

Министерство науки и высшего образования РФ
Автономная некоммерческая организация высшего образования
Самарский университет государственного управления
«Международный институт рынка»
(АНО ВО Университет «МИР»)

Факультет юридический
Кафедра Государственного и муниципального управления и правового
обеспечения государственной службы
Программа высшего образования
Направление подготовки «38.03.04. Государственное и муниципальное
управление»
Профиль «Проектная деятельность в государственном
и муниципальном управлении»

ДОПУСКАЕТСЯ К ЗАЩИТЕ

Заведующий кафедрой:
к.ю.н., доцент Березовский Д.В.


(подпись)

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА БАКАЛАВРА
«РЕАЛИЗАЦИЯ МЕХАНИЗМА МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ
В СФЕРЕ ПЕРЕСЕЛЕНИЯ ГРАЖДАН
ИЗ АВАРИЙНОГО ЖИЛИЩНОГО ФОНДА»**

Выполнил:
Кузьмичева Н.В., гр. ГМУ-41


(подпись)

Научный руководитель:
к.и.н., доцент Карлина А.А.


(подпись)

Консультант: ст. преподаватель
Шамина Е.Ю.


(подпись)


(подпись)

Самара

2018

Оглавление

Введение	3
1. Теоретическая основа и основные положения аварийного жилищного фонда	7
1.1. Понятие и общая характеристика жилищного фонда как предмета ответственности органов местного самоуправления	7
1.2. Общая характеристика аварийного жилищного фонда. Основания признания многоквартирных жилых домов аварийными и подлежащими сносу или реконструкции.....	15
1.3. Порядок выселения граждан из жилых помещений многоквартирных домов, признанных аварийными и подлежащими сносу.....	22
2. Проблемы и перспективы в сфере переселения граждан из аварийного жилищного фонда.....	29
2.1. Проблемы переселения граждан, связанные с реализацией ст. 32 ЖК РФ	29
2.2. Реализация механизма переселения граждан - собственников жилья по договорам мены, заключенным в порядке со ст. 567 ГК РФ	33
2.3. Мероприятия по улучшению жилищных условий жителей городского округа Самара, проживающих в аварийных домах	40
Заключение	51
Список использованной литературы	54

Введение

Статьей 25 «Всеобщей декларации прав человека» в жизненный уровень человека, необходимый для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, включается такой обязательный элемент, как жилище [1]. Неотъемлемое право каждого человека на жилище закреплено также в «Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах» [2, ст.11]. При этом, как следует из п. 1 ст. 12 «Международного пакта о гражданских и политических правах», право на жилище должно реализовываться при условии свободы выбора человеком места жительства. Необходимость уважения жилища человека закреплена и в «Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод» [3, ст.8]. С учетом положений международных правовых актов в ст. 40 Конституции Российской Федерации закреплено право каждого на жилище [4].

Среди международных стандартов в области прав человека центральное место занимает право каждого на достаточный жизненный уровень. Одним из его элементов является право на достаточное жилище.

Данное право получило свое продолжение в той или иной форме в конституциях большинства стран, но, несмотря на его поддержку во внутригосударственных актах, достаточного жилища лишены свыше миллиарда людей на земле. Во всем мире есть люди, которые живут в условиях, создающих угрозу для их жизни или здоровья.

Аварийный жилищный фонд замедляет развитие городской инфраструктуры, ухудшает внешний облик города, снижает инвестиционную привлекательность территории. Кроме того, он является одним из источников развития социальной напряженности, поскольку большинство граждан, проживающих в аварийных домах, не могут в настоящее время самостоятельно приобрести или получить на условиях найма или права собственности жилье приемлемого качества.

К одной из значимых проблем также необходимо отнести несовершенство законодательства в сфере аварийного жилья. На процесс переселения важно

смотреть не только со стороны власти, но и со стороны граждан, непосредственно проживающих в данном аварийном жилищном фонде. Кроме того, существуют некоторые разногласия между тем, какое значение в понятие «аварийное жилье» вкладывают жители и каким образом это отражается в законодательстве.

Все эти проблемы носят масштабный характер и требуют принятия определенных мер и решений.

Актуальность выбранной темы выпускной квалификационной работы обусловлена тем, что процесс переселения граждан из аварийного жилищного фонда является главенствующей задачей жилищной политики Российской Федерации. На сегодняшний день проблема расселения из подобных жилых объектов стоит достаточно остро, поскольку органам местного самоуправления при реализации механизма не всегда удастся удовлетворить одновременно интересы граждан и застройщиков, при этом укладываясь в рамки выделенных средств.

Цель исследования – разработать механизмы совершенствования процесса переселения граждан из аварийного жилищного фонда, способствующие улучшению жилищных условий жителей городского округа Самара.

В работе поставлены следующие **задачи**:

- провести анализ состояния жилищного фонда в Российской Федерации и городском округе Самара;
- определить критерии и технические условия отнесения жилых помещений к категории аварийного жилья;
- определить порядок и сроки переселения граждан из жилых помещений многоквартирных домов, признанных аварийными и подлежащими сносу;
- выявить проблемы, связанные с переселением граждан из аварийного жилищного фонда по ст. 32 Жилищного кодекса Российской Федерации;
- изучить процесс реализации механизма переселения граждан – собственников жилья по договорам мены, заключенным в порядке со ст. 567 Гражданского кодекса Российской Федерации;
- выработать мероприятия по улучшению жилищных условий жителей городского округа Самара, проживающих в аварийном жилищном фонде.

Объектом исследования являются взаимоотношения между гражданами и муниципальной властью по поводу переселения из аварийного жилищного фонда.

Предмет работы - процесс согласования интересов заинтересованных сторон по вопросам переселения граждан из аварийного жилищного фонда.

Степень разработанности темы. Вопросам состояния и специфики жилищного фонда посвящены работы таких исследователей, как Н.В.Воронцова, Н.В.Забелина, Д.В.Карпухин, Л.В.Перетолчина, Д.В.Соколова, А.П.Прокопишин.

Проблемы и особенности процесса переселения граждан из аварийного жилищного фонда изучали такие авторы, как Д.В.Гусев, И.Г.Ильющенко, Е.С.Дедюхина, Ф.М.Иохведов, В.Ф.Корчуков, И.Е.Милова, Е.А.Милова, О.Ф.Чистик, С.Ю.Шахов. Анализ факторов и предложенных различными исследователями путей решения вопросов переселения граждан из аварийного жилья позволяет сделать вывод о том, что вопрос переселения рассматривался в основном с позиции власти и финансовой обеспеченности. Несмотря на обширное количество работ по исследованию процесса переселения из аварийного жилфонда, следует отметить, что остаются еще недостаточно исследованными проблемы взаимоотношений граждан, муниципальной власти и бизнеса (застройщиков) в рамках данного вопроса. Этим обуславливается выбор цели, задач, объекта и предмета данного исследования.

Важной частью **эмпирического материала** для исследования является ряд нормативных правовых федеральных и локальных документов, определяющих и регулирующих деятельность в сфере аварийного жилищного фонда. К ним относятся в частности: Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Жилищный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 21.07.2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», адресная программа городского округа Самара «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда на территории городского округа Самара», государственная программа Самарской области «Развитие жилищного строительства в Самарской области» до 2020 г.,

муниципальная адресная программа «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда на территории городского округа Самара» на 2011-2017 гг.

Теоретической основой выпускной работы послужили труды отечественных исследователей в области состояния жилищного фонда и переселения из аварийного жилья. Были изучены работы различных авторов, таких как Н.В.Воронцова, Д.В.Гусев, Е.С.Дедюхина, П.В.Крашенников, И.Е.Милова и др.

Работа написана на основе методов описания, изучения, сравнения, обобщения, моделирования, проектирования, анализа, в том числе SWOT-анализа.

Методологической основой изучения процесса переселения из аварийного жилищного фонда послужила практика городов Российской Федерации по реализации данного механизма в соответствии со ст.32 Жилищного кодекса Российской Федерации и ст.567 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Информационной базой исследования послужили статистические и другие информационные источники, в частности рассмотрена общероссийская и региональная статистика по жилищному фонду, динамика аварийного жилья, материалы судебной практики и данные, полученные в ходе прохождения производственной практики.

Цель и задачи определили **структуру** выпускной квалификационной работы, включающую введение, 2 главы и заключение.

Практическая значимость заключается в том, что в дальнейшей перспективе работа может быть полезной для научно-практических разработок в области оценки деятельности органов власти, нормативного правового регулирования при решении проблем переселения из аварийного жилищного фонда. Результаты исследования могут быть полезны при разработке курса лекций по дисциплине «Управление государственной и муниципальной собственностью».

1. Теоретическая основа и основные положения аварийного жилищного фонда

1.1. Понятие и общая характеристика жилищного фонда как предмета ответственности органов местного самоуправления

Уровень жизни населения ООН оценивает с помощью 12 основных групп показателей, среди которых особое место занимают жилищные условия. Понятие «жилищные условия» является многоплановым, оно включает характеристики свойств самого жилищного фонда, его местоположения, систему заселения и имеет количественную и качественную определенность.

Жилищный фонд – совокупность всех жилых помещений, находящихся на территории Российской Федерации [6]. В основу определения, данного в ч. 1 ст. 19 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ), положен территориальный признак. Помимо этого определения, в ЖК РФ предложено два критерия классификации: в зависимости от формы собственности и в зависимости от целей использования [23, с.281].

В зависимости от формы собственности различают следующие виды жилищного фонда:

- частный жилищный фонд;
- государственный жилищный фонд;
- муниципальный жилищный фонд [32, с.321].

Частный жилищный фонд представляет собой совокупность жилых помещений, находящихся в собственности граждан и юридических лиц. К фонду, находящемуся в собственности граждан, относятся индивидуальные жилые дома, приватизированные, приобретенные и построенные квартиры и дома, а также квартиры и дома, приобретенные гражданами в собственность на иных законных основаниях. В свою очередь, жилищный фонд, находящийся в собственности юридических лиц, представлен объектами недвижимости, которые были построены или приобретены на их средства (как правило, это жилищный фонд, принадлежащий организациям).

Государственный жилищный фонд характеризуется тем, что включает в себя жилые дома и другие жилые помещения, принадлежащие на правах собственности Российской Федерации либо ее субъектам. Государственный фонд подразделяется на ведомственный жилищный фонд, состоящий в федеральной собственности и находящийся в хозяйственном ведении госпредприятий, и фонд, находящийся в собственности республик, краев, областей и автономной области Российской Федерации.

Муниципальный жилищный фонд включает в себя фонд, находящийся в собственности района, города, входящих в них административно-территориальных образований, а также закрепленный за муниципальными предприятиями и учреждениями на праве хозяйственного ведения или оперативного управления [40].

По данным на конец 2016 г. общая площадь жилищного фонда в Самарской области составила 82090,1 тыс. м² (табл. 1). Структура жилищного фонда по правовому положению пользователя жилым помещением выглядит следующим образом: большая часть жилищного фонда (93,7% от общей площади) находится в частной собственности, в муниципальной собственности находится 5,3%, в государственной - 0,9%. На остальные 0,1% приходится жилищный фонд, находящийся в иной форме собственности [22, с.81].

Таблица 1 - Жилищный фонд Самарской области 2011-2016гг.,
общая площадь жилых помещений, тыс. м² [22]

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Жилищный фонд, всего	72755,2	73601,6	75141,1	78128,0	80183,2	82090,1
в том числе:						
частный	65060,2	66547,0	68492,1	70801,3	74000,4	76889,3
государственный	1043,2	884,6	755,0	885,3	870,3	816,5
муниципальный	6645,2	6163,4	5854,9	6402,7	5275,8	4347,6
иные формы собственности	6,6	6,6	39,1	38,7	36,7	36,7

Из приведенных данных следует, что существенная доля государственного и муниципального жилищного фонда была передана в частную собственность.

