. - Т. 54. - С. 380.

² Декреты Советской власти [Текст]. - М., 1957. - Т. 1. - С. 133.

недвижимостью¹. На основе этих актов Советы рабочих и солдатских депутатов изымали из частного владения крупные дома и строения и передавали их в ведение Советов. Критерием, определявшим право на экспроприацию, служил минимум доходности, получаемой от жилых помещений, определяемый в зависимости от местных условий. Право национализации домов предоставлялось местным Советам. Домовладения и другое недвижимое имущество, нажитое своим трудом, экспроприации не подлежали. По свидетельству современников, «в Москве и Петербурге, а также и в провинциальных городах, жители лучших, удобнейших домов были разделены на специальные категории, причем буржуазные паразитические элементы были подвергнуты выселению. На их место из лачуг и подвалов переселялись рабочие»². Кстати, у выселяемых вместе с квартирами отбирались мебель, домашняя утварь, одежда, продукты питания и деньги, часть реквизированного передавалась новым жильцам - рабочим, с которых первое время даже не взималась квартплата.

Жилищный передел в столицах имел свои особенности. Так, в Москве он был главным образом направлен на разрушение иерархической кольцевой структуры города. С этой целью рабочих с окраин переселяли в центр (если в 1917 г. в границах Садового кольца их проживало около 5%, то к 1920 г. - 40-50%)³, им предоставлялись значительные льготы (субсидии на переезд и ремонт, освобождение от квартирной платы бывших красноармейцев и их семей)⁴. Но из-за удаленности от мест работы, расположенных преимущественно на окраинах, куда было добираться весьма затруднительно ввиду перебоев с транспортом, эта акция успеха не имела, и первоначальная структура Москвы постепенно восстановилась. Своеобразие же в Петрограде определялось спецификой застройки его центра. До революции центр застраивался двумя типами домов - так называемыми лицевыми и дворовыми флигелями. Лицевые флигели, выходящие на улицу, располагали всевозможными удобствами, нередко даже лифтами, парадным и черным ходом, избыточной высотой комнат и предназначались для солидных платежеспособных квартирантов - промышленников, банкиров, крупных чиновников, врачей, адвокатов. Дворовые флигели рассчитаны были на жильцов иного достатка - непритязательных мелких чиновников, ремесленников, пролетариев. Эти строения не только стояли «стена к стене», но и внутри отличались теснотой и неудобством. Однако жилищные условия на окраинах - в рабочих районах - нельзя было сопоставить даже с самыми плохими квартирами в центре. К примеру, если в Центральном районе всего 2% квартир не имели водопровода и 2,5% - канализации, то в Выборгском - соответственно 75% и 78%⁵.

¹ Там же. - С. 137.

² Черных, А. Жилищный передел [Текст] / А. Черных // СОЦИС: Социологические исследования. - 1995. - № 10. - С. 71.

³ Полетаев, В. Е. На путях к новой Москве [Текст] / В. Е. Полетаев. - М., 1961. - С. 12.

⁴ Кузнецова, Т. О революционном жилищном переделе в Москве [Текст] / Т. Кузнецова // История СССР. - 1963. - № 5. - С. 43.

⁵ Беленький-Белинский, Г. Классовые черты жилищной площади ленинградских домов [Текст] / Г. Беленький-Белинский // Социальная гигиена : сб. ст. - М.-Л., 1926. - С. 67.

Необходимо отметить, что практически революционный жилищный передел осуществлялся следующим образом. Весь жилой фонд, независимо от его качества, местоположения и даже наличия стенных перегородок, делился на равные отрезки площади в соответствии с принятой нормой в 20 кв. аршин (10 кв. м) на взрослого и ребенка от двух лет и 10 кв. аршин (5 кв. м) на ребенка от двух до двенадцати лет¹. В 1924 году в связи со значительным увеличением численности горожан норма была сокращена до 16 кв. аршин (8 кв. м) вне зависимости от возраста проживающих². Это означало, что если человек жил один в комнате площадью более 16 кв. аршин, ему предстояло «уплотниться».

Таким образом, в 1917-1920 гг. в стране были осуществлены крупные мероприятия, позволившие сосредоточить около 18 % жилых домов в руках местных Советов, которые занимались распределением жилья, взиманием квартирной платы, выселением, расселением, уплотнением граждан. Отношения, складывающиеся между местными Советами и жильцами, лишь напоминали отношения имущественного найма. Вместе с тем эти отношения явно носили административно-правовой характер.

В целом, с нашей точки зрения, эпоха раздачи жилья по классовому признаку привела к отрицательным последствиям: из-за отсутствия средств у местных властей, в ведении которых оказался весь городской жилой фонд, он пришел в полный упадок, а нового строительства практически не велось. В результате чего наступил жилищный кризис.

Несмотря на это, повышение благосостояния советского народа всегда находилось в центре внимания Коммунистической партии и Советского правительства. Предполагалось, что осуществление задачи, поставленной в Программе партии: каждой семье - отдельную квартиру, - значительно повысит трудовую активность советских людей, их политический, профессиональный и культурный рост.

В своих воспоминаниях о В.И. Ленине В.Д. Бонч-Бруевич отмечал: «Владимир Ильич много раз говорил, что рабочие и все трудящиеся должны жить в иных условиях, чем прежде. Он хотел, чтобы наша строительная промышленность выпускала такое количество всевозможных материалов для постройки отдельных домов и целых кварталов, чтобы каждая рабочая семья могла получить достаточную площадь со всеми удобствами, которые только знает культура. Он считал, что каждому человеку необходимо побыть одному, сосредоточиться, подумать спокойно, почитать, удалиться не только от окружающего шума и суеты, но даже и в своей семье иметь отдельное помещение, где бы можно заняться серьезным чтением и изучением того или иного предмета»³.

Решению жилищной проблемы того периода времени способствовало советское законодательство, которое обеспечивало справедливое распределение, сохранность жилищного фонда, защищало интересы граждан и организаций.

¹ Кузнецова, Т. О революционном жилищном переделе в Москве [Текст] / Т. Кузнецова // История СССР. - 1963. - № 5. - С. 43.

² Жилец. - 1924. - № 8. - С. 4.

³ Воспоминания о В.И. Ленине [Текст]. - М. : Молодая гвардия, 1955. - С. 115.

С принятием Гражданского кодекса РСФСР 1922 г.¹ государственная собственность становится основной формой собственности на жилье. С этого момента стало использоваться понятие «государственный жилищный фонд».

Необходимо обратить внимание, что ГК РСФСР 1922 г. наряду с государственной формой собственности на жилье предусматривал существование кооперативной собственности (собственности жилищно-арендных кооперативных товариществ, общегражданских жилищно-строительных товариществ, и рабочих жилищно-строительных кооперативных товариществ). Развернувшаяся вокруг института кооперативной собственности дискуссия о характере этого явления и его роли в решении жилищной проблемы, выявила точку зрения большинства ее участников – «в ближайшие годы при широкой поддержке самого населения значительно облегчить, если не ликвидировать вполне жилищный кризис»². В то же время тут сохранялась идеологическая основа, поскольку жилищные товарищества должны были выполнять двуединую задачу: «с одной стороны, воспитывать в людях чувство хозяина и развивать опыт самоуправления, а с другой – эксплуатировать жилье на принципах самокупаемости»³.

Помимо государственной и кооперативной собственности в ст. 52 ГК РСФСР 1922 г. закрепляется и частная собственность. Частная собственность устанавливалась на небольшие по размерам дома. Вместе с тем было упразднено право частной собственности на землю, с которым дореволюционное законодательство связывало право собственности на жилье. Данное упразднение повлекло за собой отмену в ГК РСФСР 1922 г. деления имущества на движимое и недвижимое, что привело к изменению оценки статуса жилья.

В рассматриваемом нормативном правовом акте, а именно во II главе раздела «Вещное право», нашло отражение право застройки. В результате чего частное строительство стало развиваться стремительными темпами. Так, в 1924 г. из вновь построенного жилья 72% возведено частным путем, а в 1926 г. частному сектору принадлежало уже 81,8% всего жилого фонда⁴. Отличительной чертой советского института права застройки от дореволюционного являлось то, что единственным собственником городских участков земли считалось государство. Необходимо обратить внимание на то, что в статье 71 ГК РСФСР 1922 г. был значительно сокращен срок договора о праве застройки (до 49 лет для каменных и до 20 лет для прочих строений), а статьей 83 ограничен перечень возможных действий сторон по истечении срока договора (к указанному моменту все строения должны были быть сданы застройщиком в исправном состоянии коммунальному отделу, который уплачивает застройщику стоимость построек к моменту их сдачи). В статье 72 ГК РСФСР 1922 г. содержалось указание о том, договор о праве застройки, под страхом его недействительности, должен был быть совершен в нотариальном порядке.

¹ СУ. - 1922. - № 71. - Ст. 904.

² Плансон, В. Организационные задачи жилищной кооперации [Текст] / В. Плансон // Жилищная кооперация. - 1924. - № 17-18. С.- 10.

³ Бессонова, О. Э. Жилье: рынок и раздача. [Текст] / О.Э. Бессонова. - Новосибирск, 1993. - С. 73.

⁴ БСЭ. - 1932. - Т. 25. - С. 449.

В рассматриваемый период, среди обязательственных прав на жилье следует выделить найм жилого дома или жилого помещения.

ГК РСФСР 1922 г., также, как и Свод законов гражданских, содержал в себе нормы, регулирующие имущественный найм в целом. В данный период времени договор найма жилого помещения в отдельный вид обязательств еще не выделялся. Сторонами в договоре найма жилья, с одной стороны, выступали местные Советы, предприятия и учреждения, а с другой стороны - физические и юридические лица. В соответствии со статьей 154 ГК РСФСР 1922 г. срок найма не должен был превышать 12 лет. По истечении условного срока найм мог быть продлен только путем заключения нового договора, а при фактическом продолжении пользования нанятым имуществом с молчаливого согласия наймодателя договор считался возобновленным на неопределенный срок.

В рассматриваемый период времени, а именно с 1 мая 1922 г. была восстановлена платность проживания в жилых помещениях, относящихся к государственному жилищному фонду.

Между тем, как считали специалисты, к 1927 г. в СССР сложилась стройная система жилищного законодательства, направленная на то, чтобы: 1) обеспечить устойчивость права трудящихся на жилплощадь и тем стимулировать их заинтересованность в бережном отношении к жилищу; 2) закрепить произошедшее перераспределение жилплощади; 3) планомерно продолжать нивелировку жилищных условий, подтягивая к средней душевой норме отстающие в этом плане социальные категории¹.

Жилищное неравенство в эту пору несколько сглаживается за счет определенного выравнивания уровня обеспеченности жильем разных социальных групп под воздействием демографических и миграционных факторов. Однако со стороны такого значимого показателя, каким является количество жилой площади на одного человека, положение выглядело малоутешительным. Так в 1923 г. городское население составляло 21,3 млн. человек, общая жилая площадь - 127, 8 млн. кв. м, или 6,0 кв. м на жильца; по переписи 1926 г. среднедушевая норма равнялась (в кв. м): для рабочих - 4,9; служащих - 6,9; прочих - 6,1 кв. м, т.е. ее уровень оставался крайне низким, несмотря на развитие кооперативной и частной застроек. В 1927-1928 гг., когда численность горожан увеличилась до 26,9 млн., а жилая площадь выросла только до 160 млн. кв. м, средняя обеспеченность ею еще более сократилась - до 5,9 кв. м².

Взятый курс на ускоренную индустриализацию страны привел к переориентировке жилищной политики на обеспечение промышленных новостроек рабочей силой и закрепление за ней хоть какого-то жилья. В результате чего происходит снижение вдвое доли кооперации в общем объеме жилищного строительства. Жилищные условия людей снова ухудшаются, на сей раз и количественно, и качественно. Это было связано с тем, что в 1932 г. число городских жителей возросло до 35,6 млн., т.е. почти на 9 млн., тогда как жилая площадь

¹ БСЭ. - М., 1932. - Т. 25. - С. 451.

² Прокопович, С. Н. Народное хозяйство СССР [Текст] / С. Н. Прокопович. - Нью-Йорк, 1952. - Т. 2. - С. 125.

увеличилась лишь на 25 млн. кв. м. по сравнению с 1927-1928 гг., что понизило норму жилой площади на одного человека до 5,2 кв. м. Построенные по типу временных пристанищ вокруг возводимых заводов и фабрик, часто без необходимой санитарно-гигиенической проверки мест застройки, бараки стали постоянным местообитанием многих миллионов рабочих семей.

Нехватка денежных средств для поддержания жилого фонда стала одной из основных причин жилищного кризиса.

Исходя из сложившейся ситуации, важным шагом в развитии советского жилищного законодательства стало Постановление ЦИК и СНК от 17 октября 1937 г. «О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах»¹. Данный нормативный правовой акт имел базовое значение в сфере регулирования жилищных отношений. По существу, его принципиальные положения сохранялись во всех последующих нормативных правовых актах, регулирующих жилищные отношения.

На основании положений рассматриваемого нормативного правового акта почти весь жилищный фонд объявлялся государственной собственностью. В результате чего, государство стало практически чуть ли не единственным собственником жилья, были ликвидированы жилищно-арендные кооперативные товарищества, а дома, находящиеся в их пользовании, переданы в управление местных Советов и государственных предприятий. Жилищная кооперация в свою очередь могла существовать только в форме жилищно-строительного кооператива. Понятие «частная собственность» было заменено на понятие «личная собственность». Предусматривались существенные ограничения права застройки. Тем самым был взят курс на постепенную ликвидацию указанного института.

Постановление ЦИК и СНК от 17 октября 1937 года являлось первым законодательным актом, в котором специально были урегулированы вопросы найма жилых помещений. В законодательство впервые было введено понятие «ордер», как основание для вселения в жилое помещение.

Бурное развитие промышленности, транспорта, строительства, городского хозяйства вело к росту городского населения страны, что, в свою очередь, требовало больших капитальных вложений в государственное и кооперативное жилищное строительство. Уже к 1940 г. весь городской жилищный фонд СССР составлял 421 млн. кв. м общей площади². Великая Отечественная война затормозила развитие городского хозяйства. Во-первых, большой урон нанесла война, во-вторых, выделить значительные средства из бюджета на строительство и содержание жилищного фонда в эти годы было невозможно. В 1948 г. граждане получили право приобрести в личную собственность один жилой дом в 1-2 этажа с 1-5 комнатами, общей площадью не более 60 м². Однако этого было недостаточно, чтобы существенно улучшить жилищные условия граждан.

Коренной перелом в решении жилищной проблемы произошел в 60-е гг. прошлого столетия. Так, постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР

¹ СЗ СССР. - 1937. - № 69. - Ст. 314.

² СССР и зарубежные страны после победы Великой Октябрьской социалистической революции [Текст] : стат. сборник. - М., 1970. - С. 180.

от 31 июля 1957 г. «О развитии жилищного строительства в СССР» была поставлена задача в кратчайшие сроки достигнуть значительного прироста жилищного фонда страны¹. В третьей Программе партии такая задача ставилась и на ближайшие 10-15 лет: «Каждая семья, включая семьи молодоженов, будет иметь благоустроенную квартиру, соответствующую требованиям гигиены и культурного быта»². Несмотря на то, что эти планы не были полностью выполнены, объемы жилищного строительства в 70-е гг. прошлого столетия были значительны. Жилищный фонд городов и рабочих поселков к 1971 г. по сравнению с дореволюционным периодом увеличился в 8,5 раза. Средняя обеспеченность городского жителя в этом году составила 11 кв. м. общей площади. По числу построенных квартир на тысячу человек населения Советский Союз занимал одно из первых мест в мире³.

Произошедшие в нашей стране в 1930-1940-х годах преобразования в сфере правового регулирования жилищных отношений были закреплены в Гражданском кодексе РСФСР 1964 года⁴.

В ГК РСФСР 1964 г. предусматривались такие права граждан на жилье как: личная собственность на индивидуальные жилые дома и найм жилого помещения. Нормы, посвященные найму жилых помещений, были выделены в отдельную главу, а именно в главу 28 раздела «Обязательственное право». В статье 295 Гражданского кодекса РСФСР 1964 г. содержалось следующее определение договора найма жилого помещения: «По договору найма жилого помещения наймодатель обязуется предоставить нанимателю за плату жилое помещение для проживания в нем». Основанием для заключения договора найма жилого помещения по-прежнему назывался ордер, который выдавался гражданам в административном порядке. Под предметом договора найма жилого помещения в ГК 1964 г. понималось «лишь изолированное жилое помещение, состоящее из квартиры либо одной или несколько комнат».

В начале 1980 гг. жилищное законодательство подверглось кодификации. В 1983 году был принят Жилищный кодекс РСФСР, который продолжал действовать до 1 марта 2005 года.

На основании положений ЖК РСФСР 1983 г. жилые помещения и дома могли принадлежать государству (государственный жилищный фонд), колхозам и другим кооперативным организациям (общественный жилищный фонд), жилищно-строительным кооперативам (фонд жилищно-строительных кооперативов), гражданам (индивидуальный жилищный фонд).

В ЖК РСФСР 1983 г. содержалась подробная характеристика жилого дома и жилого помещения. В нем было закреплено, что жилой дом или жилое помещение предназначаются только для постоянного проживания граждан. Пре-

¹ СП СССР. - 1957. - № 16. - Ст. 162.

² Материалы XXII съезда КПСС [Текст]. - М., 1962. - С. 390.

