



Тартуский университет  
Министерство жилищно-коммунального  
хозяйства ЭССР  
Министерство юстиции ЭССР  
Верховный суд ЭССР

# РОЛЬ ПРАВА В ОБЕСПЕЧЕНИИ ИСПОЛНЕНИЯ ЖИЛИЩНОЙ ПРОГРАММЫ

Тезисы докладов республиканской  
конференции 16—17 ноября 1989 г.  
в Таллинне

Тартуский университет  
Министерство жилищно-коммунального  
хозяйства ЭССР  
Министерство юстиции ЭССР  
Верховный суд ЭССР

# **РОЛЬ ПРАВА В ОБЕСПЕЧЕНИИ ИСПОЛНЕНИЯ ЖИЛИЩНОЙ ПРОГРАММЫ**

**Тезисы докладов республиканской  
конференции 16—17 ноября 1989 г.  
в Таллинне**

ТАРТУ 1989

Arh.

RESUMATUD

Tartu Ülikooli  
Raamatukogu

10399

РОЛЬ ПРАВА В ОБЕСПЕЧЕНИИ  
ИСПОЛНЕНИЯ ЖИЛИЩНОЙ ПРОГРАММЫ.  
Тезисы докладов.  
На русском языке.  
Тартуский университет.  
ЭССР, 202400, г.Тарту, ул.Шкооли, 18.  
Ответственный редактор Х. Салп.  
Подписано к печати 31.08.1989.  
МВ 01603.  
Формат 60x84/16.  
Бумага ротаторная.  
Машинный. Ротапринт.  
Условно-печатных листов 6,74.  
Учетно-издательских листов 6,57.  
Печатных листов 7,25.  
Тираж 200.  
Заказ № 571.  
Цена 45 коп.  
Типография ТУ, ЭССР, 202400, г.Тарту, ул.Тийги, 78.

## СО Д Е Р Ж А Н И Е

	Стр.
Калмыков Д.Х. Перестройка и проблемы совершенствования жилищного законодательства .....	7
Баринов Н.А. Право граждан на удовлетворение жилищных потребностей .....	9
Илларионова Т.И. О концепции правового регулирования жилищных отношений .....	11
Крашенинников Е.А. К вопросу о конституционном праве на жилище .....	14
Губаева А.К. Гражданско-правовые способы ускорения решения жилищной проблемы .....	16
Шерстобитов А.Е. Гражданско-правовые средства удовлетворения жилищных потребностей граждан .....	18
Донцов С.Е. Проблемы соотношения административного, конституционного и жилищного законодательства и осуществления нормотворчества в правовом регулировании жилищных правоотношений .....	20
Ойгензихт В.А. Справедливость в определении права на обеспечение жильем - одно из средств решения жилищной проблемы .....	23
Басин Ю.Г. Совершенствование жилищного законодательства в связи с реформой советской экономики .....	26
Чигир В.Ф. Назревшие изменения в жилищном законодательстве .....	28
Плоом Э.Л. Некоторые проблемы жилищного права в новых условиях хозяйствования .....	31
Суханов Е.А. О развитии советского жилищного законодательства в современных условиях .....	34
Орданский М.С. О развитии жилищного законодательства на современном этапе .....	37
Пушкин А.А., Влас И.И. Повышение верховенства и эффективности закона в жилищно-коммунальном хозяйстве .....	39
Пушкина А.И. Градостроительство - важная часть жилищного законодательства .....	42
Малеина М.Н. Право на здоровую среду в жилом помещении .....	43

	Стр.
Малеин Н.С.	О праве на неприкосновенность жилища ..... 45
Краузе Р.П.	Восстановить законность в решении жилищной проблемы ..... 47
Литовкин В.Н.	Устранить коренные недостатки действующей системы распределительных отношений в жилье ..... 50
Щемелева И.Н.	Законодательство о предоставлении жилых помещений в пользование нуждается в совершенствовании ..... 53
Носов В.А.	Правовые вопросы улучшения жилищных условий и предоставления жилых помещений ..... 56
Клык Н.Л.	Право на жилище и прописка ..... 59
Рыбаков В.А.	О жилищных правах осужденных ..... 61
Дозорцев В.А.	Право на жилое помещение и прописка ... 64
Гетман Е.С.	Совершенствовать законодательство об обмене и замене жилой площади ..... 66
Кузнецова Н.С.	К вопросу о перспективах развития жилищной кооперации в СССР ..... 68
Сунцов В.В.	Товарищество как организационно-правовая форма реализации права граждан на жилище ..... 70
Виткявичюс П.П.	Спорные вопросы жилищной правосубъектности членов семьи и бывших членов семьи собственника индивидуального дома ..... 73
Кабалкин А.Ю.	Расширение правомочий личного собственника в жилищных законах ..... 76
Орданская Е.М.	Пределы осуществления права личной собственности на жилой дом ..... 79
Сепл Т.Р.	Некоторые вопросы продажи домов и квартир в личную собственность граждан ..... 81
Каськ П.П.	О продаже гражданам квартир в домах государственного и общественного жилищного фонда ..... 82
Кулл И.Ю.	К решению жилищной проблемы на селе ... 84
Годунов В.Н.	О продаже пустующих жилых домов в сельской местности ..... 87
Хаскельберг Б.Л.	Реализация права на жилище при пользовании служебными жилыми помещениями ..... 90
Сепл Х.В.	Проблемы совершенствования правового регулирования пользования общезжитиями ..... 92