ЖК РФ так же поставил частный жилищный фонд на первое место, что свидетельствует о его значимости в жилищной сфере.

Резкому увеличению частного жилья способствовало принятие закона «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» от 04.07.1991 г. № 1541-1, а также нормы гражданского законодательства [5; 7]. Так, глава 18 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ) посвящена праву собственности на жилое помещение. Согласно ст. 218 ГК РФ член жилищного и жилищно-строительного кооператива, полностью внесший свой пай за квартиру, становится ее собственником.

В зависимости от целей использования жилищный фонд подразделяется на:

- жилищный фонд социального пользования;
- специализированный жилищный фонд;
- индивидуальный жилищный фонд;
- жилищный фонд коммерческого пользования.

К объектам социального жилищного фонда относят определенные жилые помещения государственного или муниципального фонда. Согласно ст. 57 ЖК РФ жилые помещения данного фонда предоставляются категориям граждан, состоящим на учете в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий. При этом, основным документом, регулирующим право пользования жилым помещением является договор социального найма, который заключается на основании решения о предоставлении жилого помещения жилищного фонда социального использования без установления срока его действия (ч. 2 ст. 60 ЖК РФ). Жилое помещение по договору социального найма предоставляется, как правило, малоимущим гражданам и (или) инвалидам и особо нуждающимся гражданам [6].

Объекты специализированного жилищного фонда предназначены для проживания определенных категорий граждан. К данным объектам относятся общежития, жилье маневренного фонда, дома социального обслуживания населения и жилые помещения для социальной защиты отдельных категорий граждан.

К индивидуальному жилищному фонду принадлежит совокупность жилых помещений частного жилищного фонда, которые используются собственниками

таких помещений для своего проживания, проживания членов своей семьи или проживания иных граждан на условиях безвозмездного пользования. К объектам индивидуального жилищного фонда также относятся помещения, используемые юридическими лицами – собственниками данных помещений – для проживания граждан на указанных условиях пользования.

Жилищный фонд коммерческого использования представлен объектами, которые предоставляются собственниками другим гражданам на условиях возмездного пользования [40].

Социальные проблемы государства непосредственно связаны с развитием рынка жилья и с состоянием жилищного фонда в целом.

Для оценки состояния жилищного фонда используют агрегированные показатели, такие как:

- общая величина жилищного фонда;
- площадь жилых помещений в среднем на одного жителя;
- ввод в действие жилых домов;
- число семей, нуждающихся в жилых помещениях, и число семей, получивших жилые помещения и улучшивших жилищные условия за год;
- величина площади ветхого и аварийного жилищного фонда;
- удельный вес общей жилой площади, оборудованной отоплением, водопроводом, газом, канализацией, горячим водоснабжением;
- потребительские тарифы на различные виды услуг ЖКХ;
- средние цены и индексы цен на рынке жилья [49, с.71].

Общая площадь жилых помещений в Российской Федерации за весь рассматриваемый период (2011-2016гг.) имеет четкую тенденцию роста. В среднем за год она увеличивалась на 73 млн. м² (табл. 2, рис. 1).

Таблица 2 - Жилищный фонд Российской Федерации и Самарской области, общая площадь жилых помещений, млн. м² [22; 27]

Год	Российская Федерация	Самарская область
2011	3288	73
2012	3349	74
2013	3359	75
2014	3473	78
2015	3581	80
2016	3653	82
Прирост (в среднем за год)	73	1,8

В Самарской области общая площадь жилых помещений также росла, в среднем на 1,8 млн. м² (см.табл. 2) [27].

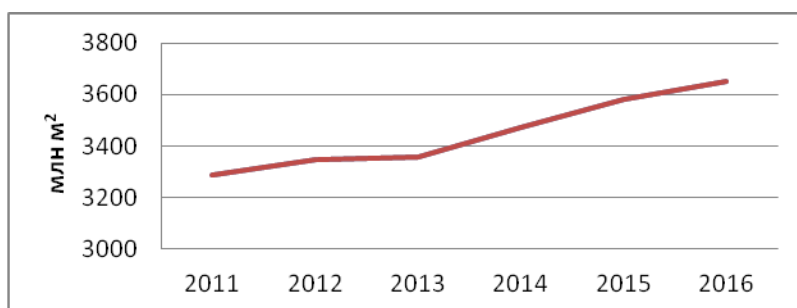


Рисунок 1 - Жилищный фонд Российской Федерации, 2011-2016гг.

В социальном аспекте потребность в жилище является одной из основных потребностей человека. Степень обеспеченности населения комфортабельной жилой площадью является характеристикой уровня развития страны в целом. Например, в странах с развитой экономикой жилищный фонд составляет от 20 до 45 % воспроизводимого национального богатства. В Российской Федерации на сегодняшний момент он составляет 20 % национального богатства страны [44, с. 57].

Относительный показатель обеспеченности общей площадью жилых помещений в расчете на одного жителя страны (области) традиционно включается

в минимальный набор социальных индикаторов для характеристики уровня жизни населения [45].

Интегрированный показатель средней обеспеченности жителя общей площадью жилых помещений определяется как частное от деления общей площади наличного жилого фонда на среднегодовую численность постоянного населения [28]. Статистические данные по общей площади жилых помещений, приходящейся в среднем на одного жителя Российской Федерации и Самарской области, представлены в таблице (табл. 3).

Таблица 3 - Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, на конец года, м² [22; 27]

Год	Российская Федерация	Самарская область
2011	23,0	22,6
2012	23,4	22,9
2013	23,4	23,4
2014	23,7	24,3
2015	24,4	25,0
2016	24,9	25,6

Приходящаяся в среднем на одного жителя общая площадь жилых помещений в Самарской области на конец 2016 г. составила 25,6 м², что выше аналогичного показателя в среднем по Российской Федерации на 0,7 м², и возросла практически на 12% по отношению к 2011 г. Изменение обеспеченности населения жильем обусловлено не только строительством новых жилых домов и положительной динамикой общей площади жилых помещений, но и демографическими тенденциями [32].

В последнее десятилетие отмечается значительный рост ввода в действие жилых домов в Российской Федерации (табл. 4). Так, в 2015 г. уровень данного показателя составил 85,4 млн. м², что в 2 раза превышает значение 2005 г. Следует отметить, что результат 2015 г. является абсолютным рекордом за всю постсоветскую историю России.

Таблица 4 - Ввод в действие жилых домов, млн. м² [27]

Год	Российская Федерация		Самарская область	
	Всего, млн. м ² общей площади жилых помещений	На 1000 человек населения, м ² общей площади жилых помещений	Всего, млн. м ² общей площади жилых помещений	На 1000 человек населения, м ² общей площади жилых помещений
2005	43,6	304	0,9	282
2010	58,4	409	1,0	324
2014	84,2	576	1,9	588
2015	85,4	583	2,2	689
2016	80,2	547	1,9	585

При этом, по Самарской области данный показатель за аналогичный рассматриваемый период превысил значение более чем в 2 раза. Но в 2016 г. значение показателя «ввод в действие жилых домов» претерпело некоторые изменения в худшую сторону как в Самарской области, так и в Российской Федерации в целом. Данное обстоятельство было вызвано снижением финансовой активности населения а, следовательно, и сокращением индивидуального строительства.

Демографический аспект жилищного вопроса рассматривает такой показатель, как число семей, получивших жилые помещения и улучшивших жилищные условия за год (табл. 5).

Таким образом, за анализируемый период число семей, состоявших на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, имеет тенденцию к уменьшению как в РФ, так и в Самарской области. При этом динамика числа семей, которые получили жилые помещения и улучшили свои жилищные условия, постоянно меняется. Положительный скачок произошел в 2010 г., когда практически 244 тыс. семей по РФ и 72 тыс. – по Самарской области улучшили свои жилищные условия. Это связано с активной реализацией государственной программы «Молодая семья», в дальнейшем переименованной в программу «Жилище» [11].

Таблица 5 - Предоставление гражданам жилых помещений,
2005-2016 гг. [22; 27]

Год	Российская Федерация		Самарская область	
	Число семей, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях (на конец года), тыс.	Число семей, получивших жилые помещения и улучшивших жилищные условия за год, тыс.	Число семей, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях (на конец года), тыс.	Число семей, получивших жилые помещения и улучшивших жилищные условия за год, тыс.
2005	3383,9	151,2	780,7	32,1
2010	2821,4	243,9	667,9	71,4
2015	2612,4	134,9	633,4	33,5
2016	2542,4	128,6	621,1	32,4

Законодательство в сфере управления жилищным фондом отличается большим разнообразием нормативных правовых актов. Так, Постановлением Государственного комитета РФ по строительству и жилищно-коммунальному комплексу (Госстроя России) от 27.09.2003 г. № 170 были утверждены Правила и нормы технической эксплуатации жилищного фонда [13]. В соответствии с ч. 4 ст. 19 ЖК РФ жилищный фонд подлежит государственному учету. Согласно ст. 20 ЖК РФ, осуществляется государственный контроль за использованием и сохранностью жилищного фонда, независимо от его формы собственности.

Управление жилищным фондом имеет ряд особенностей, отличающих жилье от других объектов недвижимости. Практически каждый жилой дом уникален, так как имеет различные конструктивные и планировочные характеристики, а также разную степень износа. Здесь требуется особый индивидуальный подход к каждому объекту и различные схемы управления. Процесс управления осложнён и особой социальной значимостью жилья, поскольку в жилом помещении человек проводит большую часть своей жизни. С этим напрямую связаны более жёсткие требования к состоянию жилищного

фонда, снабжению его коммунальными услугами, к обеспечению безопасности проживания.

Сложность управления жилищным фондом обусловлена также наличием у объектов жилищного фонда нескольких собственников, тесной взаимозависимостью с множеством обслуживающих организаций разных секторов экономики, существованием многоуровневой системы финансовых потоков.

1.2. Общая характеристика аварийного жилищного фонда. Основания признания многоквартирных жилых домов аварийными и подлежащими сносу или реконструкции

Одним из важнейших показателей оценки состояния жилищного фонда является величина площади ветхого и аварийного жилищного фонда.

В нормативных документах РФ отсутствует определение аварийного жилья. Оно дается в «Методическом пособии по содержанию и ремонту жилищного фонда. МДК 2-04.2004».

В соответствии с данным документом ветхое состояние здания определено как состояние, при котором конструкции здания и здание в целом имеет износ: для каменных домов – свыше 70%, деревянных домов со стенами из местных материалов, а также мансард – свыше 65%, основные несущие конструкции сохраняют прочность, достаточную для обеспечения устойчивости здания, однако здание перестает удовлетворять заданным эксплуатационным требованиям [29]. Но несмотря на данные обстоятельства оно характеризуется относительной безопасностью для проживания, поскольку не несет угрозу разрушения или обвала.

Аварийное состояние здания представляет собой ситуацию, при которой более половины жилых помещений и основных несущих конструкций отнесены к категории аварийных и представляют опасность для жизни проживающих. Следует отметить, что не все дома с большим физическим износом являются аварийными. Как правило, жилые дома признаются аварийными в случае, если процент износа дома составляет 70 % и выше.

Обеспечение жилищем и достаточными жилищными условиями является одним из самых актуальных вопросов для современной России. Глава наблюдательного совета Фонда ЖКХ Сергей Степашин в одном из своих интервью заявил, что в России не менее 800 тыс. граждан зарегистрированы и постоянно проживают в аварийном жилье [48]. Уровень аварийного и ветхого жилья в Российской Федерации достаточно высок и составил на конец 2016 г. 89,1 млн. м² (табл. 6). Это вызвано, в первую очередь, проблемами жилищно-коммунального обслуживания жилищных фондов, с высоким процентом износа домов, с отсутствием некоторых подзаконных актов в области капитального ремонта. Высокий уровень износа зданий особенно касается городов, которые имеют большое количество исторических построек в структуре города [24, с.465].