³ Народное хозяйство СССР в 1970 году [Текст] : стат. ежегодник. - М., 1971. - С. 68.

⁴ Гражданский кодекс РСФСР 1964 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР от 18 июня 1964 г., № 24, ст. 407; 1966, № 32, ст. 771; 1973, № 51, ст. 1114; 1974, № 51, ст.1346; 1986, № 23, ст. 638; 1987, № 9, ст. 250; 1988, № 1, ст. 1; 1991, 15, ст. 494; 1992, № 15, ст. 768; 1992, № 29, ст. 1689; 1992, № 34, ст. 1966. (утратил силу).

доставление жилых помещений для нужд промышленного характера было запрещено.

Правила, регулирующие договор найма жилого помещения в ЖК РСФСР не претерпели существенных изменений. Сохранялся и административный характер возникновения права на жилое помещение.

Дальнейшее развитие советского жилищного законодательства связано с принятием в конце 80 гг. прошлого столетия Закона СССР от 26 мая 1988 г. «О кооперации в СССР»¹. В нем были закреплены различные формы жилищной кооперации: жилищных и жилищно-строительных кооперативов.

До принятия указанного закона граждане, полностью выплатившие паевой взнос, приобретали право бессрочного пользования квартирой. Факт окончательной выплаты паевого взноса означал лишь погашение долга кооперативу и сущности отношений не менял. Закон связывал с фактом выплаты паевого взноса возникновение у члена кооператива права собственности, т.е. возможности по своему усмотрению передать квартиру родственникам или другим лицам с соблюдением ряда условий.

Своего рода логическим продолжением новой экономической политики государства было принятие Закона СССР от 6 марта 1990 г. «О собственности в СССР»². Данный закон закрепил следующие формы собственности: 1) собственность граждан, 2) коллективную собственность, 3) государственную собственность.

Граждан, полностью выплативших паевой взнос, закон называл собственниками своих жилых помещений. Наниматели жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищного фонда получили право выкупить соответствующую квартиру или дом.

Началом нового этапа в развитии советского жилищного законодательства стало принятие Закона РФ от 4 июля 1991 г. «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»³. На основании данного закона граждане РФ, занимающие жилые помещения в государственном и муниципальном жилищном фонде (включая ведомственный жилищный фонд) на условиях социального найма, вправе с согласия всех совместно проживающих совершеннолетних членов семьи приобрести эти помещения в собственность на безвозмездной основе.

В заключении следует отметить, что к моменту распада СССР жилищное законодательство представляло собой конгломерат недостаточно согласующихся между собой нормативных правовых актов. Существование многообразия форм собственности на жилье и вовлечение жилья в рыночный оборот сопровождалось попыткой использования цивилистических начал в регулировании

¹ О кооперации в СССР : Закон СССР, 26 мая 1988 г. № 8998 XI // Ведомости Верховного Совета СССР. - 1988. - № 22. - Ст. 355.

² О собственности в СССР : Закон СССР, 6 марта 1990 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. - 1990. - № 11. - Ст. 164.

³ О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации : Закон РФ, 4 июля 1991 г. № 1541-I // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. - 1991. - № 28. - Ст. 959; СЗ РФ. - 2008. - № 24. - Ст. 2797.

жилищных отношений. Однако неспособность отказаться от применения устаревших административно-правовых институтов в регулировании жилищных отношениях не позволило четко установить порядок, условия и пределы использования гражданско-правовых институтов в жилищной сфере. Жилищная проблема оставалась достаточно острой. К началу перестройки, как показывает статистика, в СССР в очереди на получение жилья стояло 14 млн. семей (40 млн. человек). Наибольшее число нуждающихся находилось в РСФСР — более 8 млн. человек. При этом 30 млн. кв. м. (1,2 % всего жилищного фонда РФ) оказалось размещенным в ветхих и аварийных строениях, более 14 % государственного и муниципального жилищного фонда России нуждалось в неотложном ремонте¹.

§ 2. Конституционные нормы как основа жилищного законодательства

В России в начале 90-х гг. прошлого столетия начался период политических и социально-экономических преобразований, связанных с переходом страны к рыночным отношениям. За эти годы произошли существенные изменения и в правовом регулировании жилищных отношений. Сделаны определенные шаги по созданию нормативной базы, способствующей осуществлению преобразований в жилищной сфере. Принято большое количество законодательных актов, связанных с реализацией права граждан на жилище, которые существенно меняют содержание жилищных правоотношений.

Нормы Конституции РФ 1993 г., являясь правовой основой жилищного законодательства, определяют основное содержание других нормативных правовых актов, регулирующих жилищные отношения.

К основным положениям, содержащимся в конституционных нормах, определяющих жилищные правоотношения, следует отнести:

-право на жилище (ст. 40);

-неприкосновенность жилища (ст. 25);

-свобода выбора места пребывания и жительства (ст. 27).

Право на жилище, основанное на общепризнанных принципах и нормах международного права, нашло свое закрепление в статье 40 Конституции РФ 1993 г.

Право на жилище появилось в конституциях сравнительно недавно. Впервые право граждан на жилище было провозглашено в числе конституционных прав граждан в Конституции СССР 1977 г.² В последующем Конституция РСФСР 1978 года, устанавливая право граждан на жилище, провозглашала, что «это право обеспечивается развитием и охраной государственного и общественного жилищного фонда, содействием кооперативному и индивидуальному жилищному строительству, справедливым распределением под общественным контролем жилой площади, предоставляемой по мере осуществления прог-

¹ Лыкова, Э. Б. Управление жилищным хозяйством в истории законодательства Российской Федерации [Текст] / Э. Б. Лыкова // Гражданское право и гражданский процесс: от истории к современности: Юрид. зап. – Воронеж, 2000. – Вып. 11. – С. 47-68.

² См.: ст. 44 Конституции СССР 1977 г.

раммы строительства благоустроенных жилищ, а также невысокой платой за квартиру и коммунальные услуги»¹. Содержание ст. 58 Конституции РСФСР было закреплено в ст. 1 Жилищного кодекса РСФСР 1983 года.

Конституция РФ 1993 г., закрепляя принципы реализации конституционного права граждан на жилище в новых социально-экономических условиях, устанавливает общие начала правового регулирования жилищных отношений в условиях становления различных форм собственности.

В ст. 40 Конституции РФ 1993 г. закреплены принципиально новые подходы реализации права граждан на жилище:

1. Каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища.

2. Органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище.

3. 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.

В юридической литературе содержание указанной статьи Конституции РФ толкуется по-разному.

По мнению С.М. Корнеева, право на жилище имеет две составные части. Во-первых, данное право означает, что государство гарантирует каждому гражданину возможность пользоваться тем жилищем, которое у него имеется на данный момент по тем или иным правовым основаниям. Во-вторых, право на жилище заключается в том, что государство принимает на себя обязанность содействовать тому, чтобы каждый гражданин был обеспечен жильем².

Близкое к приведенному выше дает определение В.П. Скрипко:

«Право на жилище можно определить, как возможность гражданина Российской Федерации быть обеспеченным постоянным жилищем, а также возможность стабильного пользования имеющимся у гражданина жилым помещением, его неприкосновенность, недопущение произвольного лишения жилища, а также юридическую возможность улучшения жилищных условий путем приобретения другого жилья»³.

В некоторых научных работах прослеживается несколько односторонний подход. В этих работах рассматривают только право граждан на получение жилья от государства и, соответственно, обязанность государства обеспечить нуждающихся в жилье граждан благоустроенными жилыми помещениями или

¹ См.: ст. 58 Конституции РСФСР 1978 г.

² Суханов, Е. А. Гражданское право [Текст] : учебник / под ред. Е. А. Суханова. - М., 2004. - Т.2. - С. 149.

³ Конституция РФ. Комментарий [Текст] / под ред. Б. Н. Топорнина, Ю. М. Батурина, Р. Г. Орехова. - М. : Юрид. лит., 2001. - С. 223.

оказать содействие в этом. В результате чего под правом граждан на жилище подразумевается лишь решение их жилищной проблемы¹.

В ряде исследований содержится более широкое понимание «права на жилище». Данный подход находит отражение в работах «Жилищные права. Пользование и собственность»² и «Российское жилищное законодательство»³.

Наиболее приемлемой к новым социально-экономическим условиям является точка зрения П.И. Седугина, который сводит право граждан РФ на жилище к пяти основным юридическим возможностям:

- возможности стабильного пользования занимаемым жилым помещением в домах государственного, муниципального и других жилищных фондов на условиях договора найма, путем индивидуального жилищного строительства, приобретения жилых помещений по договорам купли продажи, дарения, мены, а также наследования и по другим основаниям, предусмотренным законодательством;

- возможности улучшения своих жилищных условий, получения другого жилого помещения разными способами: малоимущими лицами, иными указанными в законе гражданами, нуждающимися в жилище – путем получения жилья бесплатно или за доступную плату из государственного, муниципального или иного жилищного фонда в соответствии с установленными законом нормами; другими лицами – путем строительства или приобретения жилых помещений за счет собственных денежных средств с привлечением денежных субсидий государства и кредитов банка;

- возможности использования жилого помещения не только для проживания гражданина – собственника этого помещения и членов его семьи, но и путем передачи жилого помещения для проживания другим гражданам на основании договора (коммерческого найма и др.);

- обеспечению для жителей жилых домов (жилых помещений) здоровой среды обитания, жилой среды, достойной цивилизованного человека;

- обеспечению недопустимости произвольно лишать граждан права на жилище⁴.

Рассматривая вопрос о конституционном праве граждан на жилище, необходимо в первую очередь раскрыть понятие жилого помещения, и определить какое помещение относится к жилым, а какое к нежилым.

ЖК РСФСР 1983 г. и сложившаяся в соответствии с ним судебная практика под жилыми помещениями понимали жилые дома и жилые помещения, предназначенные для постоянного проживания граждан, а также для использования в установленном порядке в качестве служебных жилых помещений и общежитий. Помещения, не предназначенные для этих целей (производственные,

¹ Пчелинцева, Л. П. Жилищные льготы : учебное и методическое пособие [Текст] / Л. П. Пчелинцева. - М., 1999. - С. 4.

² Кичихин, А. Н. Жилищные права. Пользование и собственность [Текст] / А. Н. Кичихин, И. В. Марткович, Н. А. Щербакова. - М., 1997. - С. 20-30.

³ Крашенинников, П. В. Российское жилищное законодательство [Текст] : учебное и практическое пособие / П. В. Крашенинников. – М., 1996. - С. 7-13.

⁴ Седугин, П. И. Жилищное право : учебник [Текст] / под ред. П. И. Седугина. - М., 2006. – С. 16.

вагончики и т.п.), не включались в состав жилищного фонда. Иначе жилое помещение определял Закон РФ «Об основах федеральной жилищной политики» от 24 декабря 1992 г., который к жилым помещениям относил помещения, пригодные для постоянного проживания.

Современное законодательство к жилым помещениям относит помещения, отвечающие следующим требованиям: во-первых, пригодность для постоянного проживания, которая определяется в порядке, предусмотренном жилищным законодательством (ч. 2 п. 1 ст. 673 ГК РФ, ч. 2 ст. 15 ЖК РФ), во-вторых, изолированность жилого помещения (п. 1 ст. 673 ГК РФ, ч. 2 ст. 15 ЖК РФ), в-третьих, постоянное проживание в нем физических лиц (п. 1 ст. 673 ГК РФ).

Конституция РФ, сохранившая право на жилище в числе основных прав граждан, предусматривает различные пути решения их жилищного вопроса. Так граждане, которые имеют необходимые средства для приобретения или строительства квартиры (жилого дома), должны решать этот вопрос, опираясь в основном на свои материальные возможности. Государство, в свою очередь, должно позаботиться, прежде всего, о малоимущих гражданах, которым согласно ч. 3 ст. 40 Конституции РФ жилище предоставляется бесплатно или за доступную плату. Несмотря на это, государство обязано создать необходимые условия для реализации этого права всеми гражданами, независимо от их имущественного положения и других обстоятельств (ч. 2 ст. 40 Конституции РФ).

Часть 3 статьи 40 Конституции РФ предусматривает предоставление жилища из государственных, муниципальных и других жилищных фондов не только малоимущим, но и «иным указанным в законе гражданам». Прежде всего, имеются в виду случаи бесплатного предоставления жилища из названных фондов, поскольку в условиях рынка граждане должны приобретать жилище путем совершения гражданско-правовых сделок. Необходимо обратить внимание на то, что Закон РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции» в ст. 30 предусматривает, что «сотрудникам милиции, признанным нуждающимися в улучшении жилищных условий, жилая площадь в виде отдельной квартиры или дома по установленным законодательством нормам предоставляется соответствующими органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и организациями в первоочередном порядке, а участковым уполномоченным милиции - не позднее шести месяцев с момента вступления в должность»¹. Конституция РФ, устанавливая рыночные подходы к решению жилищной проблемы, предусматривает обеспечение отдельных граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, бесплатным жильем. Возникает вопрос: за какой категорией граждан Конституция РФ сохраняет право на бесплатное предоставление жилого помещения?

В Законе РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» от 4 июля 1991 г. № 1541-1 ранее содержались по данному вопросу соот-

¹ О милиции : Закон РФ, 18 апреля 1991 г. № 1026-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. - 1991. - № 16. - Ст. 503; Собрание законодательства РФ. - 2005. - № 13. - Ст. 1078; Собрание законодательства РФ. - 2007. - № 41. - Ст. 4845.

ветствующие нормы¹. Так, в ст. 9 данного Закона было предусмотрено, что для инвалидов Великой Отечественной войны и приравненных к ним в установленном порядке лиц, инвалидов труда, а также инвалидов с детства, ветеранов войны, семей погибших при исполнении государственных обязанностей, семей с доходами ниже официально установленного прожиточного минимума, нуждающихся в улучшении жилищных условий, сохраняется порядок предоставления жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищного фонда на условиях договора социального найма. Кроме того, было предусмотрено, что законодательством это право может быть предоставлено и другим категориям граждан. В статье 10 указанного Закона речь шла о праве всех граждан на обеспечение указанным жильем «в период перехода к рыночным отношениям». В настоящий период времени, в связи с принятием Жилищного кодекса РФ вышеуказанные статьи Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» утратили свою силу.

Принимая во внимание вышеизложенное, возникает необходимость в определении на федеральном уровне категорий граждан, за которыми наравне с малоимущими сохраняется право на бесплатное предоставление жилого помещения в новых социально-экономических условиях. Существует точка зрения, что право на бесплатное предоставление жилого помещения должно сохраниться за следующими категориями граждан: ветеранами Великой Отечественной войны; ветеранами боевых действий на территории других государств и приравненным к ним лицам; лицами, страдающими тяжелыми формами некоторых хронических заболеваний; инвалидами 1 и 2 групп, многодетными семьями; одинокими матерями; лицами, закончившими пребывание в государственных детских учреждениях; детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей; судьями; офицерами, военнослужащими сверхсрочной службы, уволенными в отставку или запас по состоянию здоровья, возрасту, сокращению штатов при условии, что они находились на военной службе не менее 20 лет; лицами, утратившими право на жилое помещение вследствие незаконного осуждения, если им невозможно вернуть ранее занимаемое жилое помещение; сотрудниками правоохранительных органов, работниками государственных образовательных учреждений и некоторыми другими категориями граждан.

Вместе с тем субъекты РФ вправе в своих законах дополнять перечень лиц, предусмотренных федеральным законодательством, другими категориями граждан, имеющими право на предоставление жилого помещения по договору социального найма.

Продолжая анализ Конституционных положений относительно права граждан на жилище, следует обратить внимание на то, что положение ч. 3 статьи 40 Конституции Российской Федерации о предоставлении жилища «бес-

¹ О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации : Закон РФ, 4 июля 1991 г. № 1541-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. - 1991. - № 28. - Ст. 959; Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 48. - Ст. 4738; Собрание законодательства РФ. - 2005. - № 1. - Ст. 15. Собрание законодательства РФ. - 2008. - № 24. - Ст. 2797.

платно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов» является дискуссионным. В юридической литературе по этому вопросу содержатся различные точки зрения. Вопрос здесь заключается в том, как понимать формулировку «бесплатно или за доступную плату». Так, авторы комментария к части второй Гражданского кодекса РФ полагают, что в данном случае речь идет об оплате за жилое помещение и при этом ссылаются на часть 3 статьи 40 Конституции РФ¹.

Такое толкование ч. 3 ст. 40 Конституции РФ вызывает сомнение. Если рассматривать части 2 и 3 статьи 40 Конституции РФ последовательно, то следует обратить внимание на то, что в части 2 речь идет о роли органов государственной власти и органов местного самоуправления в обеспечении граждан жилыми помещениями, а в части 3 – о способах обеспечения жилыми помещениями граждан, нуждающихся в социальной защите. В связи с этим, «предоставление жилища бесплатно» означает реализацию права граждан на обеспечение жильем путем предоставления им жилых помещений на основе договора социального найма.

Относительно предоставления жилья «за доступную плату», то такая форма обеспечения граждан жилыми помещениями с помощью государства уже применяется в виде предоставления гражданам безвозмездных жилищных субсидий, льготных кредитов и т.п. Под доступной платой для малоимущих и иных указанных в законе граждан нужно понимать такую плату, которая доступна данным конкретным категориям граждан; ее нижний предел должен быть соизмерим с уровнем прожиточного минимума.