Савицкая А.Н.	Дальнейшее расширение охраны жилищных прав граждан .....	95
Шевченко Я.Н.	Некоторые проблемы повышения гражданско-правовой охраны прав граждан на жилище .....	97
Слесарев В.Л.	Жилищно-правовые санкции: понятие и классификация .....	100
Варул П.А.	Жилищное правонарушение и жилищно-правовая ответственность .....	103
Одар Я.Э.	Юридические последствия нарушения процессуального права по жилищным делам .....	107
Пизуке Х.А.	Некоторые вопросы авторско-правовой охраны результатов архитектурной деятельности в условиях выполнения жилищной программы .....	108
Шминова М.Я.	Жилищная программа и страхование .....	III
Сведения об авторах .....		II4

## ПЕРЕСТРОЙКА И ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЖИЛИЩНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Д.Х. Калмыков

Осуществляемая в нашей стране реформа экономической, политической и правовой системы обуславливает необходимость если не полного, то значительного обновления советского законодательства. В существенных коррективах нуждается и наше жилищное законодательство.

1. Прежде всего следует внести изменения в порядок предоставления жилых помещений. Полное отсутствие гласности в этой сфере отношений, отсутствие каких-либо гарантий делают граждан в правовом плане абсолютно незащищенными. Поэтому мы предлагаем: а) предоставить возможность лицу, стоящему в очереди на получение жилья, требовать от жилищных органов любую информацию о гражданах, которым предоставляется квартира, а в случае нарушения очередности — предъявлять иск о защите своих прав; б) установить сроки предоставления жилья всем лицам, находящимся в очереди: в общей очереди — в пределах до 5 лет, лицам, имеющим право на первоочередное получение жилья, — до трех лет, на внеочередное получение квартиры — до одного года. Коль скоро мы поставили задачу решить жилищную проблему к 2000-му году, установление предлагаемых сроков будет только способствовать упорядочению этих отношений, закреплению необходимых и назревших гарантий.

2. В связи с ухудшением демографической обстановки в стране, особенно в европейской ее части, необходимо в составе общего жилищного фонда предусмотреть какой-то процент (допустим, до 15%) жилья, предоставляемого молодым семьям. Следует также придать реальную силу правилу, предусмотренному еще постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 22 января 1981 года: "вести предоставление нуждающимся в жилье молодого-

женам, вступающим в первый брак в возрасте до 30 лет как минимум, и молодым семьям при рождении ребенка в первые три года после бракосочетания — однокомнатной квартиры”.

3. К сожалению, некоторые нормы жилищного законодательства в последние годы формулируются нечетко, что затрудняет постижение их смысла. Так, в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 31 марта 1988 года “О мерах по ускорению развития жилищной кооперации” отмечается, что член ЖСК, полностью выплативший паевый взнос, имеет право передать свою квартиру другим лицам, если не ущемляются права проживающих с ним членов семьи. Слово “передать” сразу же породило множество вопросов: означает ли оно возможность продать, обменять, завещать квартиру другим лицам? Можно привести и другие примеры такого рода, свидетельствующие о необходимости использования в этой сфере отношений более четких юридических формулировок.

4. Есть правила, которые не укладываются в устоявшиеся юридические понятия. Например, основное содержание понятия служебной жилой площади сводится к тому, что это — помещения, предназначенные для заселения гражданами, которые в связи с характером их трудовых отношений должны проживать по месту работы или вблизи от него. Между тем, известное постановление от 24 мая 1982 года отнесло к категории служебных все помещения, принадлежащие совхозам. Такого рода решения нарушают общую систему понятий жилищного законодательства, свидетельствуют об использовании обходных маневров для обеспечения чисто ведомственных интересов. От такой практики необходимо отказаться.

5. В условиях распространения принципов полного расчета и самофинансирования должны быть пересмотрены отдельные правила, закрепляющие жилищные возможности предприятий.

Необходимо, в частности, отказаться от правила, закрепленного в ч. 3 ст. 37 Основ жилищного законодательства, и выселять граждан, порвавших с предприятием трудовые отношения, без предоставления другого жилья. Предприятия — собственники принадлежащих им материальных ценностей и квартиры должны предоставляться лишь тем, кто выполняют необходимые

трудовые функции. Из предлагаемого правила можно сделать одно исключение: выселению не должны подлежать лица, проработавшие на предприятии длительное время, например, не менее 20 лет.