Таблица 6 - Ветхий и аварийный жилищный фонд Российской Федерации, на конец года, общая площадь жилых помещений, млн. м² [58]

	1990	1995	2000	2005	2010	2014	2015	2016
Весь ветхий и аварийный жилищный фонд, млн. м ²	32,2	37,7	65,6	94,6	99,4	93,3	88,0	89,1
в том числе:								
ветхий	28,9	32,8	56,1	83,4	78,9	69,5	68,4	66,4
аварийный	3,3	4,9	9,5	11,2	20,5	23,8	19,6	22,7
Удельный вес ветхого и аварийного жилищного фонда в общей площади всего жилищного фонда, процентов	1,3	1,4	2,4	3,2	3,1	2,7	2,5	2,4

По состоянию на конец 2010 г., Самарская область заняла 25 позицию в рейтинге регионов по уровню ветхого и аварийного жилья в общем жилищном фонде, составленном экспертами «РИА-Аналитика» [43]. Данный результат оказался лучше среднего значения по Российской Федерации (рис. 2).

Место	Регион	Доля ветхого и аварийного жилищного фонда	В том числе доля аварийного фонда	Изменение доли ветхого и аварийного жилищного фонда за 5 лет, п.п.	Ветхий и аварийный жилищный фонд всего, тыс. кв. м
25	Самарская область	2.0%	0.5%	0.1	1410.4
	Российская Федерация	3.1%	0.6%	-0.1	99382.1

Рисунок 2 - Положение Самарской области и среднее значение по Российской Федерации по доле ветхого и аварийного жилья в общей площади всего жилищного фонда по состоянию на 2010 год [43]

Частью 4 статьи 15 ЖК РФ установлено, что жилое помещение может быть признано непригодным для проживания по основаниям и в порядке, которые установлены уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти. В ч. 10 ст. 32 ЖК РФ говорится, что многоквартирный аварийный дом подлежит сносу, если орган, принявший решение о признании его таковым, вынес свое решение о сносе дома в разумный срок. Если собственник не осуществил снос, признанного дома аварийным, то изымается его земельный участок, где располагается данный дом для муниципальных нужд, и каждое жилое помещение, находящиеся в доме, будет изъято [6].

Во исполнение данной нормы Правительством Российской Федерации принято постановление от 28.01.2006 г. № 47 «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции» (далее — Положение), действие которого распространяется на находящиеся в эксплуатации жилые помещения независимо от формы собственности, расположенные на территории Российской Федерации [12].

В соответствии с п. 7 Положения создается межведомственная комиссия, состав которой представлен на рисунке (рис. 3). К ее компетенциям относится признание помещения жилым, пригодным (непригодным) для проживания в нем граждан, а также многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции.



Рисунок 3 - Состав комиссии [25]

Данные полномочия осуществляются комиссией на основании заявления собственника помещения или заявления гражданина (нанимателя), либо на основании заключения органов государственного надзора (контроля) по вопросам, отнесенным к их компетенции.

Под многоквартирным домом понимается совокупность двух или более квартир, которые имеют самостоятельные выходы на земельный участок, прилегающий к данному жилому дому, либо в помещения общего пользования в таком доме. В соответствии с ЖК РФ многоквартирный дом имеет элементы общего имущества собственников помещения [50].

По результатам работы комиссия принимает одно из следующих решений:

- о соответствии помещения требованиям, предъявляемым к жилому помещению, и его пригодности для проживания;
- о необходимости и возможности проведения капитального ремонта, реконструкции или перепланировки (при необходимости с технико-экономическим обоснованием) с целью приведения утраченных в процессе эксплуатации характеристик жилого помещения в соответствии с установленными в Положении требованиями и после их завершения;
- о продолжении процедуры оценки;

- о несоответствии помещения требованиям, предъявляемым к жилому помещению, с указанием оснований, по которым помещение признается непригодным для проживания;
- о признании многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу;
- о признании многоквартирного дома аварийным и подлежащим реконструкции.

В соответствии с п. 49 Положения на основании полученного заключения соответствующий орган исполнительной власти либо орган местного самоуправления принимает решение и издает распоряжение с указанием дальнейшего использования помещения, сроков отселения физических и юридических лиц в случае признания дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции или о непризнании необходимости проведения ремонтно-восстановительных работ.

Согласно п. 43 Положения при оценке соответствия находящегося в эксплуатации помещения установленным в Положении требованиям проверяется его фактическое состояние. В рамках исполнения данного пункта проводится оценка степени и категории технического состояния строительных конструкций и жилого дома в целом, степени его огнестойкости, условий обеспечения эвакуации проживающих граждан в случае пожара, санитарно-эпидемиологических требований и гигиенических нормативов, содержания потенциально опасных для человека химических и биологических веществ, качества атмосферного воздуха, уровня радиационного фона и физических факторов источников шума, вибрации, наличия электромагнитных полей, параметров микроклимата помещения, а также месторасположения жилого помещения.

Процедура проведения оценки соответствия помещения установленным в Положении требованиям включает:

- прием и рассмотрение заявления и прилагаемых к нему обосновывающих документов;
- определение перечня дополнительных документов (заключения (акты) соответствующих органов государственного надзора (контроля);

– заключение проектно-изыскательской организации по результатам обследования элементов ограждающих и несущих конструкций жилого помещения), необходимых для принятия решения о признании жилого помещения соответствующим (не соответствующим) установленным в Положении требованиям.

Проанализировав Положение, а также соответствующие источники информации, был составлен алгоритм признания многоквартирного жилого дома аварийным (рис. 4) [25; 26].

Существует перечень оснований, не позволяющих признать жилое помещение непригодным. К ним относят следующие условия:

- отсутствие системы канализации и горячего водоснабжения в одно- или двухэтажном жилом доме;
- отсутствие лифта и мусоропровода в доме свыше пяти этажей (при этом, если дом находится в ограниченно работоспособном состоянии из-за эксплуатационного износа и не подлежит реконструкции);
- несовпадение площади комнат с объемом планировочного решения в соответствии со старой документацией [42].

Помимо ЖК (ст. 32, 57, 86, 87, 89) и названного Положения, отношения по предоставлению жилых помещений в случаях признания их непригодными для проживания и многоквартирных домов аварийными и подлежащими сносу или реконструкции, регулируются также нормами Федерального закона от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (далее - ФЗ-185) с учетом правовых позиций Конституционного Суда РФ [10].

Важные разъяснения по названному вопросу содержатся в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 2 июля 2009 года № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» [14].

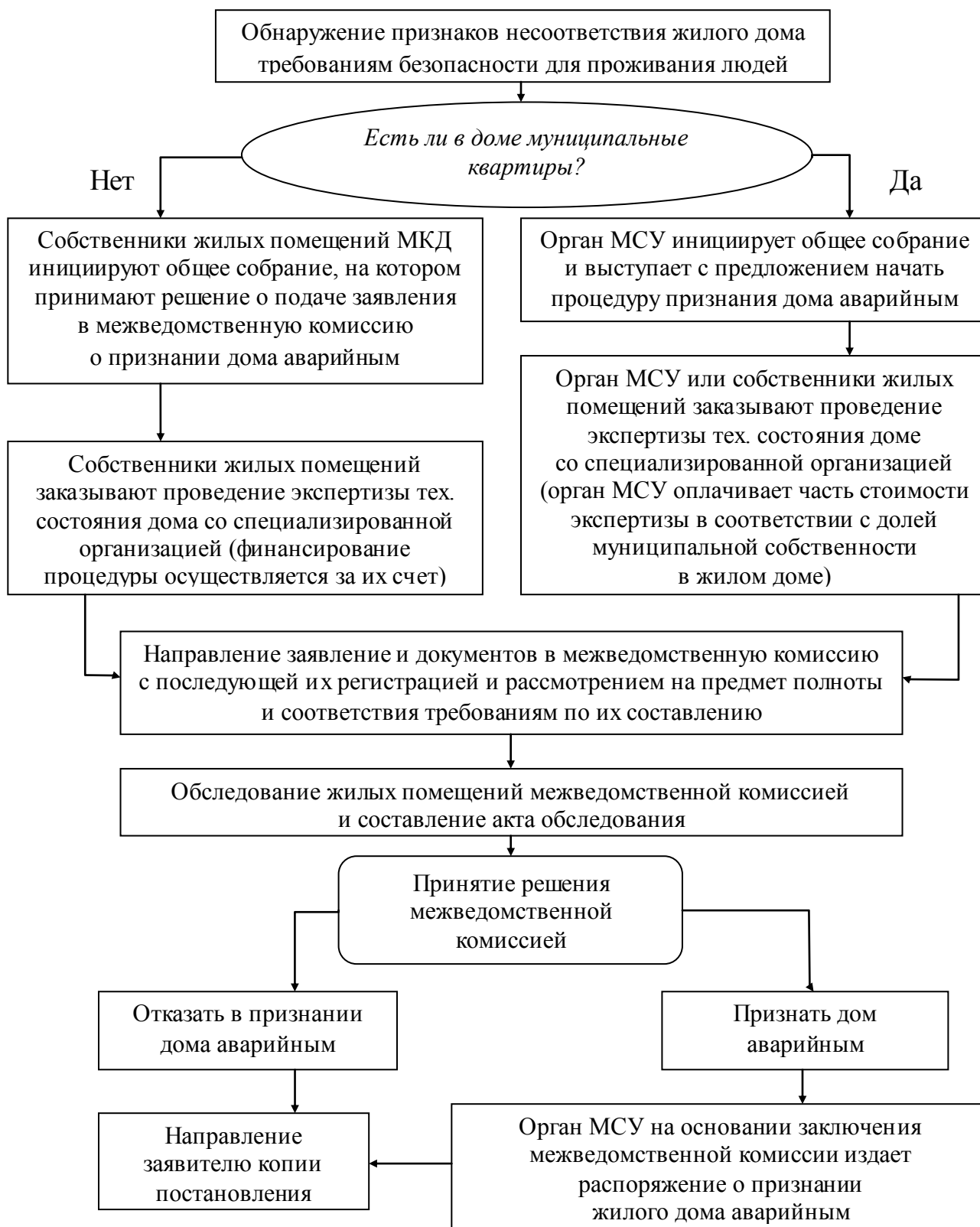


Рисунок 4 - Алгоритм признания многоквартирного жилого дома аварийным [25; 26]

1.3. Порядок выселения граждан из жилых помещений многоквартирных домов, признанных аварийными и подлежащими сносу

ЖК РФ предусмотрен порядок расселения граждан из аварийных домов, при этом порядок расселения граждан – собственников жилых помещений в указанных домах и граждан – нанимателей таких жилых помещений, различен.

Оптимизация работы по реализации программ переселения из аварийного жилья должна вестись по ряду направлений. Помимо вопросов, касающихся размера предоставляемого гражданам возмещения, требований к предоставляемым им при переселении жилым помещениям, при прекращении жилищных прав отселяемых граждан важное значение приобретают и сроки переселения.

Вопрос о сроках особо актуализируется при непригодности жилого помещения и наличии в этой связи угрозы жизни и здоровью граждан. В таком случае ЖК РФ наделяет граждан, состоящих на учете в качестве лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий, или имеющих право состоять на данном учете, правом на внеочередное предоставление жилых помещений по договору социального найма. В правоприменительной деятельности органы местного самоуправления не только устанавливают в этом случае определенные сроки переселения, но в ряде случаев продлевают их посредством вынесения соответствующих административных актов. В этой связи возникает вопрос о правомерности названных действий.

Переселение граждан, проживающих в аварийных многоквартирных домах, осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с нормами ЖК РФ и в рамках региональных, муниципальных программ.