§ 3. Жилищное законодательство на современном этапе развития России

Большое значение в удовлетворении жилищной потребности граждан имеет соответствующая правовая база, а именно – гражданское и жилищное законодательство. Гражданское законодательство, принятое в новых социально-экономических условиях, отвечает в большей мере реалиям нынешнего времени. В свою очередь жилищное законодательство до принятия Жилищного кодекса РФ во многом сохраняло принципы прежней административно-командной системы, что не позволяло обеспечивать должного регулирования отношений в жилищной сфере. С принятием нового Жилищного кодекса РФ жилищное законодательство подверглось кардинальным изменениям. Произошел коренной поворот в жилищной сфере от административно-плановых методов регулирования к развитию рыночных механизмов, в частности, в ее финансировании при безусловном соблюдении принципа социальных гарантий жилищных прав малоимущих граждан и иных установленных законодательством категорий граждан.

В последние годы в юридической литературе жилищное законодательство определяется, как совокупность (система) законов и иных нормативных

¹ Садиков, О. Н. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, часть вторая (постатейный) [Текст] / руководитель и отв. ред. О.Н. Садиков. - М., 1996. - С. 253.

правовых актов, посредством которых государством устанавливаются, изменяются или прекращаются соответствующие жилищно-правовые отношения¹.

Современное жилищное законодательство представляет собой систему законов и иных нормативных правовых актов, которая основана на принципах субординации ее внутренних компонентов.

Рассматривая жилищное законодательство России как систему нормативных правовых актов, необходимо учитывать три этапа в его развитии: 1-й этап – до 1991 г., 2-ой этап – до 2005 г. (до принятия нового Жилищного кодекса и вступления его в действие), 3-й этап – с 1 марта 2005 г.

Согласно статьи 72 Конституции РФ жилищное законодательство находится в совместном ведении РФ и субъектов РФ. Внутренняя структура жилищного законодательства выглядит следующим образом. На федеральном уровне систему жилищного законодательства представляют такие нормативные правовые акты, как:

- Конституция Российской Федерации;
- законодательные акты Российской Федерации - законы и другие нормативные правовые акты, принятые федеральными законодательными (представительными) органами. Важнейшими актами жилищного законодательства на первом и втором этапе его развития являлись: Жилищный кодекс РСФСР от 24 июня 1983 года², Закон РФ «Об основах федеральной жилищной политики» от 24 декабря 1992 года³, Гражданский кодекс РФ часть первая⁴, часть вторая⁵, Федеральный закон «Об ипотеке» от 16 июля 1998 года⁶. На третьем этапе развития жилищного законодательства особая роль отводится Жилищному кодексу РФ⁷, а также иным законам, принятым в новых социально-экономических условиях;

- указы Президента Российской Федерации, утверждаемые указами положения (например, Указ от 10 июня 1994 года № 1180 «О жилищных кредитах»⁸ и Положение о жилищных кредитах, утвержденное этим Указом), Указ

¹ Седугин, П. И. Жилищное право : учебник [Текст] / под ред. П. И. Седугина. - М., 2001. - С. 47.

² Жилищный кодекс РСФСР от 24 июня 1983 года // Ведомости Верховного Совета РСФСР. - 1983. - № 26. - Ст. 883 (утратил силу).

³ Об основах федеральной жилищной политики : Закон РФ, 24 декабря 1992 г., № 4218-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. - 1993. - № 3. - Ст. 99; Собрание законодательства РФ. - 2003. - № 19. - Ст. 1750 (утратил силу).

⁴ Гражданский кодекс РФ часть первая : Федеральный закон РФ, 30 ноября 1994 г., № 51 // Собрание законодательства РФ. - 1994. - № 32. - Ст. 3301; 2005. - № 1. - Ст. 43; 2008. - № 30 (ч. 1). - Ст. 3597.

⁵ Гражданский кодекс РФ часть вторая : Федеральный закон РФ, 26 января 1996 г., № 14 // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 5. - Ст. 410; 2005. - № 13. - Ст. 1080; 2008. - № 17. - Ст. 1756.

⁶ Об ипотеке : Федеральный закон РФ, 16 июля 1998 г., № 102 // Собрание законодательства РФ. - 1998. - № 29. - Ст. 3400; 2005. - № 1. - Ст. 42; 2008. - № 20. - Ст. 2251.

⁷ Жилищный кодекс РФ : Федеральный закон РФ, 29 декабря 2004 г., № 188 // Российская газета. - 2005. - № 1. - 12 января; Собрание законодательства РФ. - 2008. - № 17. - Ст. 1756.

⁸ О жилищных кредитах : Указ Президента РФ, 10 июня 1994 г., № 1180 // СЗ РФ. - 1994. - № 7. - Ст. 692.

Президента РФ от 10 июня 1994 г. № 1182 «О выпуске и обращении жилищных сертификатов»¹, Указ Президента РФ от 29 марта 1996 г. № 430 «О государственной поддержке граждан в строительстве и приобретении жилья»²;

- постановления Правительства Российской Федерации. В качестве примера можно привести Постановление Правительства РФ от 22 июня 1994 года № 743 «О государственной поддержке кооперативного жилищного строительства»³;

- нормативные правовые акты министерств и других федеральных органов исполнительной власти, которые издаются на основании законов и иных нормативных правовых актов в пределах их компетенции. К ним можно отнести приказ МВД РФ от 24 мая 2003 г. № 345 «Об упорядочении учета лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и распределения жилой площади в органах внутренних дел»⁴, приказ МВД РФ от 18 марта 2003 г. № 169 «Об утверждении инструкции о порядке учета нуждающихся в улучшении жилищных условий сотрудников подразделений Центрального аппарата и подразделений, непосредственно подчиненных Министерству внутренних дел Российской Федерации, и предоставления им жилых помещений»⁵.

По вопросам, касающимся отношений в жилищной сфере, принимаются нормативные правовые акты органами местного самоуправления (ст. 132 Конституции РФ; Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ)⁶.

Как было указано выше, регулирование жилищных отношений отнесено Конституцией Российской Федерации к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 72). В результате чего, лишь часть норм жилищного законодательства содержится в федеральном законодательстве. Большая часть норм, регулирующих жилищные отношения, относится к законодательству субъектов Российской Федерации. Статьей 76 Конституции РФ определено, что по предметам совместного ведения Россий-

¹ О выпуске и обращении жилищных сертификатов : Указ Президента РФ, 10 июня 1994 г., № 1182 // СЗ РФ. - 1994. - № 7. - Ст. 694; 2004. - № 35. - Ст. 3610.

² О государственной поддержке граждан в строительстве и приобретении жилья : Указ Президента РФ, 29 марта 1996 г., № 430 // СЗ РФ. - 1996. - № 14. - Ст. 1430.

³ О государственной поддержке кооперативного жилищного строительства : Постановление Правительства РФ, 22 июня 1994 г., № 743 // СЗ РФ. - 1994. - № 9. - Ст. 1024.

⁴ Об упорядочении учета лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и распределения жилой площади в органах внутренних дел : Приказ МВД РФ, 24 мая 2003 г., № 345 // Российская газета. - 2003. - № 156. - 7 августа; 2004. - № 189. - 1 сентября.

⁵ Об утверждении инструкции о порядке учета нуждающихся в улучшении жилищных условий сотрудников подразделений Центрального аппарата и подразделений, непосредственно подчиненных Министерству внутренних дел Российской Федерации, и предоставления им жилых помещений : Приказ МВД РФ, 18 марта 2003 г., № 169 // Российская газета. - 2003. - № 91. - 15 мая.

⁶ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации Федеральный закон РФ, 6 октября 2003 г., № 131 // СЗ РФ. - 2003. - № 40. - Ст. 3822; 2005. - № 1. - Ст. 25; 2008. - № 24. - Ст. 2790.

ской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и в соответствии с ними принимаются законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Следует иметь в виду, что федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам, а законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй статьи 76 Конституции РФ. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

В настоящее время в субъектах Российской Федерации государственными органами власти принято достаточно много нормативных правовых актов по регулированию жилищных отношений.

В отдельных субъектах Российской Федерации были приняты жилищные кодексы. К их числу следует отнести республику Башкортостан (1994 г.), Республику Коми (1997 г.), Кабардино-Балкарскую Республику (1997 г.). Жилищные кодексы указанных субъектов Российской Федерации принимались в основном в соответствии с федеральным законодательством.

Вместе с тем, анализ жилищного законодательства показал, что некоторые нормы жилищных кодексов субъектов Российской Федерации приходили в противоречие с федеральными законами. В качестве примера можно привести статью 3 Жилищного кодекса Республики Башкортостан. В данной статье находило отражение положение о том, что «законодательство Российской Федерации применяется к жилищным отношениям в Республике Башкортостан, если оно не противоречит законодательству Республики Башкортостан», что приводило данную норму в несоответствие со ст. 76 Конституции Российской Федерации, провозгласившей приоритет российского законодательства перед законами субъектов Российской Федерации. В статье 8 и 9 Жилищного кодекса Республики Коми переоборудование или снос непригодных для проживания жилых домов и жилых помещений, а также перевод пригодных для проживания жилых помещений в нежилые допускался по решению местной администрации, что противоречило статьям 8 и 9 Жилищного кодекса РСФСР (такие решения должны были принимать органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации).

Вышеуказанные нарушения происходили в силу ряда причин. Обратим внимание на отдельные из них. Первой причиной таких нарушений явилось то, что в ранее действующем жилищном законодательстве практически отсутствовали нормы, четко определяющие границы ведения субъектов Российской Федерации в регулировании жилищных отношений. Данное обстоятельство нередко приводило к превышению ими своих полномочий, а в отдельных случаях к принятию актов, регулирующих весь спектр жилищных отношений, в том числе по вопросам, относящимся к исключительной компетенции Российской Федерации. Следующей причиной стало то, что федеральное законодательство не всегда шло «в ногу со временем» и зачастую отставало в регулировании постоянно меняющихся общественных отношений, становясь тем самым тормозом в их развитии. В результате чего, субъектам Российской Федерации прихо-

дилось осуществлять правовое регулирование по вопросам совместного ведения с учетом социально-экономического развития данного субъекта, тех возможностей для предоставления жилого помещения и пользования им, которые имеются в определенном крае, республике, области. Другой причиной таких нарушений явилась «перенасыщенность» жилищного законодательства. Это связано с тем, что как на федеральном, так и на региональном уровне издавалось и издается множество нормативных правовых актов, не имеющих надлежащего обеспечения.

В настоящее время в Жилищном кодексе РФ содержатся нормы, четко определяющие границы ведения Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в регулировании жилищных отношений. К числу таких норм относятся статьи 12, 13 и 14 ЖК РФ. Разграничение вышеуказанными статьями Жилищного кодекса РФ компетенции Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в регулировании жилищных отношений должно положить конец в превышении субъектами РФ и органами местного самоуправления своих полномочий в жилищной сфере.

Итак, с принятием нового Жилищного кодекса РФ и связанных с ним иных нормативных правовых актов, правовое регулирование жилищных отношений подверглось кардинальным изменениям. Переход от административных методов регулирования жилищных отношений к использованию рыночных механизмов основан на Конституции РФ и соответствует современным реалиям. Новый Жилищный кодекс РФ играет основную роль в системе актов жилищного законодательства и его нормы являются приоритетными по отношению к нормам других нормативных правовых актов.

Что касается дальнейшего развития жилищного законодательства, то оно должно идти в следующем направлении: 1) на федеральном уровне - по пути принятия федеральных законов; 2) на уровне субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления - по пути издания отдельных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам, относящимся к их компетенции.

ГЛАВА 2. СПОСОБЫ РЕАЛИЗАЦИИ СОТРУДНИКАМИ ОВД ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ

§ 1. Характеристика основных способов реализации сотрудниками ОВД права на жилище

Произошедшие за последние годы социально-экономические и политические изменения в Российской Федерации крайне остро поставили вопрос о внесении существенных корректив в деятельность правоохранительных органов государства в целом и органов внутренних дел в частности.

Анализ сложившейся ситуации в органах внутренних дел показывает, что разрыв, появившийся между уровнем материальной обеспеченности и значительно возросшими нагрузками на личный состав органов внутренних дел, привел к снижению престижа службы в орган внутренних дел и оттоку наиболее квалифицированных кадров. Процесс досрочного увольнения кадров принял такие масштабы, что в скором будущем МВД РФ может потерять гораздо больше сотрудников, чем фактически требуется сократить по организационно-штатным мероприятиям. Помимо этого, несовершенство законодательства, закрепляющего гарантии правовой и социальной защиты сотрудников органов внутренних дел, еще более усиливает остроту рассматриваемой проблемы. Особую тревогу вызывает финансовое обеспечение тех правовых актов, которые уже приняты к исполнению, но не выполняются из-за недостаточного финансирования, что естественно отражается на социально-правовой защищенности личного состава органов внутренних дел¹.

Из-за недостатка денежных средств отдельные предусмотренные законодательством гарантии личному составу органов внутренних дел не обеспечиваются в полном объеме, а ряд проблем по их социальной защищенности не решается. Наиболее важной проблемой остается недостаточная обеспеченность сотрудников органов внутренних дел жилыми помещениями.

Так, по данным МВД России на 1 января 2000 г., на учете в качестве нуждающихся в получении жилья состояли более 19 тысяч сотрудников органов внутренних дел, из них более 10 тысяч сотрудников, имеющих преимущественное право на получение жилья, это: участковые уполномоченные милиции, инвалиды и участники боевых действий в регионах Северного Кавказа, заслуженные работники МВД России².

Решение жилищной проблемы сотрудников органов внутренних дел означает удовлетворение их потребности в жилье, что может быть осуществлено различными правовыми способами.

¹ *Бойко, В. Н.* Некоторые проблемы правовой и социальной защиты сотрудников органов внутренних дел и пути их решения [Текст] / В. Н. Бойко // Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе : сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф., 7-8 февр. 2002 г. - Красноярск. 2002. - Ч. 1. - С. 44.

² *Крупно, С. М.* Правовая и социальная защита сотрудников органов внутренних дел [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 – Адм. право, Фин. право, Информ. право / С. М. Крупно; Моск. акад. МВД России. – М., 2001. – 24 с.

В соответствии с законодательством сотрудники органов внутренних дел как граждане Российской Федерации вправе реализовать свое право на жилище следующими способами:

- 1) получением жилых помещений в государственном и муниципальном жилищном фонде на основании договора социального найма;
- 2) приобретением жилого помещения с помощью безвозмездных жилищных субсидий;
- 4) использованием жилым помещением на условиях договора коммерческого найма;
- 5) строительством (приобретением жилого помещения) за собственные средства либо с использованием системы жилищных кредитов.

Указанные способы не являются исчерпывающими, возможны их сочетания. В современных условиях при обеспечении сотрудников ОВД жилыми помещениями предпочтение будет отдаваться тем способам, основу которых составляют объединенные средства государственного бюджета и собственные средства сотрудников ОВД.

Приведенная выше классификация способов реализации сотрудниками органов внутренних дел права на жилище дает о них только общее представление, но не позволяет оценить их содержательную сторону. С этой целью целесообразно рассмотреть содержание отдельных способов более подробно¹.

Получение жилых помещений в государственном или муниципальном жилищном фонде на основании договора социального найма, как один из способов реализации сотрудниками ОВД права на жилище, остается справедливым и отвечающим задаче их социальной защиты. Однако реалии современного развития России вносят свои коррективы в реализацию права на жилище граждан РФ, в том числе и сотрудников ОВД. Проблема предоставления жилого помещения по договору социального найма остается достаточно актуальной и в настоящее время после вступления в действие нового Жилищного кодекса РФ. В связи с этим вопрос, касающийся договора социального найма, как одного из способов реализации сотрудниками ОВД права на жилище будет рассмотрен нами отдельным параграфом данной главы.

Как было указано выше, одним из способов реализации сотрудниками ОВД права на жилище в современных условиях является приобретение жилого помещения с помощью безвозмездных жилищных субсидий. Практика показала, что предоставление безвозмездных субсидий на приобретение жилья более эффективно, нежели бюджетное финансирование нового строительства. Среди преимуществ прямого субсидирования граждан при реализации ими своего права на жилище следует назвать: ускорение процесса решения жилищной проблемы путем предоставления гражданам возможности приобретения жилого помещения на рынке жилья; повышение контроля за целевым расходованием

¹ «Способ – действия или система действий применяемые при исполнении какой-н. работы, при осуществлении чего-н» // *Ожегов, С. И.* Толковый словарь русского языка [Текст]: 80000 слов и фразеологических выражений /С. И. Ожегов и Н. Ю. Шведова //Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. – 4-е изд., доп. – М. : АТЕМП, 2004. – 944 с.

бюджетных средств, направляемых непосредственно гражданам-получателям; предоставление гражданам возможности свободного выбора качественных характеристик и местоположения жилья.

Необходимо отметить, что впервые упоминание о субсидиях появилось в законе РФ «Об основах федеральной жилищной политики», в статье 2 которого говорилось, что государство оказывает помощь гражданам, не обеспеченным жильем по установленным нормативам, используя систему компенсаций (субсидий) и льгот по оплате строительства, содержания и ремонта жилья¹.

Предоставление безвозмездных жилищных субсидий осуществляется за счет государственного бюджета и средств организаций.