Так, на территории Самарской области принята и действует региональная программа «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда на территории Самарской области до 2017 года», муниципальная адресная программа «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда на территории городского округа Самара» на 2011-2017 гг., в рамках которых предусмотрено расселение

граждан из жилых многоквартирных домов, которые до 01.01.2012 г. признаны в установленном законом порядке аварийными и подлежащими сносу. Жилые дома, признанные аварийными позже указанной даты, будут расселены после 2017 г. [21].

Согласно ст. 16 ФЗ-185 региональные адресные программы по переселению граждан из аварийного жилищного фонда должны содержать, наряду с другими сведениями, сроки переселения граждан из каждого многоквартирного дома, включенного в перечень многоквартирных домов, признанных в установленном порядке аварийными и подлежащими сносу или реконструкции в связи с физическим износом в процессе их эксплуатации [10].

В первоочередном порядке переселению подлежат граждане:

- проживающие в многоквартирных домах, расположенных на территории муниципального образования, год признания которых аварийными и подлежащими сносу или реконструкции предшествует годам признания аварийными и подлежащими сносу или реконструкции других многоквартирных домов, расположенных на территории этого муниципального образования;
- проживающие в многоквартирных домах с наличием угрозы их обрушения;
- переселение которых осуществляется на основании вступившего в законную силу решения суда.

Срок реализации региональных адресных программ варьируется в зависимости от срока предоставления финансовой поддержки за счет средств Фонда на реализацию этих программ. Соответственно такие же требования предъявляются и к муниципальным адресным программам.

В связи с этим само по себе полномочие органа местного самоуправления по принятию акта об установлении срока сноса аварийного дома и переселения граждан не предполагает произвольное, не основанное на объективных данных определение срока сноса такого дома и имеет своей целью последующее предоставление гражданам, проживающим в аварийном и подлежащем сносу доме, возмещения или других жилых помещений.

Вместе с тем, в отношении граждан, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях или обладающих правом состоять на данном учете, независимо от того являются они собственниками или нанимателями жилых помещений, в ситуации, когда жилое помещение признано непригодным для проживания, а также не подлежащим ремонту и реконструкции и дальнейшее проживание в таком аварийном жилом помещении создает угрозу для жизни и здоровья граждан, предоставление иного жилого помещения, отвечающего санитарным и техническим требованиям, взамен непригодного для проживания не может быть поставлено в зависимость от наличия плана и срока сноса дома. В данном случае суд может обязать орган местного самоуправления незамедлительно предоставить гражданам другие благоустроенные жилые помещения во внеочередном порядке на основании ч. 2 ст. 57 ЖК РФ, также учитывая и тот факт, что помещение, не соответствующее санитарным и техническим правилам и нормам, не может быть отнесено к категории жилых (ч. 2 ст. 15 ЖК РФ). Указанные выводы подтверждаются и многочисленными примерами из судебной практики.

Следует отметить, что положения п. 1 ч. 2 ст. 57 ЖК РФ не ставят право на внеочередное предоставление жилья в зависимость от следующих факторов:

- наличие (отсутствие) иных лиц, обладающих правом на получение жилой площади вне очереди;
- обеспечение жильем других очередников;
- время постановки на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях;
- включение в список граждан, имеющих право на получение жилого помещения вне очереди.

В указанной статье, помимо приведенных выше факторов, нет и указания на предоставление жилья в порядке очередности лиц равной категории.

При этом отсутствие в законодательстве указания на срок, в течение которого жилое помещение должно быть предоставлено гражданам, имеющим право на его внеочередное предоставление, свидетельствует о том, что такое

помещение указанной категории граждан должно быть предоставлено незамедлительно после возникновения соответствующего субъективного права.

В судах Российской Федерации, включая Самарский областной суд, сложилась единообразная судебная практика по данной категории дел.

Примерами данной правовой позиции являются:

- Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 08.02.2011 г. № 85-В10-7;
- Определение Верховного суда РФ от 03.05.2011 г. № 85-В11-2;
- Определение Верховного суда РФ от 02.08.2011 г. № 85-В11-5;
- Постановление Президиума Самарского областного суда от 12.01.2012 г. № 44г. – 68/2011;
- Определение Судебной коллегии по гражданским делам Самарского областного суда от 15.03.2012 г. по делу № 33-2174/2012 по иску Ястребовой Е.П. к Департаменту управления имуществом г.о. Самара об обязанности предоставить жилое помещение вне очереди;
- Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Самарского областного суда от 23.05.2013 г. по гражданскому делу № 33-4589/2013 по иску Ермошиных В.Н., О.В. и Д.В. к Департаменту управления имуществом г.о. Самара об обязанности предоставить вне очереди жилое помещение по договору социального найма в соответствии с нормами предоставления;
- Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Самарского областного суда от 29.08.2013 г. по делу № 33-8083/2013 по иску Т.Т.А. к Департаменту управления имуществом г.о. Самара о признании незаконным отказа в постановке на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма, возложении обязанности поставить на учет нуждающихся в жилых помещениях и предоставлении жилого помещения по договору социального найма вне очереди, по норме предоставления;
- Определение Пермского краевого суда от 18.07.2011 г.;
- Постановление Президиума Московского областного суда от 25.01.2012 г. № 18.

По заданию Верховного суда Российской Федерации Самарским областным судом было проведено изучение судебной практики по рассмотрению судами области дел, связанных с обеспечением жилищных прав граждан в случае признания жилого дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции (за 2011-2012гг.) [33]. Итогом проделанной работы стала «Справка по результатам обобщения судебной практики по рассмотрению судами самарской области в 2011, 2012 годах дел, связанных с обеспечением жилищных прав граждан в случае признания жилого дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции», подготовленная судьей Самарского областного суда О.И. Никоновой [47].

В названном выше документе прослеживается тенденция, что суды при наличии доказательств нуждаемости в жилом помещении для малоимущих нанимателей и членов их семей при решении вопроса об обеспечении таких граждан жильем удовлетворяли требования граждан о внеочередном предоставлении жилого помещения, исходя из нормы предоставления, руководствуясь п. 1 ч. 2 ст. 57 и ч. 5 ст. 57 ЖК РФ.

При решении вопроса о применении указанных норм права, суды учитывали конституционно-правовой смысл, выявленный в Определении Конституционного суда Российской Федерации от 05.03.2009 г. № 376-О-П [41].

Согласно ст. 32, 57, 86 и 89 ЖК РФ, отсутствие свободного жилого помещения при реализации полномочий по обеспечению граждан жилыми помещениями в этом случае не может влиять на реализацию прав этих граждан и служить основанием для отказа в удовлетворении требований о предоставлении жилого помещения. Из этого можно заключить, что отсутствие адресной программы и бездействие органов местного самоуправления не должно служить препятствием для реализации указанных жилищных прав граждан, и, следовательно, непринятие органами местного самоуправления неотложных мер по расселению указанных граждан является неправомерным.

Сроки отселения в законе не нормированы, поскольку они определяются совокупностью факторов:

- год постройки и признания дома аварийным;

- место положения;
- степень износа здания, конструкций, оборудования.

Данные факторы выявляются индивидуально в каждом отдельном случае. При включении жилого помещения в адресную программу по переселению граждан из аварийного жилищного фонда, сроки переселения выступают обязательной составляющей программы.

Пределы таких сроков закреплены в ФЗ-185. Кроме того, в названном законе в общем виде обозначены критерии, посредством которых должна быть определена очередность расселения многоквартирных домов в рамках установленных предельных сроков [38].

При расселении собственника жилого помещения, расположенного в аварийном доме, данное жилое помещение в соответствии с нормами ст. 32 ЖК РФ подлежит изъятию путем его выкупа.

По соглашению с собственником жилого помещения ему может быть предоставлено взамен изымаемого жилого помещения другое жилое помещение с зачетом его стоимости при определении размера возмещения за изымаемое жилое помещение.

Одновременно, законом предусмотрен иной порядок для расселения нанимателей жилых помещений, расположенных в аварийном доме.

Так, граждане – наниматели жилых помещений в аварийном доме, выселяются из жилых помещений с обязательным предоставлением других благоустроенных жилых помещений по договорам социального найма.

Статьей 89 ЖК РФ предусмотрено, что выделяемое в такой ситуации жилое помещение должно соответствовать ряду критериев, а именно:

- быть благоустроенным применительно к условиям соответствующего населенного пункта;
- равнозначным по общей площади, ранее занимаемому жилому помещению;
- находиться в границах данного населенного пункта.

Помимо данных условий, количество комнат предоставляемого жилого помещения должно быть таким же, как и в ранее занимаемом.

В соответствии с Уставом городского округа Самара права собственника в отношении муниципального имущества осуществляют Глава городского округа Самара и Департамент управления имуществом городского округа Самара. Последний наделен полномочиями в области управления и распоряжения муниципальным имуществом, в том числе полномочиями по управлению и распоряжению муниципальным жилищным фондом [19].

Судебная практика региональных судов по делам о предоставлении гражданам в связи со сносом дома другого жилого помещения строится на принципе компенсации. Фактически осуществляется замена непригодного жилья на безопасное, причем его площадь должна соответствовать ранее занимаемой. Обязанность предоставить жилое помещение гражданам в связи с невозможностью их проживания в аварийном доме, находящемся на территории городского округа Самара, возложена законодателем на Администрацию г.о. Самара и Департамент управления имуществом г.о. Самара.

Таким образом, предоставление гражданам в связи со сносом дома другого жилого помещения гарантирует им условия проживания, которые не должны быть ухудшены по сравнению с прежними, с одновременным улучшением жилищных условий с точки зрения безопасности.

2. Проблемы и перспективы в сфере переселения граждан из аварийного жилищного фонда

2.1. Проблемы переселения граждан, связанные с реализацией ст. 32 ЖК РФ

Обеспечение жильем населения, проживающего в ветхом и аварийном жилищном фонде, продолжает оставаться в числе первоочередных проблем как для городского округа Самара, так и для большинства городов Российской Федерации.

Техническое состояние большого количества многоквартирных домов в городском округе Самара не соответствует современным требованиям, предъявляемым к техническим и качественным характеристикам жилищного фонда. Главной причиной плохого состояния многоквартирного жилого фонда является долговременное отсутствие надлежащего обслуживания и достигший критической отметки «недоремонт» домов. Далеко не радует и тот факт, что очень многие жилые объекты находятся в аварийном либо ветхом состоянии и оказывают реальную угрозу для людей, проживающих в них.

В настоящее время в список непригодных для проживания граждан жилых помещений и многоквартирных аварийных домов жилищного фонда, находящегося на территории городского округа Самара, включено 773 аварийных дома, из которых 180 домов признаны аварийными до конца 2011 г. и 593 – после 01.01.2012 г. (рис.5). Общая жилая площадь на контроле составляет 238,55 тыс. м² (из них 45,75 тыс. м² составляет площадь домов, поставленных на учет до конца 2011 г.) [39].

Переселение граждан из аварийного жилищного фонда – одна из приоритетных задач Минстроя России.

По общему правилу, выселение собственников жилых помещений из многоквартирных домов, признанных аварийными и подлежащими сносу или реконструкции, осуществляется в порядке, предусмотренном статьей 32 ЖК РФ.



Рисунок 5 - Статистика непригодных для проживания в них граждан жилых помещений и многоквартирных домов, до конца 2011г. и с начала 2012г. [39]

Решение об изъятии жилого помещения принимается органом государственной власти или органом местного самоуправления, принявшими решение об изъятии соответствующего земельного участка для государственных или муниципальных нужд. Собственник жилого помещения не позднее чем за год до предстоящего изъятия данного помещения должен быть уведомлен в письменной форме о принятом решении, об изъятии принадлежащего ему жилого помещения. Выкуп жилого помещения до истечения года со дня получения собственником такого уведомления допускается только с согласия собственника [6, ст.32].

В соответствии с ч. 7 ст. 32 ЖК РФ выкупная цена жилого помещения, сроки и другие условия выкупа определяются соглашением с собственником жилого помещения. Соглашение включает в себя обязательство Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования уплатить выкупную цену за изымаемое жилое помещение.

Согласно данной статье жилое помещение у собственника изымается в случае, если земельный участок, на котором расположено жилое помещение, необходим для муниципальных нужд, и использование данного земельного участка в целях, для которых он изымается, невозможно без прекращения права собственности на соответствующее жилое помещение. Но такие земельные участки, как правило, неинтересны муниципалитету с точки зрения инвестиционной

привлекательности, а квартиры в аварийных домах стоят очень дешёво. Поэтому переселение в рамках ст. 32 ЖК РФ крайне невыгодно для граждан, поскольку фактически они остаются без жилья и с выплатой, которая не позволяет приобрести жильё, комфортное для проживания.

Наибольшее число дискуссий вызвало содержание ч. 10 ст.32 ЖК РФ, в соответствии с которой, признание многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу является основанием предъявления к собственникам помещений в указанном доме требования о его сносе в разумный срок. В случае если данные собственники в установленный срок не осуществили снос указанного дома, земельный участок, на котором расположен указанный дом, подлежит изъятию для муниципальных нужд.

Данная норма рассчитана на те случаи, когда земельный участок, на котором расположен аварийный дом, представляет собой определенную ценность для его собственников (собственниками такого участка являются собственники жилых помещений в доме). В этом случае они могут быть заинтересованы в сохранении за собой прав на этот участок и тогда собственники должны снести дом за свой счет. Если же это не так, участок вместе с жилыми помещениями будет изъят у них для муниципальных нужд, которые в данном случае заключаются в том, чтобы жизнь и здоровье граждан не подвергались опасности из-за проживания в аварийном доме.

Содержание статьи 32 ЖК РФ по существу развивает соответствующие положения ГК РФ об изъятии недвижимого имущества, устанавливая особенности такого изъятия применительно к жилым помещениям в целях обеспечения жилищных прав собственников.

Нормы, содержащиеся в данной статье, удачно сочетаются с нормами статей 239, 279-282 ГК РФ. Однако ЖК РФ не в полной мере обеспечивает соблюдение экономических, а не жилищных прав собственников изымаемых жилых помещений. Недостатком рассмотренной статьи 32 ЖК РФ является отсутствие у собственников изымаемых жилых помещений возможности выбора различных вариантов возмещения (компенсации) причиненных выселением убытков.

Орган власти или местного самоуправления в случае отсутствия в жилищном фонде аналогичной квартиры в пределах района населенного пункта, в котором прежде проживал владелец аварийной квартиры, имеет право обратиться к последнему с предложением о переезде в другой район. Заключение договора мены в этом случае будет иметь законный характер, если собственник даст официальное письменное соглашение на квартиру в другой административно-территориальной единице.

Если жилье предоставляется с согласия владельца в другом районе или населенном пункте, то оно обязательно должно располагаться в пределах того же региона. Предложение о переезде на территорию другого субъекта Российской Федерации не допускается.

Закон предусматривает предоставление для обмена такой квартиры, которая имеет аналогичную рыночную стоимость с прежней жилплощадью.

Доплата возможна в таких случаях:

- со стороны владельца – если орган власти или самоуправления, не имея в жилищном фонде равной по площади квартиры, с согласия собственника выдает ему жилье с большими параметрами, чем прежнее;
- со стороны органа власти или самоуправления – если владелец согласился получить взамен квартиру с меньшей площадью, чем та, которая находится в аварийном доме и подлежит изъятию.

Любой из указанных вариантов должен быть согласован с владельцем.

Предоставление однокомнатной квартиры вместо двухкомнатной получит законные основания, если такой обмен будет эквивалентным, то есть, площадь предоставляемой однокомнатной квартиры будет равняться площади прежней двухкомнатной. Но собственник аварийного жилья не обязан соглашаться на такое предложение – это добровольное решение.

Важным является тот факт, что орган власти или местного самоуправления обязан предоставить жильцу не менее трех вариантов выбора квартиры.

В законодательстве не прописано условие, согласно с которым предоставляемая квартира для обмена должна располагаться исключительно

в новостройке. Поэтому владельцу могут быть предложен вариант предоставления уже бывшей раньше в эксплуатации жилплощади. Но при условии, если данная квартира будет отвечать всем необходимым нормам и обеспечена необходимыми коммуникациями.

Каждый собственник аварийной квартиры имеет право отказаться от обмена, если предложенные варианты его не устраивают. В этом случае орган местной власти или самоуправления обязан предложить владельцу выкупную стоимость за его жилье, которое будет изъято в связи со сносом дома. Отказ от финансовой компенсации такого рода также допустим, если ее размер несправедливо занижен. В таком случае собственник имеет право обратиться в суд для защиты личных прав. Но если и варианты обмена, и сумма выкупа были предложены с учетом всех законодательных требований, а владелец не соглашается на переезд, его могут выселить принудительно через суд.

2.2. Реализация механизма переселения граждан – собственников жилья по договорам мены, заключенным в порядке со ст. 567 ГК РФ

На территории городского округа Самара действует ряд нормативных правовых актов, регулирующих переселение граждан из аварийного жилья, к которым относятся:

- Конституция Российской Федерации (статья 40);
- Федеральный закон от 21.06. 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»;
- Жилищный кодекс Российской Федерации (статья 32);
- Гражданский кодекс Российской Федерации (статья 567);
- Положение «О порядке управления и распоряжения муниципальным жилищным фондом городского округа Самара», утвержденное Решением Думы городского округа Самара от 28 мая 2009 года № 754.

В силу действующего законодательства возможно разрешение вопроса переселения собственников жилых помещений из многоквартирных домов,

признанных аварийными, путем заключения гражданско-правового договора мены жилых помещений. При этом, отношения, возникшие по договору мены, основаны на свободе договора [5].

Указанное подтверждается позицией Высшего Арбитражного Суда (далее – ВАС РФ), отраженной в пунктах 7, 8 Обзора практики разрешения споров, связанных с договором мены, приведенного в Информационном письме Президиума ВАС РФ от 24.09.2002 г. № 69 [35].

Принимая во внимание данные разъяснения ВАС РФ очевидно, что оценка рыночной стоимости жилого помещения в аварийном доме, принадлежащего гражданам, не имеет в данном случае правообразующего значения, поскольку стороны рассматриваемого договора мены договорились о равноценности обмениваемых помещений. Данное обстоятельство влечет экономию бюджетных средств на проведение рыночной оценки стоимости аварийного жилищного фонда, находящегося в частной собственности. При применении процедуры, предусмотренной статьёй 32 ЖК РФ, данная оценка необходима для обоснования муниципалитетом выкупной цены.

Вместе с тем при заключении договора мены в порядке статей 567-568 ГК РФ необходимо проведение оценки исключительно обмениваемого муниципального жилого помещения. Проведение оценки объектов является обязательным в случае вовлечения в сделку объектов оценки, принадлежащих полностью или частично муниципальным образованиям, в том числе при определении стоимости объектов оценки, принадлежащих муниципальным образованиям, в целях их приватизации. Таким образом, ст. 8 Федерального закона от 29.07.1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» предусматривает необходимость проведения рыночной оценки объектов недвижимости, являющихся частично либо полностью собственностью муниципального образования, и не распространяет своего действия на имущество, находящееся в частной собственности [8].

При переселении граждан, проживающих в жилых помещениях, расположенных в аварийных домах, принадлежащих им на праве собственности,

муниципальные органы преследуют особую социальную цель, в связи с чем равноценность обмениваемых квартир определяется сопоставлением их физических и экономических характеристик с тем, чтобы предоставляемое жилое помещение не ухудшало жилищные условия переселяемых граждан с учетом их разумных потребностей. Данная позиция отражена в Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ № 14974/10 от 22.03.2011 по делу № А55-22713/2009 [15].

В рамках вышеуказанного дела Департамент управления имуществом городского округа Самара оспаривал отказ Управления Росреестра по Самарской области в регистрации договора мены, заключенного между муниципальным образованием городским округом Самара и собственником жилого помещения в многоквартирном доме, признанном аварийным и подлежащим реконструкции или сносу. При этом позиция Управления Росреестра по Самарской области была мотивирована непредставлением документов, подтверждающих соблюдение требований статьи 32 ЖК РФ при принятии решения о предоставлении гражданам жилого помещения в связи с переселением, а также документа, содержащего сведения об оценке квартиры, находящейся в частной собственности и являющейся предметом договора мены.

ВАС РФ признал позицию регистрирующего органа незаконной, заявление о признании незаконным решения об отказе в регистрации договора мены объектов недвижимого имущества было удовлетворено.

После принятия Президиумом ВАС РФ обозначенного выше Постановления № 14974/10 от 22.03.2011 г. по делу № А55-22713/2009 во многих регионах России, в том числе Москве, Санкт-Петербурге и в населенных пунктах Самарской области (в частности в городском округе Жигулевск) стала применяться практика выселения собственников жилых помещений из домов, признанных аварийными и подлежащими сносу или реконструкции, посредством заключения договоров мены в порядке, предусмотренном статьей 567 ГК РФ. В соответствии с данной статьей квартиры признаются равноценными вне зависимости от их реальной стоимости, что позволяет менять частную аварийную на хорошую муниципальную без доплат.

Но спустя 6 лет успешной практики подобного переселения граждан нотариусы стали отказывать в заключении договоров мены, аргументируя свою позицию всё той же 32 статьей ЖК РФ.

В связи с чем Департаментом управления имуществом городского округа Самара был разработан проект «О внесении изменений в Положение «О порядке управления и распоряжения муниципальным жилищным фондом городского округа Самара», утвержденное Решением Думы городского округа Самара от 28 мая 2009 года № 754», который официально закрепляет переселение граждан из аварийного жилья по ст.567 ГК РФ [20].

Социально – экономическим и правовым обоснованием принятия проекта являются оптимизация процесса выселения граждан из аварийного жилищного фонда городского округа Самара, положительная практика нормативного правового регулирования выселения граждан из аварийного жилья в регионах России, нормативное урегулирование особенностей предоставления жилых помещений гражданам, выселяемым из многоквартирных домов, признанных аварийными и подлежащими сносу или реконструкции, а также приведение муниципального правового акта в соответствие с федеральным законодательством.

Данный проект был утверждён 29.03.2018 г. на 42 заседании Думы городского округа Самара VI созыва.

Законодательство Российской Федерации позволяет собственникам имущества совершать по своему усмотрению гражданско-правовые сделки, предусмотренные законом.

Следует также учитывать тот факт, что после заключения сделки собственник теряет право распоряжаться прежним жильем (дарить, продавать, регистрировать в нем родственников и т. д.).

По договору мены, согласно порядку расселения аварийного дома, существующему в РФ, владельцу квартиры предоставляется другая жилплощадь. Она должна быть равноценной предыдущей. Данный критерий подразумевает:

- расположение предоставляемой квартиры в пределах той же самой административно-территориальной единицы города (поселка);

- равную площадь с предыдущим жильем;
- благоустройство и равнозначный набор условий проживания.

Договор мены, в соответствии с действующим законодательством, имеет некоммерческую природу.

В соответствии с ФЗ-185 для решения проблем аварийного жилья субъектами Российской Федерации могут быть утверждены региональные адресные программы переселения граждан из аварийного жилищного фонда.

Для получения субъектами финансовой поддержки Фонда региональные адресные программы должны содержать:

- список многоквартирных домов, признанных аварийными и подлежащими сносу или реконструкции (жилые дома, включенные в список до 01.01.2012 г.);
- сроки переселения граждан (по каждому многоквартирному дому);
- объем долевого финансирования переселения граждан на весь период её реализации с разбивкой по всем этапам программы;
- обоснование потребного объема средств с указанием вариантов переселения граждан из аварийного жилищного фонда;
- плановые показатели выполнения программы.