Сотрудникам органов внутренних дел безвозмездная финансовая помощь оказывается на основании Приказа МВД РФ от 2 июля 2002 г. № 631². Данным приказом была утверждена Инструкция «О порядке оказания безвозмездной финансовой помощи сотрудникам органов внутренних дел по оплате стоимости кооперативного жилья и погашению кредита банка на индивидуальное жилищное строительство». В соответствии с вышеуказанной Инструкцией безвозмездная финансовая помощь по оплате стоимости кооперативного жилья и погашению кредита банка на индивидуальное жилищное строительство оказывается сотрудникам органов внутренних дел, в соответствии с Указами Президента Российской Федерации от 21 июля 1992 г. № 796 «О дополнительных мерах по финансированию строительства и приобретения жилья для военнослужащих»³ и от 2 октября 1992 г. № 1153 «О мерах по усилению социальной защиты военнослужащих внутренних войск, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы и членов их семей»⁴, имеющим выслугу безупречной и непрерывной службы в органах внутренних дел 10 и более лет в календарном исчислении, не обеспеченным жильем или нуждающимся в улучшении жилищных условий.

Финансовая помощь предоставляется в размере 75 процентов стоимости кооперативного жилья или кредита банка, полученного на строительство индивидуального жилого дома с процентами за пользование этим кредитом. Остав-

¹ Об основах федеральной жилищной политики : Закон РФ, 24 декабря 1992 г., № 4218-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. - 1993. - № 3. - Ст. 99; Собрание законодательства РФ. - 2003. - № 19. - Ст. 1750 (утратил силу).

² Об утверждении инструкции о порядке оказания безвозмездной финансовой помощи сотрудникам органов внутренних дел по оплате стоимости кооперативного жилья и погашению кредита банка на индивидуальное жилищное строительство: Приказ МВД РФ, 2 июля 2002 г., № 631 // Российская газета. - 2002. - № 149-150. - 13 августа; 2005. - № 255. - 12 ноября.

³ О дополнительных мерах по финансированию строительства и приобретению жилья для военнослужащих : Указ Президента РФ, 21 июля 1992 г., № 796 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. - 1992. - № 4. - Ст. 178; СЗ РФ. - 1998. - № 42. - Ст. 5127.

⁴ О мерах по усилению социальной защиты военнослужащих внутренних войск, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы и членов их семей : Указ Президента РФ, 2 октября 1992 г., № 1153 // Ведомости СНД РФ и Верховного Совета РФ. - 1992. - № 41. - Ст. 2285; СЗ РФ. - 2003. - № 16. - Ст. 1508.

шиеся 25 процентов стоимости кооперативного жилья или кредита банка, полученного на строительство индивидуального жилого дома с процентами за пользование этим кредитом, оплачиваются за счет денежных средств сотрудника¹.

Сотрудникам, вступившим в жилищно-строительные (жилищные) кооперативы, финансовая помощь оказывается исходя из средней рыночной стоимости 1 кв. метра общей площади жилья в данном регионе, а сотрудникам, осуществляющим строительство индивидуального жилого дома, исходя из утвержденной в установленном порядке сметной стоимости его строительства (без надворных построек) в пределах средней рыночной стоимости 1 кв. метра жилья в регионе, где ведется строительство.

В случае если нуждающиеся в улучшении жилищных условий сотрудники органов внутренних дел имеют в собственности квартиры или индивидуальные жилые дома, финансовая помощь им предоставляется в размере стоимости части площади жилья, не достигающей до установленной социальной нормы площади жилья.

Для получения финансовой помощи сотрудники ОВД, вступившие в жилищно-строительные (жилищные) кооперативы и состоящие на учете как нуждающиеся в улучшении жилищных условий, должны подать в порядке подчиненности рапорт с приложением следующих документов: 1) справки правления жилищно-строительного (жилищного) кооператива о почтовом адресе, размере, стоимости предоставляемой жилой площади и дате ввода жилья в эксплуатацию; 2) заверенной, в установленном порядке, копии договора между жилищно-строительным (жилищным) кооперативом и пайщиком; 3) справки кадрового подразделения об общей продолжительности службы в органах внутренних дел и составе семьи сотрудника; 4) выписки из финансового лицевого счета и домовой книги (в случае постоянного проживания сотрудника и членов его семьи на жилой площади). Что касается сотрудников ОВД осуществляющих строительство индивидуального жилого дома, то они для получения финансовой помощи должны приложить к рапорту: 1) документы, подтверждающие право сотрудника на участок застройки; 2) разрешения органов местного самоуправления на осуществление строительства индивидуального жилого дома; 3) проектно-сметную документацию; 4) справки кадрового подразделения об общей продолжительности службы в органах внутренних дел и составе семьи сотрудника; 5) справки банка о размере предоставляемого кредита, остатке задолженности по кредиту на день обращения, сроках его погашения и сумме процентов за пользование кредитом.

В соответствии с рассматриваемой инструкцией решение об оказании данной финансовой помощи принимается начальником органа внутренних дел на основании решения жилищно-бытовой комиссии органа внутренних дел и

¹ В соответствии с Указом Президента РФ от 21 июля 1992 г. № 796 «О дополнительных мерах по финансированию строительства и приобретения жилья для военнослужащих» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. - 1992. - № 4. - Ст. 178; № 14. - Ст. 1095; СЗ РФ. - 1998. - № 42. - Ст. 5127.

оформляется приказом начальника органа внутренних дел с указанием суммы оказываемой финансовой помощи.

По просьбе сотрудника, вступившего в жилищно-строительный (жилищный) кооператив, в счет причитающейся ему финансовой помощи может выдаваться аванс в размере первоначального паевого взноса.

Если обратить внимание на уровень заработной платы сотрудников органов внутренних дел, то можно заметить, что для многих из них сумма первоначального паевого взноса может вызвать определенные трудности, и получение аванса в размере первоначального паевого взноса имеет для этих сотрудников большое значение. В связи с этим, требуется более детально закрепить в рассматриваемой Инструкции процедуру получения аванса в размере первоначального паевого взноса.

Денежные средства, выделенные на оказание безвозмездной финансовой помощи сотрудникам ОВД, ставших членами жилищно-строительных (жилищных) кооперативов, перечисляются на счета жилищно-строительных (жилищных) кооперативов или других организаций, указанных жилищно-строительным (жилищным) кооперативом, после издания приказа об оказании финансовой помощи. Что касается денежных средств, выделенных на оказание безвозмездной финансовой помощи сотрудникам ОВД, ставших индивидуальными застройщиками, то они перечисляются на счета учреждений банка по мере предоставления документов, подтверждающих выдачу ссуд в счет открытого кредита.

Продолжая рассмотрение конкретных способов реализации сотрудниками органов внутренних дел права на жилище, особое внимание следует уделить такому способу, как коммерческий найм жилого помещения. В настоящее время у государства отсутствует возможность обеспечить всех нуждающихся сотрудников ОВД жилыми помещениями по договору социального найма, т.е. бесплатно. В результате чего, коммерческий найм, как один из способов реализации сотрудниками ОВД права на жилище, имеет для определенной их части большое значение.

Договор коммерческого найма жилого помещения - относительно новая форма обеспечения граждан жильем. В статье 288 ГК РФ конкретизировано общее положение статьи 209 ГК РФ, закрепляющей правомочия собственника применительно к жилому помещению. В соответствии с указанной статьей собственник осуществляет свои права владения, пользования и распоряжения принадлежащим ему жилым помещением в соответствии с его назначением (т.е. для проживания граждан). При этом предусмотрено, что жилые помещения могут использоваться не только для личного проживания граждан, но и для сдачи их собственниками (физическими и юридическими лицами) другим лицам на основании договора. Основной формой такого гражданско-правового договора является договор найма жилого помещения; ему посвящена глава 35 ГК «Наем жилого помещения»¹. Современное законодательство разделило обязательства, возникающие из найма жилого помещения, на договор социального найма, до-

¹ *Титов, А. А.* Новые условия и формы обеспечения граждан жильем [Текст] / А. А. Титов // Жилищное право. - 2000. - № 4. - С. 6.

говор найма специализированного жилого помещения и договор найма жилого помещения на коммерческих началах. Последний вид договора в юридической литературе¹ получил название «договор коммерческого найма жилого помещения». Прилагательное «коммерческий» выбрано весьма удачно, так как отражает саму сущность отношений, складывающихся между наймодателем и нанимателем в рассматриваемом договоре. Использование словосочетания «коммерческий наем» отличает данный вид договора от другого вида найма (социального) еще и возможностью сдать в наем жилое помещение за повышенную плату, а не за строго лимитированную и доступную всем категориям граждан.

На основании изложенного возникает необходимость в закреплении в главе 35 Гражданского кодекса РФ категории «коммерческий найм» как разновидности договора найма жилого помещения.

Переходя к рассмотрению специфики договора коммерческого найма жилого помещения, необходимо отметить, что основанные на данном договоре отношения регулируются гражданским законодательством и входят в исключительную компетенцию Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ).

По договору коммерческого найма жилого помещения одна сторона – собственник жилого помещения или уполномоченное им лицо (наймодатель) обязуется предоставить другой стороне – нанимателю жилое помещение без ограничения размеров за договорную плату во временное владение и пользование для проживания в нем².

Заключению договора коммерческого найма жилых помещений не предшествуют те административно-правовые предпосылки, которые необходимы для заключения договора социального найма. Его заключение осуществляется путем достижения сторонами соглашения по всем существенным условиям договора.

В соответствии с законодательством, договор коммерческого найма жилого помещения может заключаться во всех жилищных фондах, но более широкое распространение он получил в частном жилищном фонде.

К жилому помещению, передаваемому в соответствии с договором коммерческого найма, предоставляются те же требования, что и к помещению, выступающему в качестве объекта договора социального найма (изолированность, пригодность для постоянного проживания)³. Размеры жилого помещения не ограничиваются, они определяются соглашением сторон.

¹ *Козырь, О. М.* Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая. Текст, комментарии, алфавитно-предметный указатель. [Текст] / под ред. О. М. Козырь, А. Л. Маковского, С. А. Хохлова. - М., 2005. - С. 350; *Масевич, М. Г.* Правовое регулирование отношений по поводу недвижимости. [Текст] // Право и экономика. - 1996. - № 13-14. - С. 5; *Гонгало, Б. М.* Сделки с недвижимостью [Текст] / Б. М. Гонгало, П. В. Крашенинников. - М. : Менеджер, 1996. - С. 3-6; *Толстой, Ю. К.* Жилищное право [Текст] / Ю. К. Толстой. - М. : Проспект, 1999. - С. 32.

² *Седугин, П. И.* Жилищное право : учебник для вузов [Текст] / П. И. Седугин. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2006. – 384 с.

³ *Голощапов, Н. А.* Жилищное право : учебно-практическое пособие. [Текст] / Н. А. Голощапов, С. И. Помазкова. – М. : Изд-во ПРИОР, 2002. – С. 86.

Как и для любого гражданско-правового отношения, для отношений по использованию жилых помещений в рамках договора коммерческого найма жилого помещения, характерен классический субъектный состав, состоящий из кредитора и должника. В рассматриваемом договоре стороны именуются наймодатель и наниматель.

Согласно ст. 671 ГК РФ, на стороне наймодателя в договоре коммерческого найма жилого помещения выступает собственник жилого помещения или уполномоченное им лицо, которое обязуется предоставить другой стороне жилое помещение за плату во владение и пользование для проживания в нем. Собственниками жилых помещений могут выступать Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования, физические и юридические лица, которые при заключении договора коммерческого найма приобретают права и обязанности наймодателя.

Другой стороной договора коммерческого найма (нанимателем) выступает гражданин.

Гражданский кодекс РФ ввел новую категорию лиц, имеющих право пользования жилым помещением наряду с нанимателем. Это лица, постоянно с ним проживающие (ст. 677). Законодатель при регулировании коммерческого найма жилого помещения отказался от традиционного понятия «члены семьи нанимателя», известного ГК РСФСР (1922 г.) и ГК РСФСР (1964 г.), заменив его более широким и неопределенным понятием «граждане, постоянно проживающие в жилом помещении вместе с нанимателем».

Отдельные авторы считают, что произошел отказ от европейского типа семьи и замена ее неравноценным конгломератом случайных лиц, не связанных между собой кровнородственными или иждивенческими связями либо ведением общего домашнего хозяйства, но наделенных всей полнотой жилищных прав и обязанностей в качестве членов одного сообщества¹.

Некоторые ученые данную позицию не разделяют, так как в коммерческом найме в отличие от социального найма жилого помещения может и не быть семейных или родственных отношений. Таким образом, к лицам, постоянно проживающим с нанимателем, по договору коммерческого найма жилого помещения наравне с членами семьи нанимателя, могут относиться и лица, не входящие в состав семьи нанимателя. Вместе с тем, совместное проживание обуславливает необходимость указания их в договоре.

Следует отметить, что граждане, включенные в договор в качестве постоянно проживающих, хотя и имеют равные с нанимателем права по пользованию жилым помещением, но вся ответственность за их действия перед наймодателем ложится на нанимателя.

Коммерческий найм жилого помещения является срочным договором. Гражданский кодекс РФ устанавливает два вида срока такого договора: краткосрочный (до одного года) и долгосрочный (от одного года до пяти лет). Если в договоре срок не указан, то он считается долгосрочным, заключенным на пять

¹ Садиков, О. Н. Комментарий к Гражданскому кодексу РФ, части второй (постатейный) [Текст] / руководитель авт. коллектива и отв. ред. О. Н. Садиков. - М., 2005. - С. 248.

лет. Однако срочность договора коммерческого найма, не способствует бережному отношению нанимателя к используемому жилому помещению.

Учитывая, что в настоящее время в большинстве субъектов РФ еще не сформированы жилищные фонды коммерческого использования, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, проблема договора коммерческого найма, как способа реализации права сотрудников ОВД на жилище, остается достаточно актуальной.

Согласно статьи 674 ГК РФ договор коммерческого найма жилого помещения заключается в письменной форме. Вместе с тем, несоблюдение простой письменной формы договора найма жилого помещения не влечет ее недействительность, поскольку согласно закону такие последствия наступают в случаях, прямо предусмотренных в законе или соглашении сторон. Однако несоблюдение простой письменной формы сделки лишает стороны права в случае спора ссылаться в подтверждение сделки и ее условий на свидетельские показания, но не лишает их права приводить другие доказательства.

Необходимо отметить, что размер платы за жилое помещение по договору коммерческого найма устанавливается по соглашению сторон. Законом должен быть предусмотрен максимальный размер платы за жилое помещение в государственном и муниципальном жилищных фондах, используемое на основании договора коммерческого найма. В настоящее время закона, ограничивающего размер платы за жилое помещение, предоставленное на основании договора коммерческого найма в государственном и муниципальном жилищном фонде нет. Это приводит к немыслимым ценам на жилые помещения.

В условиях перехода к рыночным отношениям такого рода ограничения просто необходимы. Это позволит смягчить последствия рыночных реформ для значительной части населения, которая вынуждена проживать на условиях договора коммерческого найма.

В настоящее время, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2004 г. N 852 «О порядке и размерах выплаты компенсаций за наем (поднаем) жилых помещений сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службы исполнения наказаний, Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, лицам начальствующего состава Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации» (ред. 21. 10. 2005 г.)¹ сотрудникам ОВД, не имеющим жилья для постоянного проживания, ежемесячно вы-

¹ О порядке и размерах выплаты компенсаций за наем (поднаем) жилых помещений сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службы исполнения наказаний, Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, лицам начальствующего состава Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации : Постановление Правительства РФ, 27 декабря 2004 г., № 852 // Собрание законодательства РФ. - 2004. - № 52 (часть 2). - Ст. 5516; 2005. - № 44. - Ст. 4557.

плачивается денежная компенсация за наем (поднаем) жилых помещений в размере, предусмотренном договором найма (поднайма) жилого помещения, но не более:

1500 рублей - в гг. Москве и Санкт-Петербурге;

1200 рублей - в других городах и районных центрах;

900 рублей - в прочих населенных пунктах.

При условии совместного проживания с сотрудником трех и более членов семьи размер денежной компенсации повышается на 50 процентов.

Следует заметить, что указанная денежная компенсация лишь частично покрывает расходы сотрудника органов внутренних дел за найм жилого помещения.

Выплата денежной компенсации сотрудникам осуществляется за счет средств федерального бюджета. Она выплачивается финансовым органом по месту службы сотрудника за истекший месяц одновременно с выплатой денежного довольствия за текущий месяц на основании рапорта сотрудника и приказа руководителя соответствующего органа, подразделения, учреждения.

К рапорту сотрудника на получение денежной компенсации за найм жилого помещения должны быть приложены следующие документы: 1) договор найма (поднайма) жилого помещения, заключенный в соответствии с законодательством Российской Федерации; 2) справка кадрового подразделения о составе семьи сотрудника и о совместном проживании сотрудника и членов его семьи, а также о выписке их с прежнего места жительства.

Выплата денежной компенсации производится в установленном размере со дня найма (поднайма) жилого помещения и прекращается со дня предоставления сотруднику в установленном порядке жилого помещения или изменения других условий, влекущих за собой прекращение выплаты денежной компенсации.

Договор коммерческого найма жилого помещения является двусторонним договором, в котором стороны имеют определенные права и несут соответствующие обязанности, которые определяются соглашением сторон, но отдельные из них устанавливаются законом.

Основной обязанностью наймодателя, предусмотренной законом, является предоставление нанимателю жилого помещения, являющегося объектом договора коммерческого найма.

Наниматель в свою очередь обязан использовать переданное ему наймодателем жилое помещение только для проживания, обеспечивать сохранность жилого помещения, поддерживать его в надлежащем состоянии и своевременно вносить плату за его использование.