На территории Самарской области переселение граждан из аварийного жилищного фонда осуществлялось в рамках следующих программ:

- областная адресная программа «Государственная поддержка проведения мероприятий по переселению граждан из аварийного жилищного фонда на территории Самарской области», утвержденная постановлением Правительства Самарской области от 20.06.2008 г. № 254;
- областная адресная программа «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда с учетом необходимости стимулирования развития рынка жилья на территории Самарской области», утвержденная постановлением Правительства Самарской области от 04.03.2009 г. № 84;
- муниципальная адресная программа «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда на территории городского округа Самара»

на 2011-2017 годы, утвержденная постановлением Администрации городского округа Самара от 01.07.2011 г. № 741;

– государственная программа Самарской области «Развитие жилищного строительства в Самарской области» до 2020 года, утвержденная постановлением Правительства Самарской области от 27.11.2013 г. № 684.

Результаты деятельности Департамента управления имуществом городского округа Самара за 2017 г. представлены в таблице (табл. 7) [37].

Таблица 7 - Информация о переселении граждан
из аварийного жилищного фонда, 2017 г. [16; 17; 18; 21]

Наименование программы	Кол-во семей, подлежащих переселению	Кол-во семей, переселенных в 2011-2017 гг.	Кол-во семей, переселенных за 12 месяцев 2017 г.	Кол-во не отселенных семей (из числа переданных в муниципальную собственность жилых помещений)
«Государственная поддержка проведения мероприятий по переселению граждан из аварийного жилищного фонда на территории Самарской области»,	668	547	10	121
«Переселение граждан из аварийного жилищного фонда с учетом необходимости стимулирования развития рынка жилья на территории Самарской области»	89	49	4	40
«Переселение граждан из аварийного жилищного фонда на территории городского округа Самара»	226	220	5	6
«Развитие жилищного строительства в Самарской области» до 2020 года	1282	370	231	912
Итого:	2265	1186	250	1079

За 2011-2017 гг. улучшили свои жилищные условия 1186 семьи, из них за 12 месяцев 2017 г. – 250:

- в рамках областной адресной программы «Государственная поддержка проведения мероприятий по переселению граждан из аварийного жилищного фонда на территории Самарской области», утвержденной постановлением Правительства Самарской области от 20.06.2008 г. № 254, переселены 547 семей (в 2011-2016 гг. – 537 семей, за 12 месяцев 2017 г. – 10 семей);

- в рамках областной адресной программы «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда с учетом необходимости стимулирования развития рынка жилья на территории Самарской области», утвержденной постановлением Правительства Самарской области от 04.03.2009 г. № 84, переселено 49 семей (в 2011-2016 гг. – 45 семей, за 12 месяцев 2017 г. – 4 семьи);

- в рамках муниципальной адресной программы «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда на территории городского округа Самара» на 2011-2017 гг., утвержденной постановлением Администрации городского округа Самара от 01.07.2011 г. № 741, переселено 220 семей (в 2011-2016 гг. – 215 семей, за 12 месяцев 2017 г. – 5 семей);

- в рамках государственной программы Самарской области «Развитие жилищного строительства в Самарской области» до 2020 г., утвержденной постановлением Правительства Самарской области от 27.11.2013 г. № 684, переселено 370 семей (в 2011-2016 гг. – 139 семей, за 12 месяцев 2017 г. – 231 семья).

Таким образом, в 2017 г. наибольшее количество семей было переселено в рамках государственной программы Самарской области «Развитие жилищного строительства в Самарской области» до 2020 г., деятельность по которой осуществляется по настоящее время. Работа ведется по объектам, которые были признаны в установленном порядке аварийными и подлежащими сносу (реконструкции) до 01.01.2012 г.

На сегодняшний день завершено по расселению по 22 домам общей площадью 2.61 тыс. м² посредством заключения 87 контрактов с застройщиками (средняя стоимость 1 м² по контракту составила 30.29 тыс. руб.). Завершено строительство по 46 домам общей площадью 49.26 тыс. м².

По 6 домам расселение отстает от графика до 3 месяцев (1.55 тыс. м²). По 153 домам общей площадью 41.94 тыс. м² имеется информация о гражданах, не переселенных в связи с непредвиденными обстоятельствами: судебный спор, принятие наследства, неизвестность местопребывания и другие обстоятельства, связанные с личностью гражданина [39].

Проблема отставания плана отчасти состоит в том, что строительство новых домов по программе переселения обходится слишком дорого, поскольку используются дорогие стройматериалы. Застройщиков не устраивают цены, по которым планируется купить квартиры.

2.3. Мероприятия по улучшению жилищных условий жителей городского округа Самара, проживающих в аварийных домах

В настоящее время одной из актуальных проблем на территории городского округа Самара является низкий процент семей, переселяемых из аварийного жилищного фонда вследствие их нежелания и моральной неготовности к переезду.

Данное обстоятельство непосредственно приводит к социальной напряженности, вызванной неудовлетворенностью населения условиями проживания, в том числе, реальным опасением за жизнь и здоровье в случае обрушения аварийного дома. Также оно существенным образом мешает развитию города с точки зрения улучшения его градостроительного облика, поскольку нежелание граждан освободить аварийные жилые площади препятствует сносу аварийного жилья и строительству на его месте нового.

Статья 16 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения относит обеспечение проживающих

в городском округе и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями [9]. Таким образом, федеральное законодательство обязывает муниципалитет решать вопрос улучшения жилищных условий граждан.

Жители аварийных домов относятся к категории лиц, заслуживающей особого внимания. Нужно принимать меры для их экстренного переселения. Но закон дает право в этом случае предоставить квартиру с площадью равной той, на которая семья проживала в аварийном доме.

Возьмем для примера ситуацию, когда в «аварийной» квартире общей площадью, допустим, 45 м² проживает семья из 5 человек, и ее переселяют в квартиру той же площадью. В результате, семья переезжает из аварийного дома, но из очереди нуждающихся не исчезает.

Да, переселение семьи из аварийного дома фактически состоялось, но проблему улучшения жилищных условий граждан с точки зрения социального жилищного минимума данная мера не решила. По социальным нормам они продолжают претендовать на улучшение жилищных условий.

В данном случае, муниципалитет при отселении из аварийного жилья мог бы предложить квартиру с большей площадью, но тем самым правомерность действий органов местного самоуправления могла бы быть поставлена под сомнение. Надзирающие органы трактуют подобные действия как нарушающие права граждан, десятки лет стоящих в очереди нуждающихся, поскольку по норме закона переселение граждан из аварийных домов носит лишь компенсационный характер, не решая проблему обеспечения жильем по норме предоставления.

Однако, кроме вышеуказанной проблемы муниципалитет также сталкивается с банальным нежеланием граждан менять место жительства и переезжать из хоть и из аварийных, но находящихся в престижных районах города, квартир в новостройки, находящиеся на периферии.

Вместе с тем, в настоящее время одновременное удовлетворение желаний граждан сменить квартиру на новую и при этом остаться жить в «родном» районе объективно практически невозможно – в городском округе отсутствует достаточное количество свободных квартир.

Ранее в муниципалитетах действовала негласная норма о предоставлении городу со стороны организаций - застройщиков 10-12% квартир в строящемся жилье для решения проблем переселенцев. Однако сейчас эта преференция не работает, поскольку прокуратура опротестовала данную норму несколько лет назад. Судебные органы данную точку зрения надзирающего органа поддержали, мотивируя позицию тем, что предоставление жилья – это вопрос чиновников, а не коммерческих организаций-застройщиков.

В связи с этим, город вынужден распоряжаться только теми квартирами, которые приобретает в рамках федеральных и областных программ. Но и в них есть свои ограничения. В частности, вплоть до конца 2017 г. Главой городского округа Самара была установлена среднерыночная цена жилья по городу (50.2 тыс. руб. за м²), но при этом жилье для переселенцев город должен купить по цене не более 34 тыс. руб. за м² (стоимость, установленная Министерством регионального развития).

Учитывая данное обстоятельство объективно невозможно удовлетворить пожелания граждан о закупке квартир в центральных районах города. Более того, даже для закупки квартир в спальных районах города муниципалитет порой вынужден добавлять денежные средства из городского бюджета.

К тому же, муниципальные целевые программы (далее - МЦП) по сносу и расселению аварийных домов также требуют доработки в части увеличения их «гибкости». В частности на сегодняшний день МЦП не позволяют оперативно менять в программе аварийные дома в том случае, если дом - «очередник» не желает переселяться и тем самым тормозит процесс расселения следующих домов. Так же не предусмотрена возможность включения в программы отдельных аварийных квартир, а не дома в целом, что препятствует решению проблемы переселения жителей аварийных квартир во внесудебном порядке.

В связи с этим, общей целью является разработка проекта «Улучшение жилищных условий граждан, проживающих в аварийных домах».

Организации-застройщики, которым под строительство предоставлены кварталы, в границах которых расположены аварийные жилые дома,

заинтересованы в оказании финансовой помощи (в виде квартир), поскольку нерасселенные дома препятствуют их сносу и, следовательно, осуществлению строительных мероприятий. Муниципалитет же, в отличие от коммерческих структур – строительных организаций, не имеет финансовой возможности строить и покупать квартиры, аналогичные аварийным (до того, как они были признаны таковыми), тем более большие по площади по сравнению с аварийными. При этом, организации-застройщики имеют право расселять напрямую только собственников жилых помещений, а предоставлением квартир нанимателям по договору социального найма обязан заниматься муниципалитет.

Кроме того, проблемой является также следующее обстоятельство: при отсутствии показателей, свидетельствующих о выполнении программы по переселению граждан из аварийных домов, Российская Федерация прекращает финансирование муниципалитета на строительство и закупку жилья в рамках ФЗ-185, а дефицитный бюджет города самостоятельно данную «ношу» не осилит.

Таким образом, необходимо разработать механизм взаимодействия, позволяющий удовлетворить интересы трех сторон:

- муниципалитета;
- застройщиков;
- жителей аварийных домов (рис. 6).



Рисунок 6 - Схема взаимодействия сторон

При разработке проекта важно определить условия, при которых будут удовлетворены интересы всех сторон одновременно.

Конкретная цель проекта – разработать и апробировать механизм расселения жителей аварийных домов, улучшающий их жилищные условия, а не носящий компенсационный характер.

Предполагаемый срок реализации проекта: 01.09.-31.12.2018 г.

Для достижения вышеуказанной цели был проведен представленный ниже SWOT-анализ, учитывающий сильные и слабые стороны муниципалитета, а также внешние факторы, непосредственно влияющие на ситуацию, связанную с расселением аварийного жилищного фонда (табл. 8).

Таблица 8 – SWOT-анализ

(S) <u>Сильные стороны</u>	(W) <u>Слабые стороны</u>
• наличие МЦП по переселению и их стабильное финансирование из городского бюджета • наличие ОКН - жилых домов в центре города, подлежащих реконструкции, а не сносу	• низкая установочная стоимость 1 м² жилья - 34 тыс. руб. • расходование дополнительных бюджетных средств в связи с закупкой квартир, больших по площади в сравнении с расселяемыми
(O) <u>Возможности внешней среды</u>	(T) <u>Угрозы внешней среды</u>
• финансовая поддержка со стороны РФ, субъекта РФ; • заинтересованность организаций-застройщиков в территориях под строительство и реконструкцию (для ОКН)	• отсутствие финансирования со стороны РФ по 185-ФЗ; • нежелание граждан переезжать в отдаленные районы города; • нежелание граждан, состоящих на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий, переезжать в равнозначные по площади квартиры; • СНиП не позволяют построить/купить квартиру, равнозначную расселяемой (правовая коллизия); • застройщики, субъект РФ передают в собственность города неликвидные квартиры (2-х,4-х комнатные)

На основании полученных данных была составлена SWOT-матрица (табл. 9).