Коммерческий найм жилого помещения как один из способов реализации сотрудниками органов внутренних дел права на жилище, учитывая их материальное положение, может носить для них лишь временный характер.

Коммерческий найм как способ реализации сотрудниками ОВД права на жилище может получить широкое распространение только тогда, когда в государственном и муниципальном жилищном фонде будет создан жилищный фонд коммерческого использования. Плата за такие жилые помещения должна быть строго лимитированной и доступной для вышеуказанной категории граждан.

Следующим способом, с помощью которого сотрудники органов внутренних дел могут реализовать свое право на жилище, является строительство либо приобретение жилого помещения в собственность с помощью системы жилищных кредитов.

Для оказания помощи гражданам в строительстве (реконструкции) и приобретении жилья, разработана система кредитной поддержки населения.

На территории Российской Федерации банками при кредитовании строительства или приобретения жилья могут предоставляться три вида жилищных кредитов:

а) краткосрочный или долгосрочный кредит, предоставляемый юридическим и физическим лицам на приобретение и обустройство земли под предстоящее жилищное строительство (земельный кредит);

б) краткосрочный кредит на строительство (реконструкцию) жилья, предоставляемый юридическим и физическим лицам для финансирования строительных работ (строительный кредит);

в) долгосрочный кредит, предоставляемый физическим и юридическим лицам для приобретения жилья (кредит на приобретение жилья)¹.

Необходимо отметить, что жилищное кредитование осуществляется при соблюдении основных принципов банковского кредитования: целевого использования, обеспеченности, срочности, платности, возвратности.

Подтверждением целевого использования кредита является предоставление заемщиком документов об использовании полученной ссуды на строительство или приобретение жилья либо на приобретение и обустройство земли под предстоящее жилищное строительство.

Обеспечением кредита могут выступать различные способы, предусмотренные ст. 329 ГК РФ, однако наиболее распространенным способом обеспечения является залог заемщиком недвижимого имущества (включая сооружаемое или приобретаемое за счет кредита) имущественных прав на недвижимое имущество, другого имущества и имущественных прав, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации могут использоваться в качестве залога.

Соблюдение принципа возвратности может быть подтверждено предоставлением заемщиком документов о его платежеспособности.

Сумма выдаваемого банком кредита, как правило, не превышает 70 процентов от стоимости приобретения и обустройства земли, строительства (реконструкции) или стоимости приобретаемого жилья, зафиксированной в закладной, при условии вложения заемщиком недостающих средств (собственных или полученных в виде субсидий из бюджетов или от предприятия) в размере не менее 30 процентов стоимости кредитуемого объекта.

Основными документами, определяющими взаимоотношения банка и заемщика при предоставлении кредита, являются кредитный договор и договор о залоге движимого имущества или о залоге недвижимого имущества (об ипотеке).

¹ О жилищных кредитах : Указ Президента РФ, 10 июня 1994 г., № 1180 // СЗ РФ. - 1994. - № 7. - Ст. 692.

В кредитном договоре определяются: цель получения кредита, срок и его размеры, порядок выдачи и погашения кредита, инструмент кредитования (процентная ставка, условия и периодичность ее изменения), обеспечение кредитного обязательства заемщика, условия страхования кредита, способ и формы проверки обеспеченности и целевого использования кредита, санкции за нецелевое использование и несвоевременный его возврат, размеры и порядок уплаты штрафов, порядок расторжения договора, другие условия по соглашению кредитора и заемщика.

Конкретные условия жилищного кредитования устанавливаются банком по согласованию с заемщиком. В качестве инструмента кредитования возможны использование переменной процентной ставки, индексирование суммы основного долга, отсрочка платежей заемщика.

Решение о предоставлении строительного кредита принимается банком-кредитором на основе кредитной заявки заемщика.

Помимо заявления на выдачу кредита, в котором указывается цель и срок его использования, форма обеспечения, в заявку от физических лиц включаются - документы, подтверждающие права на участок застройки; разрешение на строительство; согласованная в установленном порядке проектно-сметная документация; документы, необходимые для определения платежеспособности заемщика; другие документы по требованию банка.

На этапе рассмотрения заявки кредитор осуществляет комплексный анализ кредитоспособности заемщика, его финансовой устойчивости, оценивает стоимость строительства (источники финансирования и намерения по использованию построенного жилья - продажа, сдача в аренду), потребности рынка жилья в месторасположении застройки.

Следует обратить внимание на то, что до полного погашения суммы основного долга и процентов по кредиту заемщик не имеет права без письменного согласия банка продать или переуступить имущественные права на недвижимое имущество третьему лицу. В случае невозможности возврата кредита заемщиком, банком производится обращение взыскания на заложенное имущество для покрытия его убытков в порядке и на условиях, определяемых законодательством Российской Федерации.

При выявлении нецелевого использования кредита, полученного на строительство или приобретение жилья, учреждения банков имеют право досрочно взыскивать выданные суммы кредита.

Продолжая рассмотрение системы жилищного кредитования, как одного из возможных способов реализации сотрудниками органов внутренних дел своего права на жилище, особое внимание следует уделить ипотеке.

Ипотека (*hypotheca*) – греко-латинский термин, обозначающий древний институт традиционного хозяйства. Это разновидность имущественного залога, служащего обеспечением исполнения основного денежного обязательства.

Особенность данного вида залога заключается в том, что его предметом является недвижимое имущество¹.

Система ипотечного кредитования существует в мире уже многие годы. За это время в разных странах сформировалась универсальная система, в соответствии с которой под ипотечным кредитом понимается сумма, выдаваемая сроком на 10 – 40 лет под 3 – 15% годовых. Что касается России, то, как отметил Президент РФ В.В. Путин на заседании президиума Государственного Совета РФ, «само слово «ипотека» - большая загадка для граждан. И здесь тоже нужно заниматься разъяснением. Создавать механизмы и проводить работу по разъяснению этой процедуры, самой сути этого механизма»².

Ипотека занимает особое место среди способов обеспечения исполнения обязательств. В условиях инфляции, неплатежей за поставленные товары, выполненные работы и оказанные услуги широкое использование ранее популярных способов обеспечения исполнения обязательств теряет практический смысл. Ипотека в этом случае обладает несомненными преимуществами. Во-первых, договор ипотеки обеспечивает наличие и сохранность имущества на тот момент, когда должнику придется рассчитываться с кредитором. Во-вторых, ипотека обеспечивает кредитору возможность удовлетворить свои требования за счет предмета залога преимущественно перед другими кредиторами.

В настоящее время, ипотека перестала быть просто одним из способов обеспечения гражданско-правовых обязательств, она стала затрагивать не только частные интересы отдельных граждан и организаций, но и публичные - государства и общества в целом.

Это связано, прежде всего, с тем, что ипотека способствует решению проблемы обеспечения конституционного права граждан на жилище, гарантированного ст. 40 Конституции Российской Федерации.

Схематично ипотечное кредитование можно представить следующим образом. Выдавая клиенту кредит, банк заключает с ним кредитный (основной) договор и договор об ипотеке (акцессорный, дополнительный), беря, таким образом, в залог какое-либо недвижимое имущество, рыночная стоимость которого обычно превышает размер кредита. При этом оно остается в собственности самого залогодателя – клиента банка. В залог может оформляться и недвижимость, на строительство которой выдается кредит. Тем самым банк страхует себя от риска на случай отсутствия платежеспособности должника, при наступлении которого он вправе реализовать заложенное имущество и возместить собственные затраты либо оформить заложенное имущество себе в собственность³.

Ипотечные правоотношения возникают двумя возможными, указанными в ГК РФ, способами: на основании договора и в указанных случаях - на основании закона.

По договору об ипотеке одна сторона – залогодержатель, являющийся

¹ Гришаев, С. П. Комментарий к Федеральному закону «Об ипотеке (залоге недвижимости)» [Текст] / С. П. Гришаев. - М. : Юристъ, 2003.

² Российская газета. - 2003. - 27 февраля.

³ Савина, А. А. О перспективах ипотеки в России [Текст] / А. А. Савина // Адвокат. - 2005. - № 1.

кредитором по обязательству, обеспеченному ипотекой, имеет право получить удовлетворение своих денежных требований к должнику по этому обязательству из стоимости заложенного недвижимого имущества другой стороны – залогодателя преимущественно перед другими кредиторами залогодателя, за изъятиями, установленными федеральным законом.

Рассматриваемый договор заключается с соблюдением общих правил Гражданского кодекса Российской Федерации о заключении договоров, а также положений Федерального закона от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)»¹.

В договоре об ипотеке должны быть указаны предмет ипотеки, его оценка, существо, размер и срок исполнения обязательства, обеспечиваемого ипотекой. Предмет ипотеки определяется в договоре указанием его наименования, места нахождения и достаточным для идентификации этого предмета описанием. Оценка предмета ипотеки определяется в соответствии с законодательством РФ по соглашению залогодателя с залогодержателем и указывается в договоре об ипотеке в денежном выражении.

Договор об ипотеке заключается в письменной форме и подлежит государственной регистрации.

Следует обратить внимание, что Федеральным законом «Об ипотеке (залоге недвижимости)» было предусмотрено обязательное нотариальное удостоверение рассматриваемого договора, но с принятием Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 216-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)»² положение об обязательном нотариальном удостоверении договора ипотеки было отменено.

По договору об ипотеке может быть заложено недвижимое имущество, указанное в пункте 1 ст. 130 Гражданского кодекса РФ, права на которые зарегистрированы в порядке, установленном для государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, в том числе:

1) земельные участки, за исключением земельных участков, указанных в статье 63 ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)»;

2) предприятия, а также здания сооружения и иное недвижимое имущество, используемое в предпринимательской деятельности;

3) жилые дома, квартиры и части жилых домов и квартир, состоящие из одной или нескольких изолированных комнат;

4) дачи, садовые дома, гаражи и другие строения потребительского назначения;

5) воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания и космические объекты.

Следует заметить, что до принятия Федерального закона от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» залог недвижимости в нашей

¹ Об ипотеке (залоге недвижимости) : Федеральный закон, 16 июля 1998 г., № 102 // СЗ РФ. - 2006. - Ст. 3400; 2005. - № 1. - Ст. 42; 2008. - № 20. - Ст. 2251.

² О внесении изменений в Федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимости): Федеральный закон, 30 декабря 2004 г., № 216 // Собрание законодательства РФ. – 2005. - № 1 (часть 1). - Ст. 42.

стране в силу как субъективных, так и объективных причин не получил широкого распространения. С принятием данного закона ситуация стала меняться.

В новых социально-экономических условиях формирование системы ипотечного жилищного кредитования является одним из приоритетных направлений государственной жилищной политики.

Так, согласно постановлению Правительства РФ от 11 января 2000 г. № 28 «О мерах по развитию системы ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации» (с изменениями от 12 апреля 2001 г., 8 мая 2002 г.)¹ современная государственная жилищная политика должна наряду с прежней ориентацией на нужды социально не защищенных групп населения сделать новый акцент на решении жилищных проблем основной части работающего населения, располагающего средними доходами, накоплениями и имеющими жилье в собственности в результате бесплатной приватизации.

Основным способом решения жилищной проблемы для указанной части населения является долгосрочное ипотечное жилищное кредитование, условия которого разрабатываются на уровне, как Российской Федерации, так и субъектов РФ.

В литературе отмечалось, что в настоящее время развитие жилищной ипотеки в России сдерживается рядом факторов:

- 1) ограниченный платежеспособный спрос населения;
- 2) низкие темпы разработки и совершенствования законодательства о недвижимости и несогласованность нормативных правовых актов между собой;
- 3) психологические факторы, исторически сложившиеся в России, главный – нежелание жить в долг;
- 4) большое количество административных барьеров, с которыми сталкиваются заемщики и ипотечные компании;
- 5) высокие процентные ставки, в результате чего большинство россиян не может воспользоваться ипотекой для решения своих жилищных проблем².

Принимая во внимание вышеизложенное, можно прийти к выводу, что приобрести сегодня жилье в России с помощью жилищной ипотеки проблематично. Для увеличения спроса на ипотеку необходимо, как минимум, снизить процентные ставки по кредиту и упростить порядок его получения.

Что касается отдельных категорий граждан, таких как сотрудники органов внутренних дел, то им реализовать свое право на жилье с помощью системы жилищного кредитования без содействия со стороны государства, особенно сложно, что связано с недостаточным уровнем доходов данной категории граждан.

Помощь государства в этом случае, на наш взгляд, может проявляться: как в компенсировании уменьшения процентной ставки по долгосрочным жилищным кредитам, предоставляемым сотрудникам ОВД; так и в предоставле-

¹ О мерах по развитию системы ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации: Постановление Правительства РФ, 11 января 2000 г., № 28 // СЗ РФ. - 2000. - № 3. - Ст. 278; 2002. - № 20. - Ст. 1859.

² Савина, А. А. // Адвокат. - 2005. - № 1.

нии банкам, осуществляющим жилищное кредитование сотрудников органов внутренних дел государственных гарантий на погашение получаемых кредитов, а также частичное или полное их погашение за счет государственных средств (государственного бюджета, внебюджетных фондов, иных источников финансирования).

Наряду с этим интересный вариант по использованию возможностей системы ипотечного кредитования находит свое отражение в Федеральном законе от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих»¹.

Данный закон устанавливает правовые, организационные, экономические и социальные основы накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих.

Согласно статьи 4 рассматриваемого закона реализация права на жилище участниками накопительно-ипотечной системы осуществляется посредством: 1) формирования накоплений для жилищного обеспечения на именных накопительных счетах участников и последующего их использования для приобретения жилья; 2) предоставления целевого жилищного займа; 3) выплаты по решению федерального органа исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба, за счет средств федерального бюджета, выделяемых соответствующему федеральному органу исполнительной власти, в размере и в порядке, которые устанавливаются Правительством РФ, денежных средств, дополняющих накопления для жилищного обеспечения, учтенные на именном накопительном счете участника, до расчетного размера денежных средств, которые мог бы накопить участник накопительно-ипотечной системы в период от даты предоставления таких средств до даты, когда общая продолжительность его военной службы в календарном исчислении могла бы составить 20 лет.

Размер накопительного взноса на одного участника устанавливается федеральным законом о федеральном бюджете на год внесения накопительного взноса. Накопительные взносы, перечисляемые ежеквартально из федерального бюджета на одного участника накопительно-ипотечной системы, учитываются на именном накопительном счете участника в течение всего периода его военной службы.

Что касается права участника накопительно-ипотечной системы на получение целевого жилищного займа, то каждый участник не менее чем через три года после его включения в накопительно-ипотечную систему имеет право на заключение с уполномоченным федеральным органом договора целевого жилищного займа, который может использоваться в следующих целях: 1) приобретения жилого помещения или жилых помещений под залог приобретаемых жилого помещения или жилых помещений; 2) погашения первоначально взноса

¹ О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих : Федеральный закон РФ, 20 августа 2004 г., № 117 // СЗ РФ. - 2004. - № 34. - Ст. 3532; - 2007. - № 50. - Ст. 6237.

при получении ипотечного кредита и (или) погашения обязательств по такому кредиту.

Целевой жилищный заем предоставляется на период прохождения участником накопительно-ипотечной системы военной службы и является беспроцентным в этот период. Источником предоставления участнику накопительно-ипотечной системы целевого жилищного займа являются накопления для жилищного обеспечения, учтенные на именном накопительном счете участника.

Предельный размер целевого жилищного займа не может превышать общую сумму расчетного суммарного взноса и учтенных на именном накопительном счете доходов от инвестирования накоплений для жилищного обеспечения на день предоставления целевого жилищного займа.

Целевой жилищный заем на погашение обязательств по ипотечному кредиту предоставляется в соответствии с графиком погашения этого кредита, определенного соответствующим договором, но не чаще одного раза в месяц, при этом объем предоставляемых средств не должен превышать фактический объем средств, учтенных на именном накопительном счете участника на конец месяца, предшествующего осуществлению очередной выплаты.

Приведенная в рассмотренном нами законе схема обеспечения военнослужащих жильем имеет возможность на успех. Если данная система проявит себя как реально действующая, то в дальнейшем ее возможности необходимо использовать в жилищном обеспечении сотрудников органов внутренних дел.

Раскрыв характеристику основных способов реализации сотрудниками ОВД права на жилище, можно прийти к выводу, что сотрудники органов внутренних дел, как граждане Российской Федерации, в современных условиях, связанных с изменением жилищной политики государства, могут для решения своей жилищной проблемы использовать различные гражданско-правовые способы, такие как:

- получение жилых помещений в государственном и муниципальном жилищном фонде по договору социального найма;
- приобретение жилого помещения с помощью безвозмездных жилищных субсидий;
- пользование жилым помещением на условиях договора коммерческого найма;
- строительство (приобретение жилого помещения) за собственные средства либо с использованием системы жилищных кредитов.

Однако, учитывая материальное положение большинства сотрудников органов внутренних дел, важнейшим способом решения их жилищной проблемы должен оставаться социальный наем жилого помещения. Остальные вышеуказанные способы могут широко использоваться сотрудниками органов внутренних дел лишь при активной поддержке государства и органов местного самоуправления.

§ 2. Социальный наем как важнейший способ удовлетворения потребностей сотрудников ОВД в жилых помещениях

В.Р. Скрипко указывает, что «найм жилого помещения является одним из способов осуществления предусмотренного Конституцией РФ (ст. 40) права граждан на жилище»¹.

Социальный наем жилого помещения должен оставаться одним из важнейших способов реализации сотрудниками органов внутренних дел права на жилище.

В советское время нормы, регулирующие найм жилого помещения, послужили правовой основой для образования новой подотрасли гражданского права – жилищного права. В Гражданском кодексе РСФСР 1964 г. содержалась норма указывающая, что такой договор относится к сфере гражданского права, а вся основная масса норм была перенесена в ЖК РСФСР. Жилищный кодекс РСФСР 1983 г. различал договор найма жилого помещения в домах государственного и общественного жилищного фонда (ст. 51) и найм жилых помещений в домах, принадлежащих гражданам (ст. 131). Единое понятие данного института в Жилищном кодексе отсутствовало.

Универсальное определение договора, применимое к государственному, муниципальному и частному жилищному фонду, было закреплено в статье 89 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик от 31 мая 1991 г., в соответствии с которой по договору найма жилого помещения наймодаделец обязуется предоставить в пользование нанимателю и членам его семьи жилое помещение, пригодное для постоянного проживания, а наниматель обязуется использовать помещение в соответствии с его назначением, обеспечить его сохранность и своевременно вносить плату за пользование жилым помещением.

Новое гражданское законодательство России понятие договора оставила традиционным, однако внесла много нового в правовое регулирование жилищных отношений. Статья 671 Гражданского кодекса РФ дает следующее понятие договора найма жилого помещения: по договору найма жилого помещения одна сторона – собственник жилого помещения или управомоченное им лицо (наймодаделец) – обязуется предоставить другой стороне (нанимателю) жилое помещение за плату во владение и пользование для проживания в нем.

Законодательство последних лет разделило обязательства, возникающие при найме жилого помещения, на обязательства из договора социального найма, договора найма специализированного жилого помещения и «коммерческого» найма, хотя термин «коммерческий» употребляется только в литературе и законодательстве субъектов РФ.

Гражданский кодекс РФ выделяет в качестве разновидности договора найма жилого помещения договор найма в домах государственного и муниципального жилищного фонда социального использования. Данное гражданско-

¹ Скрипко, В. Р. Право граждан на жилище и его судебная защита [Текст] / В. Р. Скрипко – М. : Право и закон, 2001. – 80 с.

правовое обязательство давно известно жилищному законодательству под несколько иным названием - как договор найма жилого помещения в домах государственного и общественного жилищного фонда без указания на его социальное назначение.

Следует обратить внимание на то, что ГК РФ не содержит норм, детально регулирующих отношения в сфере социального найма жилья, а отдает приоритет в этом направлении нормам жилищного законодательства.

Необходимо отметить, что до 1 марта 2005 года жилищные отношения регулировались Жилищным кодексом РСФСР, который был утвержден Верховным Советом РСФСР еще в 1983 г., и по большинству положений не соответствовал изменившимся экономическим и социальным условиям страны.

Отсутствие в этот момент единого правового регулирования жилищных отношений значительно усложняло осуществление государством последовательной жилищной политики, и имело своим результатом неопределенность в осуществлении гражданами своих жилищных прав и обязанностей.

В связи с этим возникла острая необходимость в разработке нового основополагающего кодифицированного нормативного правового акта, регламентирующего жилищные отношения – Жилищного кодекса Российской Федерации, который был принят Государственной Думой 22 декабря 2004 года и вступил в силу с 1 марта 2005 г.¹.

В настоящее время жилищные отношения в сфере социального найма регулируются двумя кодифицированными актами: Гражданским кодексом РФ и Жилищным кодексом РФ.

В Гражданском кодексе РФ институт найма жилого помещения достаточно широко представлен главой 35, которая содержит 18 статей. В них нашли отражение изменения, произошедшие в экономике и социальной сфере, когда жилье из социального блага превращается в товар, когда сужается роль государства в непосредственном обеспечении жильем всех граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, за исключением отдельных категорий и т.д. Вместе с тем положения ГК о найме жилого помещения применяются к договору социального найма лишь постольку, поскольку иное не предусмотрено жилищным законодательством.

Опираясь на нормы Гражданского кодекса РФ и нормы Жилищного кодекса РФ, можно дать следующее определение договора социального найма. Договор социального найма – это заключаемое в обязательном порядке соглашение, по которому наймодатель (орган государственной власти, орган местного самоуправления, государственное (муниципальное) унитарное предприятие, государственное (муниципальное) учреждение) обязуется предоставить во владение и пользование нанимателю пригодное для постоянного проживания жилое помещение в жилищном фонде социального использования, как правило, в пределах установленных норм предоставления площади жилого помещения, а

¹ Жилищный кодекс РФ : Федеральный закон РФ, 29 декабря 2004 г., № 188 // Российская газета. - 2005. - № 1. -12 января; Собрание законодательства РФ. – 2008. - № 17. - Ст. 1756.

наниматель, в свою очередь, обязуется использовать его для проживания, временно вносить плату за пользование им и за коммунальные услуги.

В соответствии с ч. 1 ст. 672 ГК РФ по договору социального найма жилого помещения, жилые помещения предоставляются гражданам лишь в государственном и муниципальном жилищных фондах социального использования. Таким же образом решается вопрос и в Жилищном кодексе РФ. Тем самым содержание указанных статей исключает возможность формирования фонда социального использования в иных видах жилищного фонда. Понятие жилищного фонда социального использования дано в статье 19 ЖК РФ, в которой под жилищным фондом социального использования понимается – совокупность предоставляемых гражданам по договорам социального найма жилых помещений из государственного и муниципального жилищных фондов.

Специфика предмета договора социального найма жилого помещения во многом влияет на его юридическую характеристику. Договор социального найма является консенсуальным (п. 1 ст. 671 ГК), возмездным (ст. 682 ГК, ст. 61 и п. 5 ч. 3 ст. 67 ЖК РФ), бессрочным (ч. 2 ст. 60 ЖК РФ), двусторонним.

Двусторонность любого договора предполагает наличие прав и обязанностей у каждой из сторон. Права и обязанности имеются и у сторон договора социального найма жилого помещения.

Поскольку договор социального найма является консенсуальным, то для его заключения достаточно соглашения сторон по всем существенным условиям данного договора. Для этого договора важна форма. Договор социального найма жилого помещения должен быть заключен в простой письменной форме (ст. 63 ЖК РФ и ст. 674 ГК РФ).

Возмездность данного вида договора проявляется в том, что имущественному предоставлению со стороны одного контрагента (наймодателя), а именно, передаче жилого помещения во временное владение и пользование для проживания в нем, соответствует встречное имущественное предоставление другого контрагента (нанимателя) - внесение платы за жилое помещение.

Следует отметить, что ЖК РФ в отличие от ЖК РСФСР не содержит в себе отдельной нормы, регулирующей плату за пользование жилым помещением, полученным на основе договора социального найма. В связи с этим представляется необходимым включение в ЖК РФ нормы, регулирующей плату за пользование жилым помещением, полученного на основе договора социального найма. Соответствующая норма должна содержаться в статье под названием «Плата за пользование жилым помещением, полученным на основе договора социального найма». Содержание данной нормы можно изложить в следующей редакции: «Размер платы за пользование жилым помещением, полученным на основе договора социального найма в государственном и муниципальном жилищном фонде, устанавливается Правительством субъектов РФ. Наниматель жилого помещения по договору социального найма обязан вносить плату за пользование им ежемесячно, не позднее 10 числа следующего за прожитым месяца».

Плата за пользование жилым помещением, полученным на основе договора социального найма, должна быть экономически доступной, так как жилые

помещения в фонде социального использования предназначаются для социально незащищенных категорий граждан.

Конституция Российской Федерации (ст. 40) предусматривает предоставление жилья бесплатно или за доступную плату из государственного или муниципального жилищного фонда лишь малоимущим и прямо указанным в законе гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий.

Позиция законодателя в этом плане не изменилась и в Жилищном кодексе РФ, который лишь конкретизирует отдельные положения Конституции РФ. Так, согласно ст. 49 ЖК РФ, малоимущим гражданам, признанным по установленным Жилищным кодексом РФ основаниям нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, такие жилые помещения из муниципального жилищного фонда предоставляются в установленном Кодексом порядке. При этом ЖК РФ предусматривает, что к малоимущим относятся граждане, которые признаны таковыми органами местного самоуправления, но в порядке, установленном законом соответствующего субъекта Российской Федерации, с учетом дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению. Часть 3 ст. 49 ЖК РФ раскрывает, что иным определенным федеральным законом или законом субъекта РФ категориям граждан, признанным по установленным Жилищным кодексом и (или) федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации основаниям нуждающимися в жилых помещениях, жилые помещения в жилищном фонде Российской Федерации или субъекта РФ предоставляются в установленном Жилищным кодексом порядке, если иной порядок не предусмотрен указанным федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации.

Учитывая вышеизложенное, следует вновь возвратиться к ст. 30 Закона РФ «О милиции»¹. Данная статья определяет основания предоставления жилой площади сотрудникам милиции, признанным нуждающимися в улучшении жилищных условий.

Рассматриваемой статьей закона «О милиции» установлен даже срок, в течение которого участковому уполномоченному милиции должна быть предоставлена жилая площадь, хотя данная норма не всегда соблюдалась и определенная часть участковых уполномоченных милиции, признанных нуждающимися в улучшении жилищных условий, не получили жилую площадь, чем нарушаются их законных права и интересы. Выход из этой ситуации видится в реализации права сотрудников ОВД на защиту нарушенных прав в судебном порядке, тем более что подобные споры уже имели место. Интересно в этом отношении постановление Президиума Верховного Суда РФ от 6 февраля 2002 г. «Разрешение требования гражданина об обеспечении жилым помещением, право на которое предоставлено специальным законом, не может быть поставлено в зависимость от каких-либо условий». Так, Р. обратился в суд с иском к управ-

¹ О милиции : Закон РФ, 18 апреля 1991 г. № 1026-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. - № 16. - Ст. 503; Собрание законодательства РФ. - 2005. - № 13. - Ст. 1078; 2007. - № 41. - Ст. 4845.

лению внутренних дел Юго-Западного административного округа г. Москвы и префектуре Юго-Западного административного округа г. Москвы о предоставлении жилого помещения, сославшись на то, что имеет право на получение жилья не позднее шести месяцев со дня вступления в должность участкового инспектора милиции отдела внутренних дел района «Ломоносовский», в которой он состоял с 11 сентября 1996 г., а с 1998 г. он и его семья были признаны нуждающимися в улучшении жилищных условий.

Иск участкового Р. судом первой инстанции был удовлетворен. Однако в последующем, решение суда первой инстанции было отменено и рассматривалось судами разных инстанций.

В итоге, 6 февраля 2002 г. Президиум Верховного Суда РФ оставил решение суда первой инстанции в силе, указав следующее: В силу ст. 30 Закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции» отмечает Президиум Верховного Суда РФ сотрудникам милиции, признанным нуждающимися в улучшении жилищных условий, жилая площадь в виде отдельной квартиры или дома по установленным законодательством нормам предоставляется соответствующими органами исполнительной власти, органами местного самоуправления в первоочередном порядке, а участковым инспекторам милиции – не позднее шести месяцев с момента вступления в должность. Как следует из выше приведенной нормы Закона Российской Федерации «О милиции», разрешение требования о предоставлении жилой площади не ставится в зависимость от наличия или отсутствия других участковых инспекторов милиции, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и времени постановки их на указанный учет, в ней нет положения о предоставлении жилой площади в порядке очередности. Более того, упомянутая норма устанавливает срок, в течение которого участковому инспектору, вступившему в должность, должна быть предоставлена жилая площадь. Статья 30 названного закона является специальной нормой, определяющей основания и порядок предоставления жилой площади участковым инспекторам милиции, и судебные инстанции обоснованно применили ее при разрешении дела. В приведенной статье нет ограничения в праве предоставления участковым инспекторам милиции жилого помещения по договору социального найма. Статья 30 Закона Российской Федерации «О милиции» является нормой прямого действия на всей территории Российской Федерации и обоснованно применена при рассмотрении дела¹.

В настоящее время содержание статьи 30 закона «О милиции» не соответствует нормам Жилищного кодекса РФ. Данное несоответствие выражается в том, что ЖК РФ вообще не предусматривает первоочередного порядка предоставления жилого помещения. К тому же рассматриваемая статья закона «О милиции» распространяется не на всех сотрудников ОВД, а только на сотрудников милиции. Учитывая то, что ЖК РФ не раскрывает состав иных кате-

¹ Разрешение требования гражданина об обеспечении жилым помещением, право на которое предоставлено специальным законом, не может быть поставлено в зависимость от каких-либо условий : Постановление Президиума Верховного Суда РФ, 6 февраля 2002 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. - 2002. - № 6. - С. 10.

горий граждан, за которыми наравне с малоимущими сохраняется возможность получения жилого помещения на основании договора социального найма и возлагает решение данного вопроса на федеральные законы и законы субъектов РФ, представляется необходимым принять специальный федеральный закон, которым к иной категории граждан, сохраняющей за собой право на получение жилого помещения на основании договора социального найма, должны быть отнесены не только сотрудники милиции, но и сотрудники других подразделений ОВД. Этим же законом должны быть предусмотрены основания и порядок предоставления сотрудникам ОВД жилого помещения на основе договора социального найма.

Реализация такого способа удовлетворения потребности сотрудников ОВД в жилье как предоставление жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищного фонда, нуждающимся в улучшении жилищных условий, не возможно без института учета таких сотрудников органов внутренних дел.

Принятие сотрудников ОВД на учет означает:

- строго фиксируемое во времени начало процесса, ведущего к удовлетворению индивидуальных потребностей сотрудника из государственного или муниципального жилищного фонда;

- юридический факт, в силу которого конкретный орган за счет средств бюджета соответствующего уровня принимает на себя обязанность предоставить сотруднику ОВД в будущем жилое помещение, если к моменту предоставления жилья не изменятся условия, установленные законодательством, для предоставления жилья. Правоотношение между сотрудником органов внутренних дел, нуждающимся в жилье, и органом, который принимает на себя обязанность эту нуждаемость удовлетворить, если не отпадут основания для этого, по своей природе является административно-правовым.

Сотрудники органов внутренних дел, претендующие на получение жилья из фонда социального использования, должны подтвердить путем предоставления соответствующих документов, что они отвечают необходимым критериям для бесплатного предоставления жилья.

Приказом МВД России от 18 марта 2003 г. № 169¹ регламентируется порядок учета нуждающихся в улучшении жилищных условий сотрудников подразделений Центрального аппарата и подразделений, непосредственно подчиненных Министерству внутренних дел Российской Федерации, и представления им жилых помещений.

В соответствии с этим приказом для рассмотрения вопроса о принятии на учет сотрудником в жилищно-бытовую комиссию (ЖБК) подразделения подавался рапорт, к которому прилагались: справка из кадрового аппарата (с указанием занимаемой должности, специального звания и даты поступления на

¹ Об утверждении инструкции о порядке учета нуждающихся в улучшении жилищных условий сотрудников подразделений Центрального аппарата и подразделений, непосредственно подчиненных Министерству внутренних дел Российской Федерации, и предоставления им жилых помещений : Приказ МВД РФ, 18 марта 2003 г., № 169 // Российская газета. - 2003. - № 91. - 15 мая.

службу в органы внутренних дел), выписка из домовой книги, копия финансового лицевого счета, справка о проверке жилищных условий. В необходимых случаях к рапорту также прилагались справки заключения из учреждений здравоохранения, бюро технической инвентаризации и другие документы, относящиеся к решению данного вопроса.

ЖБК подразделения рассматривало поступивший рапорт с прилагаемыми документами и принимало одно из следующих решений: ходатайствовало перед ЦЖБК об удовлетворении просьбы сотрудника либо оставляло просьбы без удовлетворения. Данное решение оформлялось протоколом, который представлялся в Хозяйственное управление со всеми документами, послужившими основанием для принятия такого решения.

Учет сотрудников, нуждающихся в улучшении жилищных условий, велся исходя из времени принятия их на учет по единому списку, из которого одновременно в отдельные списки включались сотрудники, имеющие право на первоочередное и внеочередное получение жилья.

На каждого сотрудника, принятого на учет, заводилось учетное дело, в котором должны были содержаться все необходимые документы, послужившие основанием для принятия на учет. При этом оригиналы указанных документов хранились в Хозяйственном управлении, а их копии - в ЖБК подразделений. Ежегодно в сроки, устанавливаемые Центральной комиссией Хозяйственное управление совместно с ЖБК подразделений проводило перерегистрацию сотрудников, состоящих на учете, в ходе которой, при необходимости, дополнительно проверялись жилищные условия очередников. Все изменения, выявленные в ходе перерегистрации, вносились в учетные дела сотрудников

Сотрудникам, нуждающимся в улучшении жилищных условий, жилые помещения предоставлялись в порядке очередности, исходя из времени принятия на учет и включения в соответствующие списки. При поступлении жилых помещений в распоряжение МВД России Хозяйственное управление готовило и представляло руководству Министерства предложения по их распределению на заседании ЦЖБК согласно утвержденным спискам.

Предоставление жилых помещений сотрудникам производилось с учетом норм и льгот, установленных жилищным законодательством, в соответствии с правилами учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений, установленных законодательством и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, в том числе г. Москвы и Московской области.

Заселение предоставленных жилых помещений производилось по ордерам. После оформления в установленном порядке ордеров на заселение жилого помещения соответствующий орган местного самоуправления выдавал ордер непосредственно сотруднику, которому предоставлялось жилое помещение. В исключительных случаях ордер мог быть передан по доверенности представителю Хозяйственного управления для вручения лицу, которому предоставлялось жилое помещение.