Представленный анализ позволяет выделить следующие целевые группы, работа с которыми позволит максимально достичь желаемого результата:

- непосредственно жители аварийных жилых домов;
- депутаты Самарской Губернской Думы и Думы городского округа Самара;
- организации-застройщики, осуществляющие деятельность на территории городского округа Самара.

Таблица 9 – SWOT-матрица

	<u>(S) Сильные стороны</u>	<u>(W) Слабые стороны</u>
<u>(O)</u> <u>Возможност</u> <u>и внешней</u> <u>среды</u>	<u>(SO) - стратегия</u> разработать инвестиционные проекты с застройщиками на реконструкцию ОКН с возведением новых жилых этажей/площадей	<u>(WO) – стратегия</u> провести встречи/совещания с застройщиками с целью их ориентирования на проектирование и строительство «бюджетного» жилья, максимально приближенного по площадям к переселяемым квартирам
<u>(Т)</u> <u>Угрозы</u> <u>внешней</u> <u>среды</u>	<u>(ST) - стратегия</u> - организовать работу, направленную на развитие социальной и транспортной инфраструктуры; - провести встречи (совещания) с застройщиками с целью их ориентирования на проектирование и строительство жилья в центральных районах города, отвечающих запросам переселяемых	<u>(WT) - стратегия</u> - выступить с законодательной инициативой о совершенствовании НПА (изменений СНиП, положений ЖК о «компенсационном» расселении); - внести изменения в муниципальные целевые программы в части возможности включения в них отдельных квартир и оперативной замены домов в случае необходимости

Достижение поставленной цели, учитывая уже сформированное негативное отношение населения к рассматриваемому вопросу, возможно исключительно при максимальном совокупном использовании всех видов ресурсов, приведенных ниже:

- медиаресурсы (СМИ, социальные сети);
- человеческие ресурсы;
- материально-технические ресурсы;
- общественные ресурсы.

Учитывая изложенные выше обстоятельства и обозначенные ресурсы, на сегодняшний день представляется верным осуществление следующих мероприятий, реализация которых позволит планомерно решать рассматриваемую проблему:

- выступить с законодательной инициативой о совершенствовании нормативной правовой базы в части изменений федерального жилищного законодательства о «компенсационном» расселении жителей аварийных домов;
- внести изменения в МЦП по сносу и расселению аварийных домов в части возможности внесения в них отдельных квартир и оперативной замены домов в случае необходимости;
- лоббировать развитие социальной и транспортной инфраструктуры в отдаленных районах городского округа с целью снижения негативного отношения граждан к переезду в периферийные районы города;
- провести информационную работу с застройщиками с целью ориентирования последних на проектирование и строительство жилья в зависимости от запросов населения и возможностей бюджета;
- провести работу с жителями аварийных жилых домов, председателями ТОСов, направленную на информирование о причинах, перспективах, правовых аспектах переселения, а также на формирование позитивного/ нейтрального отношения к переезду из аварийных домов.

Мероприятия планируется осуществлять в соответствии с планом-графиком (табл. 10).

Таблица 10 - План-график мероприятий

Мероприятие	Планируемый результат	Срок исполнения
Подготовить обращение в Департамент транспорта о необходимости увеличения количества муниципальных маршрутов в отдаленные районы города	Подготовка и направление обращения	10.09.- 01.10.2018
Подготовить обращение в Министерство здравоохранения С/обл. о необходимости открытия кабинетов врачей общей практики и узких специалистов в отдаленные районы города	Подготовка и направление обращения	10.09.- 01.10.2018
Подготовить обращение в Департамент образования о необходимости открытия/реконструкции школ и детских садов в отдаленных районах города	Подготовка и направление обращения	10.09.- 01.10.2018
Провести совещания/встречи с застройщиками, направленными на проектирование и строительство жилья на 2019 год в зависимости от запросов населения и возможностей бюджета	Отчет руководителю Департамента о проведенных мероприятиях с «обратной связью» от застройщиков	15.10- 24.12.2018
Подготовить мотивированное обращение Главы в Губернскую Думу о законодательной инициативе в части внесения изменений в жилищное законодательство РФ	Подготовка проекта обращения Главы	15.10- 29.10.2018
Разработать проект внесения изменений в МЦП и направить его на рассмотрение в Думу г.о. Самара	Направление в Думу проекта внесения изменений в МЦП	29.10- 12.11.2018
«Информационная атака»: провести собрания с жителями аварийных домов, председателями ТОС с целью формирования отношения к переселению из аварийного жилфонда как к объективной необходимости	Отчет руководителю Департамента о проведенных собраниях с «обратной связью» от жителей, ТОС	1.10- 12.11.2018

При реализации вышеуказанных мероприятий, по мнению автора, охватываются следующие каналы коммуникации (табл. 11).

Таблица 11 - Каналы коммуникации

<u>Личные</u>	↔	<u>Неличные</u>
– каналы сторонников – непосредственное общение с сотрудниками Департамента управления имуществом городского округа Самара – каналы экспертов – мнение общественных лидеров – социальные каналы «влияние молвы» - мнение соседей, друзей, председателей ТОСов и др.		– печатные СМИ – газеты «Самарская газета», «Самарское обозрение», Самарские известия и др. – телевизионные каналы – ГИС, Губерния, Скат ТНТ – наружные информационные средства, баннеры – щиты, вывески, растяжки с социальной рекламой и т.д. – реклама в муниципальных транспортных средствах

Показатели достижения цели:

- увеличение количества семей, давших согласие на переезд из аварийного жилищного фонда;
- снижение количества жалоб и исков от граждан, переселяемых из аварийного жилищного фонда.

В ходе реализации проекта важно предвидеть возможные риски (вероятное событие, в результате которого субъект, принявший решение, теряет возможность достичь запланированных результатов проекта или его отдельных параметров, имеющих временную, количественную и стоимостную оценку), а также разработать механизмы для их снижения (табл. 12) [46].

Таблица 12 - Риски проекта

Риск	Вероятность возникновения	Механизмы снижения
Нежелание граждан-жителей домов Ленинского района г.о. Самара переезжать в предлагаемые квартиры, покидать «насиженное» место в центральном районе города	Высокая	– Предварительное согласование с каждым гражданином аварийного жилого дома новой квартиры (расположения, площади и т.д.), предполагаемой для предоставления ему, с визуальным осмотром квартиры и письменным предварительным согласием гражданина на переезд в нее; – обращение Департамента управления имуществом в суд с иском о принудительном выселении гражданина из дома, признанного аварийным и подлежащим сносу в установленном законом порядке, с предоставлением иного жилого помещения в неаварийном доме в порядке, установленном ст. 89 ЖК РФ.
Граждане, зарегистрированные в аварийных домах, фактически не проживают по адресу регистрации (в связи с проживанием у родственников, на съемных квартирах, отбыванием наказания в местах лишения свободы, сменой постоянного места жительства)	Высокая	– Розыск граждан, используя различные способы (например, через участковых, соседей, с помощью данных паспортного стола, соцсети).
Нежелание нового руководителя строительной организации подписывать и реализовывать Соглашение с Департаментом (в случае смены руководства организации-застройщика)	Невысокая	– Встреча с новым руководителем, его мотивирование на взаимовыгодное сотрудничество (застройщик напрямую зависит от получения разрешений на новые строительные площадки и подписания актов ввода в эксплуатацию зданий).
Невозможность реализации механизма в силу форс-мажорных обстоятельств	Невысокая	– Определить обстоятельства непреодолимой силы, их категорию (длительные или кратковременные), чтобы выяснить, можно ли осуществить переселение позднее.

В 2017 г. Департаментом управления имуществом городского округа Самара из аварийного жилья было переселено 250 семей, в 2018 г. предполагается завершение переселения ещё 350 семей. Реализация вышеуказанных мероприятий позволит ежегодно увеличивать данный показатель.

В целях совершенствования программы расселения граждан из аварийного жилищного фонда необходимо установить слаженный механизм взаимодействия бизнеса и власти, мотивировать застройщиков, заинтересованных в расселении граждан и строительстве новых жилищных кварталов. Помимо этого, важной составляющей успешной реализации механизма переселения является взаимопонимание власти и граждан.

В свою очередь, Правительство Самарской области в начале 2018 г. установило новую предельную стоимость 1 м² жилья для покупки городом переселенцам. Теперь она составляет 47 тыс. руб. за м², что поспособствовало существенному упрощению поиска и приобретения Департаментом управления имуществом городского округа Самара нужной квартиры.

Заключение

Выпускная квалификационная работа посвящена разработке механизмов совершенствования процесса переселения граждан из аварийного жилищного фонда, способствующих улучшению жилищных условий жителей городского округа Самара. Переселение граждан из аварийного жилья является приоритетной задачей жилищной политики Российской Федерации.

В ходе написания работы автором были изучены различные стороны вопроса переселения граждан из аварийного жилья. Были проанализированы состояние и динамика жилищного фонда, рассмотрены проблемы, существующие в данной сфере на сегодняшний день, изучены возможные перспективы и предложены мероприятия по улучшению ситуации.

Изучение статистики по основным агрегированным показателям оценки состояния жилищного позволило сделать следующие выводы:

- общая площадь жилых помещений возрастает с каждым годом, что является ожидаемым наряду с развитием экономики и демографической ситуации в стране и регионе;
- приходящаяся в среднем на одного жителя общая площадь жилых помещений в Самарской области на конец 2016 г. составила 25,6 м², что выше аналогичного показателя в среднем по Российской Федерации на 0,7 м² и является довольно хорошим результатом;
- показатель «ввод в действие жилья» достиг своего рекордного значения в 2015 г., составив при этом 85,4 млн. м² в Российской Федерации и 2,2 млн. м² в Самарской области. Но в 2016 г. показатель стал заметно снижаться, что было вызвано снижением финансовой активности населения, а, следовательно, и сокращением индивидуального строительства;
- за анализируемый период число семей, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, имеет тенденцию к уменьшению как в целом по стране, так и в нашем регионе в частности. При этом число расселенных семей с каждым годом варьируется

как в положительную, так и отрицательную сторону, что связано с работой специализированных программ («Жилище», «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда с учетом необходимости стимулирования развития рынка жилья на территории Самарской области» и др.).

Основным нормативным актом, регулирующим требования, предъявляемые к жилому помещению, а также порядок признания этого жилого помещения пригодным для проживания граждан и основания, по которым жилое помещение может быть признано непригодным для проживания является постановление Правительства Российской Федерации от 28.01.2006 г. № 47 «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции».

Детальное изучение Положения показало, что в нем отсутствует понятие ветхого жилья. Это означает, что в настоящее время критериев ветхости дома как таковых нет. Ранее, в «Методическом пособии по содержанию и ремонту жилищного фонда. МДК 2-04.2004», признавалось, что ветхим считается помещение износ, которого составляет от 70 % (у деревянных домов – 65%). В настоящее время с юридической точки зрения дом может быть признан аварийным, но не ветхим.

Обращение к статистическим данным позволило объективно оценить масштабы ветхости и аварийности жилья в России как в динамике за несколько лет, так и на современном этапе развития. Если оценивать динамику аварийности и ветхости жилья то за последние годы отмечается неуклонный рост данной категории жилья.

На основании изученных материалов, был разработан алгоритм признания многоквартирного жилого дома аварийным.

В сфере регулирования переселения граждан из аварийного жилищного фонда стоит обозначить следующие проблемы:

- отсутствие эффективного нормативного правового регулирования;
- наличие разногласий в вопросах переселения, касающиеся практической реализации данного процесса;

- игнорирование социальной составляющей вопроса;
- недостаточное финансирование.

Проблема финансирования является одной из трудно разрешаемых. Это связано как с проблемой поиска оптимальной модели финансирования процессов сноса и реконструкции домов, так и с проблемами невыгодности подобного инвестирования.

Данная ситуация омрачается ещё и нежеланием граждан менять место жительства и переезжать из хоть и из аварийных, но находящихся в престижных районах города, квартир в новостройки, находящиеся на периферии.