Проводя анализ вышеуказанного ведомственного нормативного правового акта видно, что отдельные положения рассмотренного акта не соответствуют

действующему Жилищному кодексу РФ. Не соответствующими, на наш взгляд, нормам ЖК РФ являются положения Приказа МВД России от 18 марта 2003 г. № 169 относительно заселения сотрудником ОВД жилого помещения на основании ордера. Кроме того, в приведенном выше Приказе МВД России не внесены изменения, учитывающие новую организационную структура Министерства внутренних дел России.

Следующим ведомственным нормативным правовым актом, на который, на наш взгляд, следует обратить внимание, является приказ МВД РФ № 345 от 24 мая 2003 года¹. Указанным приказом было утверждено Положение «О деятельности органов внутренних дел Российской Федерации по учету лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий и распределению жилой площади». Утвержденным Положением определялась деятельность главных управлений МВД России по федеральным округам, МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации, УВДТ, УВД (ОВД) в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах, ОУМТиВС, образовательных и научно-исследовательских учреждений МВД России по учету лиц рядового и начальствующего состава, государственных служащих, работников и пенсионеров органов внутренних дел, а также членов семей сотрудников, погибших при исполнении служебного долга, признанных нуждающимися в улучшении жилищных условий, и распределению жилых помещений.

Необходимо отметить, что принятие данного приказа сыграло положительную роль в упорядочение учета сотрудников, нуждающихся в улучшении жилищных условий и устранении отдельных недостатков в распределении жилой площади.

Продолжая рассмотрение вопроса, связанного с постановкой сотрудника ОВД на учет в качестве нуждающегося в улучшении жилищных условий, следует отметить, что необходимой предпосылкой принятия сотрудника ОВД на данный учет, является нуждаемость сотрудника в улучшении жилищных условий.

Нуждаемость является первоосновой к формированию жилищно-правовой связи и сохраняет свое правопорождающее значение на всем протяжении становления данного правоотношения². В литературе подчеркивается, что ни в законе, ни в подзаконных нормативных актах, регулирующих порядок постановки на «квартирный» учет и распределения жилой площади, не раскрыто понятие «нуждаемости в жилье».

Нуждаемость должна определяться исходя из объективных показателей, к которым обычно относят: переуплотненность проживания, неудовлетворительное состояние занимаемого помещения, крайне неудовлетворительное состояние здоровья проживающих, неустойчивый характер пользования жилой площадью (пользование в течение определенного срока) и другие характеристики

¹ Об упорядочении учета лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и распределения жилой площади в органах внутренних дел : Приказ МВД РФ, 24 мая 2003 г., № 345 // Российская газета. - 2003. - № 156. - 7 августа; 2004. - № 189. - 1 сентября.

² Воронина, Н. П. Правообразующие юридические факты в советском жилищном праве [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / Н. П. Воронина. - Свердловск, 1982. - С. 8.

жилищных условий, состава семьи¹. Степень нуждаемости определяется не субъективной оценкой сотрудником ОВД своих жилищных условий, а объективными критериями, предусмотренными законодательством.

Нормативные требования к признанию сотрудников ОВД нуждающимися в улучшении жилищных условий содержатся в Жилищном кодексе РФ, Правилах учета граждан, действующих в субъектах Российской Федерации и в других нормативных правовых актах.

Основываясь на положениях Жилищного кодекса РФ, нуждающимися в улучшении жилищных условий признаются граждане, в том числе сотрудники:

1) не являющиеся нанимателями жилых помещений, по договорам социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилых помещений или членами семьи собственника жилого помещения;

2) являющиеся нанимателями жилых помещений по договорам социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилых помещений или членами семьи собственника жилого помещения и обеспеченные общей площадью соответствующего жилого помещения на одного члена семьи менее учетной нормы. В субъектах РФ установление низшего уровня обеспеченности жилой площадью на одного члена семьи обычно выражается в виде установления особых учетных жилищных норм. Согласно ст. 50 ЖК РФ «учетной нормой площади жилого помещения (учетная норма) является минимальный размер площади жилого помещения, исходя из которого, определяется уровень обеспеченности граждан общей площадью жилого помещения в целях их принятия на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях. Учетная норма устанавливается органом местного самоуправления. Размер такой нормы не может превышать размер нормы предоставления, установленной данным органом;

3) проживающие в помещении, не отвечающем установленным для жилых помещений требованиям. Следует подчеркнуть, что граждане, проживающие в жилом помещении, не отвечающем установленным требованиям, признаются нуждающимися в улучшении жилищных условий независимо от размеров занимаемого ими жилого помещения. Заключение о несоответствии определенного жилого помещения установленным требованиям дается техническими и другими специализированными службами и учреждениями;

4) являющиеся нанимателями жилых помещений по договорам социального найма, членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма или собственниками жилых помещений, членами семьи собственника жилого помещения, проживающими в квартире, занятой несколькими

¹ По вопросу о том, что такое «нуждаемость» в литературе были высказаны разные мнения. См. подробнее: *Досанова, Р. Б.* Защита конституционного права граждан СССР на жилище на этапе предоставления жилых помещений [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Саратов, 1983; *Литовкин, В. Н.* Жилищное законодательство [Текст] / В. Н. Литовкин. - М., 1988. - С. 51; *Суханов, Е. А.* Гражданское право. Т.2 [Текст] / отв. ред. проф. Е. А. Суханов. - М., 2004. - С. 154.

семьями, если в составе семьи имеется больной, страдающий тяжелой формой хронического заболевания, при которой совместное проживание с ним в одной квартире невозможно, и не имеющими иного жилого помещения, занимаемого по договору социального найма или принадлежащего на праве собственности. Перечень соответствующих заболеваний устанавливается Правительством Российской Федерации.

Согласно части 2 статьи 51 ЖК РФ, при наличии у гражданина и членов его семьи нескольких жилых помещений, занимаемых по договорам социального найма и (или) принадлежащих им на праве собственности, определение уровня обеспеченности общей площадью жилого помещения осуществляется исходя из суммарной площади всех указанных жилых помещений.

Законодательство отдельных субъектов РФ предусматривает в качестве обязательного условия постановки граждан на учет нуждающихся в улучшения жилищных условий, постоянное проживание в данном населенном пункте в течение определенного периода времени.

Ранее норма об обязательном постоянном проживании содержалась в ч. 1 ст. 28 ЖК РСФСР и в п. 8 Примерных правил учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений в РСФСР¹, хотя срок такого проживания в них не определялся.

Суды, решая жилищные споры, приходили к выводу о том, что положения нормативного правового акта субъекта РФ, устанавливающие в качестве основания для признания граждан нуждающимися в улучшении жилищных условий срок проживания в данном населенном пункте, являются противоречащими федеральному законодательству.

В настоящее время в нормах действующего федерального жилищного законодательства продолжают отсутствовать положения, касающиеся сроков постоянного проживания в определенном населенном пункте в качестве обязательного условия для постановки граждан на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий. Вместе с тем, субъекты РФ продолжают предусматривать в своих нормативных правовых актах, в качестве необходимого условия для постановки гражданина на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий постоянное проживание в данной местности не менее указанного в них срока.

Установление субъектами РФ срока постоянного проживания в данной местности необходимо, поскольку вызвано объективно существующими потребностями.

Установление такого «ценза» в литературе объясняют указанием на необходимость обеспечить жилой площадью в первую очередь коренных жителей города².

Отсутствие условия о сроке постоянного проживания в нормативных правовых актах субъектов РФ с учетом процессов миграции в стране приведет к

¹ Собрание постановлений Правительства РСФСР. - 1984. - № 14. - Ст. 121.

² Суханов, Е. А. Гражданское право. Т. 2 [Текст] / отв. ред. проф. Е. А. Суханов. - М., 1994. - С. 155.

значительному увеличению числа лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий, что, в свою очередь, отрицательно скажется на решении гражданами, длительное время проживающими в данном населенном пункте, своей жилищной проблемы. Увеличение числа лиц, стоящих на учете по улучшению жилищных условий приведет к невозможности управления этим процессом.

С учетом вышеизложенного и для исключения в будущем противоречий между федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ, представляется необходимым включение в ч. 1 ст. 52 ЖК нормы, обязывающей субъекты РФ при постановке на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий учитывать срок проживания в данной местности. Данной нормой также должен быть установлен предельный срок такого проживания, который будет действовать на всей территории России. Определение протяженности срока постоянного проживания должно быть отнесено к компетенции субъекта РФ, с учетом ими предельного срока.

Данная норма может быть изложена в следующей редакции: «Обязательным условием для принятия на учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий и предоставления им жилых помещений на основании договора социального найма, является их постоянное проживание в данном населенном пункте в течение срока, установленного субъектом РФ. Предельный срок постоянного проживания на территории того или иного субъекта РФ не должен превышать 5 лет».

Продолжая характеристику договора социального найма, следует уделить, на наш взгляд, особое внимание субъектному составу возникающего из него гражданского правоотношения. Как и для любого гражданско-правового отношения, для отношений по использованию жилых помещений в рамках найма жилого помещения, характерен классический субъектный состав, состоящий из кредитора и должника. В рассматриваемом договоре стороны именуются наймодатель и наниматель.

Следует отметить, что по вопросу о том, кого считать наймодателем в соответствии с ранее действующим законодательством в юридической литературе существовали различные точки зрения. В ст. 51 ЖК РСФСР было установлено, что наймодателем при найме выступает жилищно-эксплуатационная организация. Данную позицию разделяли Г.С. Сиволобова и М.И. Усенко¹. Аналогичной точки зрения придерживался и Ю.К. Толстой. По его мнению, договор найма должен был заключаться «соответствующей организацией», «...получив ордер, гражданин может требовать от жилищно-эксплуатационной организации, в ведении которой находится жилищный фонд, заключения с ним договора»². Иной взгляд на эту проблему высказывал П.В. Крашенинников, который полагал, что право заключить указанный вид договора принадлежит государственной или муниципальной организации либо органу местного самоуправления³.

¹ Сиволобова, Г. С. Правовые вопросы эксплуатации жилищного фонда [Текст] / Г. С. Сиволобова, М. И. Усенко. - Киев, 1987. - С. 51.

² Толстой, Ю. К. Жилищное право [Текст] / Ю. К. Толстой. - М., 2000. - С. 28-30.

³ Крашенинников, П. В. Российское жилищное законодательство [Текст] / П. В. Крашенинников. - М., 1996. - С. 41.

Нетрудно заметить, что при определении наймодателя П.В. Крашенинников учитывал положения ч. 3 ст. 14 Закона РФ «Об основах федеральной жилищной политики», в то время как Ю.К. Толстой опирался на нормы ЖК РСФСР.

В настоящий период времени в соответствии с нормами действующего жилищного законодательства, а именно в соответствии со ст. 60 ЖК РФ наймодателем может выступать собственник жилого помещения государственного жилищного фонда или муниципального жилищного фонда (действующие от его имени уполномоченный государственный орган или уполномоченный орган местного самоуправления) либо управомоченное им лицо.

Относительно контрагента наймодателя, т.е. нанимателя, вопрос решается следующим образом. Нанимателем в договоре социального найма может быть только гражданин. Это положение однозначно следует из содержания статей 677 Гражданского кодекса Российской Федерации и 60 Жилищного кодекса РФ. Как и любой другой субъект гражданского оборота, он должен обладать полной дееспособностью. Хотя договор социального найма заключается с одним субъектом, но данный вид договора практически всегда характеризуется множественностью лиц на стороне нанимателя. Согласно ст. 672 ГК и ст. 69 ЖК РФ, проживающие совместно с нанимателем члены его семьи пользуются всеми правами и несут все обязанности по договору наравне с нанимателем. При этом Жилищный кодекс уточняет, что к членам семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма относятся проживающие совместно с ним его супруг, а также дети и родители данного нанимателя. Другие родственники, нетрудоспособные иждивенцы, признаются членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма, если они вселены нанимателем в качестве членов его семьи и ведут с ним общее хозяйство. В исключительных случаях иные лица могут быть признаны членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма в судебном порядке.

Данная норма, казалось бы, дает основание для вывода о том, что члены семьи нанимателя занимают положение сонанимателей по договору социального найма. Однако сам законодатель не употребляет этого термина¹. Поэтому положения Гражданского кодекса РФ о сонанимателях не применяются к отношениям, возникающим из договора социального найма.

В качестве предмета договора социального найма выступает жилое помещение, для которого законодатель определил требования, которым оно должно отвечать:

- во-первых, пригодность для постоянного проживания, которая определяется в порядке, предусмотренном жилищным законодательством (ч. 2 п. 1 ст. 673 ГК РФ);

- во-вторых, изолированность жилого помещения (п. 1 ст. 673 ГК РФ, ст. 62 ЖК РФ);

¹ Сонин, С. Споры о расторжении договора социального найма жилья [Текст] / С. Сонин // Российская юстиция. - 2002. - № 3. - С. 25.

- в третьих, постоянное проживание в нем физических лиц (п. 1 ст. 673 ГК РФ).

По мнению Д. Потяркина, первые два требования определяют помещение как жилое, а третий - определяет жилое помещение именно как предмет договора найма¹.

Приведенная точка зрения дает возможность утверждать, что все эти требования тесным образом связаны между собой и только их совокупность позволяет отличить жилое помещение от нежилого.

Завершая характеристику договора социального найма, нельзя не рассмотреть вопрос, касающийся формы такого договора. Согласно ст. 672 ГК РФ в государственном и муниципальном жилищных фондах социального использования жилые помещения предоставляются гражданам по договору социального найма жилого помещения.

Следует заметить, что ранее действующее законодательство, хотя и предусматривало письменную форму договора найма жилого помещения в государственном и общественном жилищном фонде, но широкого распространения на практике она не получила. Письменную форму в то время заменял ордер, который де-факто предоставлял гражданину право пользования жилым помещением².

Вопрос о соотношении ордера на жилое помещение и договора найма жилого помещения активно обсуждался в юридической литературе. По данной проблеме были высказаны самые разные мнения. Так, широко была распространена точка зрения, согласно которой право на жилое помещение возникало из сложного юридического состава, элементами которого являлись: административные акты (решение местной администрации о предоставлении жилого помещения и ордер) и заключенный на их основе договор найма жилого помещения³. О.С. Иоффе, В.А. Рясенцев, В.Р. Скрипко считали, что основанием возникновения правомочий нанимателя является совокупность двух юридических фактов - административного акта и самого договора найма жилья⁴. Некоторые ученые полагали, что «жилищное правоотношение найма жилого помещения возникает только из договора. Пока договор не заключен, у гражданина – ордеродержателя нет права пользования жилым помещением, нет обязанности вносить квартирную плату и т.д. Он приобретает права и обязанности нанимателя

¹ Потяркин, Д. Договор найма жилого помещения [Текст] / Д. Потяркин // Российская юстиция. - 1998. - № 2. - С. 36.

² Сонин, С. Споры о расторжении договора социального найма жилья [Текст] / С. Сонин // Российская юстиция. - 2002. - № 3. - С. 25.

³ См., например: Толстой, Ю. К. Советское жилищное право / Ю. К. Толстой. - Л., 1967. - С. 22, 27; Чигир, В. Ф. Советское жилищное право [Текст] / В. Ф. Чигир. - Минск, 1968. - С. 61; Петрищева, Г. И. Предоставление жилых помещений в домах государственного и общественного жилищного фонда [Текст] / Г. И. Петрищева // Основы советского жилищного законодательства. - Свердловск, 1981. - С. 89.

⁴ Иоффе, О. С. Советское гражданское право [Текст]. Ч. 2 / О. С. Иоффе. - ЛГУ, 1961. - С. 92; Советское гражданское право. Т. 1.1 / под ред. проф. Рясенцева. - М., 1965. - С. 113; Скрипко, В. Р. Охрана жилищных прав граждан [Текст] / В. Р. Скрипко. - М., 1959. - С. 9.

только с момента заключения договора¹. Высказывалось также мнение, что на основании названных выше юридических фактов (ордера, договора найма и др.) возникает не одно жилищное правоотношение и право на жилую площадь, а множество жилищных правоотношений².

В настоящее время законодатель отказался от ордера, как основания заключения договора социального найма. В ст. 63 Жилищного кодекса РФ нашло отражение положение о том, что договор социального найма заключается в письменной форме на основании решения о предоставлении жилого помещения жилищного фонда социального использования. Указанное положение направлено на укрепление роли договора социального найма по отношению к административным актам.

С учетом вышеизложенного можно сделать вывод, что по ныне действующему ЖК РФ жилищные правоотношения в домах жилищного фонда социального использования возникают из сложного юридического состава:

- административного акта (решение о предоставлении жилого помещения социального использования);
- договора социального найма.

Необходимо обратить внимание, что в истории цивилизации сформировались два основных способа удовлетворения жилищной потребности: через механизмы купли-продажи и посредством получения жилья по нормам, заложенным в правилах раздатка. История доказала нежизнеспособность монопольных типов жилищных систем - только рыночных или только раздаточных. Большинство стран с рыночной экономикой методом проб и ошибок пришли к необходимости использования раздаточных механизмов для сбалансирования жилищной ситуации в целом: стали создаваться общественные сектора для малообеспеченных, выдаваться индивидуальные субсидии и пособия по квартплате³.