В ходе проделанной работы, автор пришел к выводу о том, что проблемы, существующие на сегодняшний день в сфере аварийного жилья, необходимо решать комплексно, используя всевозможные доступные механизмы и инструменты.

В целях совершенствования программы расселения граждан из аварийного жилья необходимо выработать концепцию взаимодействия бизнеса и власти на уровне конкретных регионов, мотивировать застройщиков, заинтересованных в расселении граждан и строительстве новых жилищных кварталов.

В рамках выпускной квалификационной работы автором был предложен проект по разработке и апробированию механизма расселения граждан из аварийных домов, улучшающий их жилищные условия, а не носящий компенсационный характер.

В перспективе, одним из решений проблем в области переселения из аварийного жилфонда должна стать четкая организация деятельности субъектов, направленной на оптимизацию процесса внешнего взаимодействия. Такая работа будет сопровождать процесс осуществления социально – партнерских связей.

Список использованной литературы

Нормативно-правовые акты

1. «Всеобщая декларация прав человека» (принята на третьей сессии генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10.12.1948г.) // СПС «КонсультантПлюс»
2. «Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах» (принят 16.12.1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС «КонсультантПлюс»
3. «Конвенция о защите прав человека и основных свобод» (заключена в г. Риме 04.11.1950) // СПС «КонсультантПлюс»
4. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.
5. Гражданский кодекс РФ (часть вторая) от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс»
6. Жилищный кодекс РФ от 29.12.2004 г. № 188-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс»
7. «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»: Федеральный закон от 04.07.1991 г. № 1541-1 (ред. от 16.10.2012) // СПС «КонсультантПлюс»
8. «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»: Федеральный закон от 29.07.1998 г. № 135-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс»
9. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 6.10.2003 г. №131-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс»
10. «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»: Федеральный закон от 21.07.2007 г. № 185-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс»

11. «О федеральной целевой программе «Жилище» на 2011-2015 годы»: Постановление Правительства РФ от 17.12.2010г. № 1050 // СПС «КонсультантПлюс»

12. «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции»: Постановление Правительства РФ от 28.01.2006 г. № 47 (ред. от 28.02.2018г.) // СПС «КонсультантПлюс»

13. «Правила и нормы технической эксплуатации жилищного фонда»: Постановление Государственного комитета РФ по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 27.09.2003 г. № 170 // ИПП «Гарант»

14. «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации»: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 02.07.2009 г. № 14 // ИПП «Гарант»

15. «Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ № 14974/10 от 22.03.2011 г. по делу № А55-22713/2009» // Официальный сайт федеральных арбитражных судов РФ. - URL: http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id_casedoc=1_1_88def27d-8cfe-4311-91ab-651f8f7e413b (дата обращения 15.05.2018 г.)

16. «Развитие жилищного строительства в Самарской области» до 2020 года: Государственная программа Самарской области, утвержденная постановлением Правительства Самарской области от 27.11.2013 г. № 684 // СПС «КонсультантПлюс»

17. «Государственная поддержка проведения мероприятий по переселению граждан из аварийного жилищного фонда на территории Самарской области»: Областная адресная программа, утвержденная постановлением Правительства Самарской области от 20.06.2008 г. № 254 // СПС «КонсультантПлюс»

18. «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда с учетом необходимости стимулирования развития рынка жилья на территории Самарской

области»: Областная адресная программа, утвержденная постановлением Правительства Самарской области от 04.03.2009 г. № 84 // СПС «КонсультантПлюс»

19. Устав городского округа Самара Самарской области (принят решением Думы городского округа Самара от 10.07.2006 г. № 294) // ИПП «Гарант»

20. «О внесении изменений в Положение «О порядке управления и распоряжения муниципальным жилищным фондом городского округа Самара», утвержденное Решением Думы городского округа Самара от 28 мая 2009 года № 754»: Решение Думы городского округа Самара от 29.03.2018г. № 291 // Официальный сайт Думы городского округа Самара - URL: <http://gordumasamara.ru/wp-content/uploads/2018/03/291.pdf> (дата обращения 10.05.2018 г.)

21. «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда на территории городского округа Самара» на 2011-2017 годы: Муниципальная адресная программа, утвержденная постановлением Администрации городского округа Самара от 01.07.2011 г. № 741 // СПС «КонсультантПлюс»

Литература

22. Бажуткин Д.Г. Самарский статистический ежегодник. 2017 / Л.Ф. Голосарская, Т. В. Замулина, Н. Н. Проживина // Стат. сб. / Самара стат. - С., 2017. – С.81.

23. Вишневская И.С. Жилищное право: учебник / И.С.Вишневская, Е.С. Селиванова; под ред. В.Н. Литовкина. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Эксмо, 2011. – С. 281.

24. Воронцова Н.В. Специфика жилищно-коммунального комплекса // Традиции и инновации в строительстве и архитектуре. Социально-гуманитарные и экономические науки: сборник статей / под ред. М.И. Бальзанникова, К.С. Галицкова, А.А. Шестакова // СГАСУ. - С., 2015. - С.465.

25. Гусев Д.В., Ильющенко И.Г. Аварийный жилищный фонд: программа выявления и ликвидации // Экономическая безопасность России: проблемы

и перспективы - Изд-во: Нижегородский государственный технический университет им. Р.Е. Алексеева. 2017. - С. 228-232.

26. Дедюхина Е.С. Проблемы ветхого и аварийного жилого фонда при реализации инновационных решений в жилищно-коммунальном хозяйстве // Известия вузов. Инвестиции. Строительство. Недвижимость. - 2014. № 4 (9). - С. 19–25.

27. Егоренко С.Н. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2017// Стат. сб. / Росстат., - М., 2017. - 1402 с.

28. Забелина Н.В. Региональные проблемы развития социальной инфраструктуры села // Региональная экономика: теория и практика. - 2014. №28. - URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/regionalnye-problemy-razvitiya-sotsialnoy-infrastruktury-sela> (дата обращения 28.04.2018г.).

29. Иохведов Ф.М., Корчуков В.Ф. Методическое пособие по содержанию и ремонту жилищного фонда МДК 2-04.2004 // СПС «КонсультантПлюс»

30. Карпухин Д.В. Административно - правовой режим жилого помещения и жилищного фонда Российской Федерации. – М.: Статут. – 2013. – С. 450.

31. Карышев М.Ю. Экономико-статистический анализ рейтинговой позиции Самарской области на рынке строительства жилой недвижимости Приволжского федерального округа (ПФО) // Самара: Вестник Самарского государственного экономического университета. №2 (120) - 2014. - С.103.

32. Крашенинников П.В. Жилищное право. - М. : Статут. - 2014. – С. 321.

33. Милова И.Е., Милова Е.А. К вопросу о выселении из ветхого и аварийного жилья // Вестник Волжского университета имени В.Н. Татищева. - 2017. № 1, том 2.

34. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за 2 квартал 2009 г., утвержденный постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 16.09.2009 г. // СПС «КонсультантПлюс»

35. Обзор практики разрешения споров, связанных с договором мены: Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 24.09.2002г. № 69. - URL: http://www.arbitr.ru/as/pract/vas_info_letter/2983.html (дата обращения 25.05.2018г.)

36. Обзор судебной практики по делам, связанным с обеспечением жилищных прав граждан в случае признания жилого дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ 29.04.2014г. // СПС «Консультант плюс»

37. Отчет о работе Департамента управления имуществом городского округа Самара за 2017 год // Официальный сайт Администрации городского округа Самара - URL: http://samadm.ru/city_life/ekonomika-i-finansy/reports-.php (дата обращения 17.05.2018 г.)

38. Панин А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 21.07.2007 г. №185-ФЗ «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (3-е издание переработанное и дополненное) / Панин А.Н., Коржов В.Ю. - Электрон. текстовые данные.- Саратов: Ай Пи Эр Медиа. - 2013. - 211 с. - URL: <http://www.iprbookshop.ru/21194.html> (дата обращения 10.05.2018г.)

39. Переселение граждан по г.о.Самара // Государственная корпорация — Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства. — URL: www.reformagkh.ru/relocation/alarm/mo?tid=2270873 (дата обращения 17.05.2018г.)

40. Перетолчина Л.В., Соколова Д.В. Нормативы структуры жилищного фонда // Молодая мысль: наука, технологии, инновации материалы IX(XV) Всероссийской научно-технической конференции студентов, магистрантов, аспирантов и молодых ученых. - Братск. - 2017. - С.82-85.

41. «По жалобе гражданина Алексеева Романа Владимировича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2009 г. № 376-О-П город Санкт-Петербург // Официальный сайт Российской газеты. - URL: <https://rg.ru/2009/07/01/pozhar-dok.html> (дата обращения 25.05.2018г.)

42. Прокопишин А.П. Капитальный ремонт зданий: Монография / А.П. Прокопишин. - М.: ЮНФРА. - 2014. - 155 с.

43. Рейтинг регионов по доле ветхого и аварийного жилья в общей площади всего жилищного фонда. РИА-Аналитика / Центр экономических исследований. - URL: http://vid1.rian.ru/ig/ratings/house_q.pdf (дата обращения 28.04.2018г.)

44. Рудская И.А. Региональные инновационные системы: условия формирования и критерии эффективности // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. - 2012. № 151. - С.57—62.

45. Сидоренко А. Уровень жизни как индикатор благосостояния российского общества // Научное сообщество студентов XXI столетия. Экономические науки: сб. ст. по мат. XXV междунар. студ. науч.-практ. конф.— Новосибирск:Изд. «СибАК». — 2014. — № 10 (25). —URL: [http://www.sibac.info/archive/economy/10\(25\).pdf](http://www.sibac.info/archive/economy/10(25).pdf) (дата обращения 10.05.2018г.)

46. Скрипник А.Ю. Анализ стандартов управления проектами и управления рисками // Потенциал российской экономики и инновационные пути его реализации. - 2017. - С. 502-506.

47. Справка по результатам обобщения судебной практики по рассмотрению судами Самарской области в 2011, 2012 годах дел, связанных с обеспечением жилищных прав граждан в случае признания жилого дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции // Обобщение по аварийному жилью от 20.03.2013г. - URL: http://oblsud.sam.sudrf.ru/modules.php?id=318&name=docum_sud (дата обращения 25.05.2018г.)

48. «Степашин рассказал, сколько россиян проживают в аварийном жилье» // РИА Новости. - URL: <https://ria.ru/society/20170215/1488078036.html> (дата обращения 15.05.2018г.)

49. Чистик О.Ф. Статистическое исследование жилищных условий населения Российской Федерации. - Самара: Вестник Самарского государственного экономического университета. - 2014. - №10(120). - С.71.

50. Шахов С.Ю. Правовая природа управления многоквартирными домами и его соотношение с доверительным управлением // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2014. – № 10. – С. 11.

Интернет-ресурсы

51. Информационно-правовой портал «Гарант». – URL: [https:// www.garant.ru](https://www.garant.ru) (дата обращения 15.05.2018г.)

52. Научная электронная библиотека. – URL: <https://elibrary.ru> (дата обращения 15.04.2018г.)

53. Официальный сайт Администрации городского округа Самара. – URL: <http://samadm.ru> (дата обращения 15.05.2018г.)

54. Официальный сайт Думы городского округа Самара. – URL: <http://gordumasamara.ru> (дата обращения 19.05.2018г.)

55. Официальный сайт Российской газеты. – URL: <https://rg.ru> (дата обращения 25.05.2018г.)

56. Официальный сайт Самарского областного суда. – URL: <http://oblsud.sam.sudrf.ru> (дата обращения 25.05.2018г.)

57. Официальный сайт федеральных арбитражных судов РФ. – URL: <http://www.arbitr.ru> (дата обращения 25.05.2018г.)

58. Официальный сайт Федеральной службы Государственной статистики. – URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения 10.05.2017)

59. Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения 20.04.2018г.)