Подводя итог в рассмотрении социального найма жилого помещения, как способа удовлетворения жилищной потребности сотрудников органов внутренних дел, необходимо подчеркнуть, что, проводя дальнейшее внедрение рыночных механизмов в процесс обеспечения сотрудников ОВД жильем, нельзя забывать о социальном найме, который продолжает оставаться важнейшим способом, учитывающим реалии сегодняшнего дня.

Невысокий уровень материального благосостояния сотрудников органов внутренних дел требует проведения такой жилищной политики, которая обеспечивает реальную возможность улучшения жилищных условий сотрудников, нуждающихся в их улучшении и состоящих на «квартирном» учете, но не способных решить свою жилищную проблему самостоятельно.

¹ Корнеев, С. М. Пользование жилыми помещениями [Текст]: Гражданское право : учебник / под ред. Е. А. Суханова. - М., 1995. - Т. 2. - С. 163.

² См.: Мехтиев, Ю. А. Юридические гарантии прав граждан при распределении жилых помещений в домах государственного фонда [Текст] / Ю. А. Мехтиев // Вестник МГУ. - Сер. II «Право». - 1986. - № 6.

³ Бессонова, О. Э. Жилье: рынок и раздача [Текст] / О. Э. Бессонова. - Новосибирск, - 1993. - С. 152-153.

Наше государство не должно оставлять на произвол судьбы тех, кто действительно нуждается в его помощи, тем более тех, кто поддерживает общественную безопасность в государстве. По мере углубления рыночных реформ рыночные механизмы обеспечения жильем, безусловно, будут превалировать. Однако сегодня об этом можно говорить лишь в перспективе с учетом возможного повышения доходов сотрудников органов внутренних дел.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исследование проблемы реализации сотрудниками ОВД права на жилище позволяет сделать следующие основные выводы:

Переход нашей страны к рыночным отношениям обусловил изменения конституционного принципа решения жилищной проблемы. Конституция РФ, устанавливая рыночные подходы к решению жилищной проблемы, не сохранила принцип обеспечения всех граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, бесплатным жильем. Граждане, которые имеют необходимые средства для приобретения или строительства квартиры (жилого дома), должны решать этот вопрос, опираясь в основном на свои материальные возможности. Однако государство должно заботиться не только о малоимущих, но и иных указанных в законе гражданах, которым согласно ч. 3 ст. 40 Конституции РФ, жилище предоставляется бесплатно или за доступную плату. В связи с этим возникает проблема определения категорий граждан, имеющих право на бесплатное предоставление жилого помещения, или предоставление его за доступную плату.

Получение жилых помещений в государственном или муниципальном жилищном фонде на основании договора социального найма, как один из способов реализации сотрудниками ОВД права на жилище, остается наиболее справедливым и отвечающим задаче их социальной защиты. Сотрудники органов внутренних дел, учитывая их материальное положение и значимость выполняемых ими функций по обеспечению общественной безопасности, должны быть отнесены специальным федеральным законом к категории граждан, которой бесплатно предоставляются жилые помещения по договору социального найма. Этим же законом должны быть предусмотрены условия и порядок предоставления сотрудникам ОВД жилого помещения на основе договора социального найма.

При изучении ипотечного кредитования, как одного из возможных способов реализации сотрудниками органов внутренних дел права на жилище, следует прийти к выводу о том, что приобрести в настоящее время жилье в России с помощью жилищной ипотеки достаточно проблематично. Для увеличения спроса на ипотеку необходимо как минимум снизить процентные ставки по кредиту и упростить порядок его получения.

Что касается отдельных категорий граждан, таких как сотрудники органов внутренних дел, то им реализовать свое право на жилище с помощью системы ипотечного жилищного кредитования без содействия со стороны государства особенно сложно, что обусловлено недостаточно высоким уровнем их доходов.

Содействие государства в этом случае может проявляться: во-первых, в компенсации кредитным организациям снижения процентной ставки по долгосрочным жилищным кредитам, предоставляемым сотрудникам ОВД; во-вторых, в предоставлении кредитным организациям, осуществляющим жилищное кредитование сотрудников органов внутренних дел государственных гарантий по погашению получаемых кредитов, а также частичное или полное их погашении за счет государственных средств (государственного бюджета, государственных внебюджетных фондов или иных источников финансирования).

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Официальные документы

1. Гражданский кодекс РСФСР 1964 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. - 1964. - № 24. - Ст. 407; 1966. - № 32. - Ст. 771; 1973. - № 51. - Ст. 1114; 1974. - № 51. - Ст.1346; 1986. - № 23. - Ст. 638; 1987. - № 9. - Ст. 250; 1988. - № 1. - Ст. 1; 1991. - № 15. - Ст. 494; 1992. - № 15. - Ст. 768; 1992. - № 29. - Ст. 1689; 1992. - № 34. - Ст. 1966 (утратил силу).
2. Жилищный кодекс РСФСР от 24 июня 1983 года // Ведомости Верховного Совета РСФСР. - 1983. - № 26. - Ст. 883 (утратил силу).
3. Жилищный кодекс РФ: Федеральный закон РФ, 29 декабря 2004 г., № 188 // Российская газета. - 2005. - № 1. - 12 января; Собрание законодательства РФ. – 2008. - № 17. - Ст. 1756.
4. Гражданский кодекс РФ часть первая: Федеральный закон РФ, 30 ноября 1994 г., № 51 // Собрание законодательства РФ. - 1994. - № 32. - Ст. 3301; 2005. - № 1. - Ст. 43; 2008. - № 30 (ч. 1). - Ст. 3597.
5. Гражданский кодекс РФ часть вторая : Федеральный закон РФ, 26 января 1996 г., № 14 // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 5. - Ст. 410; 2005. - № 13. - Ст. 1080; 2008. - № 17. - Ст. 1756.
6. О кооперации в СССР : Закон СССР, от 26 мая 1988 г. № 8998 XI // Ведомости Верховного Совета СССР. -1988. - № 22. - Ст. 355.
7. Об основах федеральной жилищной политики : Закон РФ, 24 декабря 1992 г., № 4218-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. - 1993. - № 3. - Ст. 99; Собрание законодательства РФ. - 2003. - № 19. - Ст. 1750 (утратил силу).
8. О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации : Закон РФ, 4 июля 1991 г. № 1541-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. - 1991. - № 28. - Ст. 959; СЗ РФ. - 2008. - № 24. - Ст. 2797.
9. О милиции : Закон РФ, 18 апреля 1991 г. № 1026-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. - № 16. - Ст. 503; Собрание законодательства РФ. - 2005. - № 13. - Ст. 1078; 2007. - № 41. - Ст. 4845.
10. Об ипотеке : Федеральный закон РФ, 16 июля 1998 г., № 102 // Собрание законодательства РФ. - 1998. - № 29. - Ст. 3400; Собрание законодательства РФ. - 2005. - № 1. - Ст. 42; 2008. - № 20. - Ст. 2251.
11. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон РФ, 6 октября 2003 г., № 131 // СЗ РФ. - 2003. - № 40. - Ст. 3822; 2005. - № 1. - Ст. 25; 2008. - № 24. - Ст. 2790.
12. О внесении изменений в Федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)» : Федеральный закон, 30 декабря 2004 г., № 216 // Собрание законодательства РФ. – 2005. - № 1 (часть 1). - Ст. 42.
13. О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих : Федеральный закон РФ, 20 августа 2004 г., № 117 // СЗ РФ. - 2004. - № 34. - Ст. 3532; 2007. - № 50. - Ст. 6237.
14. О жилищных кредитах : Указ Президента РФ, 10 июня 1994 г., № 1180 // СЗ РФ. - 1994. - № 7. - Ст. 692.

15. О выпуске и обращении жилищных сертификатов : Указ Президента РФ, 10 июня 1994 г., № 1182 //СЗ РФ. - 1994. - № 7. - Ст. 694; 2004. - № 35. - Ст. 3610.

16. О государственной поддержке граждан в строительстве и приобретении жилья : Указ Президента РФ, 29 марта 1996 г., № 430 // СЗ РФ. - 1996. - № 14. - Ст. 1430.

17. О дополнительных мерах по финансированию строительства и приобретения жилья для военнослужащих : Указ Президента РФ, 21 июля 1992 г., № 796 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. - 1992. - № 4. - Ст. 178; СЗ РФ. - 1998. - № 42. - Ст. 5127.

18. О мерах по усилению социальной защиты военнослужащих внутренних войск, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы и членов их семей Указ Президента РФ, 2 октября 1992 г., № 1153 // Ведомости СНД РФ и Верховного Совета РФ. - 1992. - № 41. - Ст. 2285; СЗ РФ. - 2003. - № 16. - Ст. 1508.

19. О порядке и размерах выплаты компенсаций за наем (поднаем) жилых помещений сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службы исполнения наказаний, Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, лицам начальствующего состава Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации Постановление Правительства РФ, 27 декабря 2004 г., № 852 // Собрание законодательства РФ. - 2004. - № 52 (часть 2). - Ст. 5516; 2005. - № 44. - Ст. 4557.

20. О мерах по развитию системы ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации : Постановление Правительства РФ, 11 января 2000 г., № 28 // СЗ РФ. - 2000. - № 3. Ст. 278; 2002. - № 20. - Ст. 1859.

21. Об упорядочении учета лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и распределения жилой площади в органах внутренних дел: Приказ МВД РФ, 24 мая 2003 г., № 345 // Российская газета. - 2003. № 156. -7 августа; 2004. - № 189. - 1 сентября.

22. Об утверждении инструкции о порядке учета нуждающихся в улучшении жилищных условий сотрудников подразделений Центрального аппарата и подразделений, непосредственно подчиненных Министерству внутренних дел Российской Федерации, и предоставления им жилых помещений : Приказ МВД РФ, 18 марта 2003 г., № 169 // Российская газета. - 2003. - № 91.- 15 мая.

23. Об утверждении инструкции о порядке оказания безвозмездной финансовой помощи сотрудникам органов внутренних дел по оплате стоимости кооперативного жилья и погашению кредита банка на индивидуальное жилищное строительство : Приказ МВД РФ, 2 июля 2002 г., № 631 // Российская газета. - 2002. - № 149-150. -13 августа; 2005. - № 255. - 12 ноября.

24. Разрешение требования гражданина об обеспечении жилым помещением, право на которое предоставлено специальным законом, не может быть поставлено в зависимость от каких-либо условий : Постановление Президиума

Верховного Суда РФ, 6 февраля 2002 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. - 2002. - № 6. - С. 10.

Книги и статьи

25. Беленький-Белинский, Г. Классовые черты жилищной площади ленинградских домов [Текст] / Г. Беленький-Белинский // Социальная гигиена : сб. ст. - М.-Л., 1926. - С. 67.

26. Бессонова, О. Э. Жилье: рынок и раздача. [Текст] / О. Э. Бессонова. - Новосибирск, 1993.

27. Бойко, В. Н. Некоторые проблемы правовой и социальной защиты сотрудников органов внутренних дел и пути их решения [Текст] / В. Н. Бойко // Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе : сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф., 7-8 февр. 2002 г. - Красноярск, 2002. - Ч. 1. - С. 44.

28. Бронер, Д. Л. Современные проблемы жилищного хозяйства [Текст] / Д. Л. Бронер. - М., 1961. - С. 56.

29. Воспоминания о В. И. Ленине [Текст]. - М. : Молодая гвардия, 1955. - С. 115.

30. Говоренкова, Т. М. Решение жилищной проблемы в дореволюционной Москве [Текст] / Т. М. Говоренкова // ЖКХ. - 2001. - № 6. - С. 146.

31. Голощапов, Н. А. Жилищное право : учебно-практическое пособие [Текст] / Н. А. Голощапов, С. И. Помазкова: - М. : Изд-во ПРИОР, 2002. - С. 86.

32. Гришаев, С. П. Комментарий к Федеральному закону «Об ипотеке (залоге недвижимости)» [Текст] / С. П. Гришаев. - М. : Юристъ, 2003.

33. Дмитриев, Н. Жилищный вопрос. Два мира – два подхода. [Текст] / Н. Дмитриев. - М., 1973. - С. 71.

34. Иоффе, О. С. Советское гражданское право [Текст]. Ч.2 / О. С. Иоффе. - ЛГУ, 1961. - С.92.

35. Кичихин, А. Н. Жилищные права. Пользование и собственность [Текст]. / А. Н. Кичихин, И. В. Марткович, Н. А. Щербакова. - М., 1997. - С. 20-30.

36. Козырь, О. М. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая. Текст, комментарии, алфавитно-предметный указатель. [Текст] / под ред. О. М. Козырь, А. Л. Маковского, С. А. Хохлова. - М., 2005. - С. 350.

37. Корнеев, С. М. Пользование жилыми помещениями: Гражданское право : учебник [Текст] / под ред. Е. А. Суханова. - М., 1995. - Т. 2. - С. 163.

38. Крашенинников, П. В. Российское жилищное законодательство : учебное и практическое пособие. [Текст] / П. В. Крашенинников. - М., 1996. - С. 7-13.

39. Кузнецова, Т. О революционном жилищном переделе в Москве [Текст] / Т. Кузнецова // История СССР. - 1963. - № 5. - С. 43.

40. Лыкова, Э. Б. Управление жилищным хозяйством в истории законодательства Российской Федерации [Текст] / Э. Б. Лыкова // Гражданское право и гражданский процесс: от истории к современности: Юрид. зап. – Воронеж, 2000. – Вып. 11. - С. 47-68.

41. Мейер, Д. И. Русское гражданское право [Текст] / Д. И. Мейер. - М., 1997. - Ч. 2. - С. 262.
42. Мехтиев, Ю. А. Юридические гарантии прав граждан при распределении жилых помещений в домах государственного фонда [Текст] / Ю. А. Мехтиев // Вестник МГУ. - Сер. II «Право». - 1986. - № 6.
43. Плансон, В. Организационные задачи жилищной кооперации [Текст] / В. Плансон // Жилищная кооперация. - 1924. - № 17-18. - С.- 10.
44. Полетаев В. Е. На путях к новой Москве [Текст] / В. Е. Полетаев.- М., 1961. - С. 12.
45. Потяркин, Д. Договор найма жилого помещения [Текст] / Д. Потяркин // Российская юстиция. - 1998. - № 2. - С. 36.
46. Пчелинцева, Л. П. Жилищные льготы : учебное и методическое пособие [Текст] / Л. П. Пчелинцева. - М., 1999. - С. 4.
47. Савина, А. А. О перспективах ипотеки в России [Текст] / А. А. Савина // Адвокат. - 2005. - № 1.
48. Садилов, О. Н. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, часть вторая (постатейный) [Текст] / руководитель и отв. ред. О. Н. Садилов. - М., 1996. - С. 253.
49. Садилов, О. Н. Комментарий к Гражданскому кодексу РФ, части второй (постатейный) [Текст] / Руководитель авт. коллектива и отв. ред. О. Н. Садилов.- М., 2005. - С. 248.
50. Седугин, П. И. Жилищное право : учебник для вузов [Текст] / П. И. Седугин. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2006. – 384 с.
51. Седугин, П. И. Жилищное право : учебник [Текст] / под ред. П. И. Седугина. - М., 2001. - С. 47.
52. Семина, Т. А. Жилищно-правовая проблема и развитие жилищного законодательства Российской Федерации [Текст] / Т. А. Семина // Недвижимость и инвестиции. - 2003. - № 3-4.
53. Сиволобова, Г. С. Правовые вопросы эксплуатации жилищного фонда [Текст] / Г. С. Сиволобова, М. И. Усенко. - Киев, 1987. - С. 51.
54. Скрипко, В. Р. Право граждан на жилище и его судебная защита [Текст] / В. Р. Скрипко. – М. : Право и закон, 2001. – 80 с.
55. Сонин, С. Споры о расторжении договора социального найма жилья [Текст] / С. Сонин // Российская юстиция. - 2002. - № 3. - С. 25.
56. Суханов, Е. А. Гражданское право: учебник [Текст] / под ред. Е. А. Суханова. - М., 2004. - Т.2. - С. 149.
57. Суханов, Е. А. Гражданское право. Т. 2 [Текст] / отв. ред. проф. Е. А. Суханов. - М., 1994. - С. 155.
58. Титов, А. А. Новые условия и формы обеспечения граждан жильем [Текст] / А. А. Титов // Жилищное право. - 2000. - № 4. - С. 6.
59. Толстой, Ю. К. Жилищное право [Текст] / Ю. К. Толстой. - М., - 2000. - С. 28-30.
60. Черных, А. Жилищный передел [Текст] / А. Черных // СОЦИС: Социологические исследования. - 1995. - № 10. - С. 71.

Диссертации

61. Воронина, Н. П. Правообразующие юридические факты в советском жилищном праве [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / Н. П. Воронина. - Свердловск, 1982. - С. 8.

62. Досанова, Р. Б. Защита конституционного права граждан СССР на жилище на этапе предоставления жилых помещений [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Саратов, 1983.

63. Круппо, С. М. Правовая и социальная защита сотрудников органов внутренних дел [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 – Адм. право, Фин. право, Информ. право / С. М. Круппо; Моск. акад. МВД России. – М., 2001. – 24 с.

ААУАІЕІ Владимир Александрович,

**Реализация сотрудниками ОВД
права на жилище**

Научно-практическое пособие

Редактор Л.В. Каверина
Техн. ред. и комп. верстка Т.Л. Ковалева

Подписано в печать 12.01.09 г. уч.-изд.л. 4,3, бумага офсетная, печать ризография

Тираж экз. Заказ №

Отпечатано в отделении оперативной полиграфии Белгородского юридического института
МВД России
г. Белгород, ул. Горького, 71