## ПРАВО ГРАЖДАН НА УДОВЛЕТВОРЕНИЕ ЖИЛИЩНЫХ ПОТРЕБНОСТЕЙ

Н. А. Баринov

1. Объективно существующая необходимость (нужда) в потреблении материальных благ в целях создания условий для нормальной жизнедеятельности человека предполагает удовлетворение важнейших, насущных потребностей советских людей — потребностей в продовольственных и промышленных товарах, жилище и услугах. В нашей стране приняты обширные программы по удовлетворению указанных потребностей граждан, в том числе и жилищная программа. Удовлетворение жилищных и других потребностей обеспечивается прежде всего развитием экономики. Но в этом вопросе огромная роль принадлежит праву, его отраслям. Правовыми средствами отрасли права, закрепляя принцип социальной справедливости распределения жилья, обеспечивается удовлетворения жилищных потребностей граждан. Значительная роль здесь принадлежит гражданско-правовым средствам — праву личной собственности, договору жилищного найма и др.

2. В условиях действия закона "возвышения потребностей" (В.И. Ленин) удовлетворение важнейших, необходимых потребностей представляет собой "естественные, разумные проявления жизни" (К. Маркс, Ф. Энгельс). Удовлетворение потребностей в жилье Ф. Энгельс рассматривал в качестве критерия оценки удовлетворения всех остальных потребностей. И если это "естественные, разумные проявления жизни", а "... для жизни нужны прежде всего пища и питье, жилище, одежда и еще кое-что" (К. Маркс), то заботу об удовлетворении разнообразных потребностей граждан следует рассматривать как обязанность социалистических организаций и государства, которая должна быть отражена и закреплена в действующем законодательстве (например, в Основах гражданского законодательства и в Осно-

вах жилищного законодательства).

3. Осуществление права граждан на удовлетворение потребностей в жилище связано с рядом обстоятельств объективного и субъективного порядка. Жилищные потребности должны удовлетворяться в разумных пределах. Но для этого нужно, чтобы сами жилищные потребности были разумными. Разумность потребностей определяется прежде всего условиями материальной жизни общества, производством, но зависит и от сознания, развития личности. Не следует представлять дело так, словно разумные потребности и их удовлетворение ничем не ограничено. Граждане вправе ставить вопрос об удовлетворении их жилищных и других потребностей, исходя из разумно возможного, реального, из того, чем располагает общество, которое не может дать больше того, чем оно производит.

4. С учетом реального положения вещей жилищное законодательство определяет основания признания граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и закрепляет право на удовлетворение жилищных потребностей (ст. 18 Основ, ст. 29 ЖК РСФСР). Однако в отдельных правилах учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, принимаемых обл(край)-исполкомами, содержатся ограничения прав граждан на удовлетворение жилищных потребностей. В частности, указывается, что к категории нуждающихся относятся граждане, проживающие не менее трех лет в общежитиях или в домах государственного и общественного фонда на правах поднаймателей, что противоречит ст. 29 ЖК РСФСР. Представляется, что понятие и содержание нуждаемости должно носить характер универсальности, независимо от того, в соотношении с каким фондом оно рассматривается, и подзаконные акты не должны изменять законоположения по этим вопросам.

5. В обеспечении удовлетворения жилищных потребностей граждан большая роль принадлежит договору жилищного найма, который может быть определен примерно так: по договору найма жилого помещения наймодатель предоставляет нанимателю за плату благоустроенное жилое помещение (отдельную квартиру) в бессрочное пользование в целях (в интересах) удовлетворения жилищных потребностей нанимателя.

6. Жилище практически немислимо без жилищно-коммуналь-

ного обслуживания - газоснабжения, отопления, освещения и т.д. Обеспечение жилищно-коммунальными услугами - залог надлежащего пользования жилыми помещениями, что, в свою очередь, будет надлежащим образом обеспечивать удовлетворение потребностей граждан в жилище. Поэтому представляется необходимым все указанные виды жилищно-коммунального обслуживания закрепить в едином нормативном акте - Положении о жилищно-коммунальном обслуживании.

7. Судебная практика, постановление № 2 Пленума Верховного суда СССР от 3 апреля 1987 года "О практике применения судами жилищного законодательства" не всегда правильно истолковывает действующее законодательство. Так, в п. 4 данного постановления указывается, что "признание ордера недействительным по мотиву выдачи его на жилое помещение, право пользования которым принадлежит другому гражданину, влечет по смыслу ч. 4 ст. 38 Основ выселение лиц, вселившихся на основании такого ордера, с предоставлением им другого жилого помещения, соответствующего по размеру и благоустройству, предоставленному по ордеру". Такого из смысла ч. 4 ст. 38 Основ не вытекает.

## О КОНЦЕПЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЖИЛИЩНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Т. И. Илларионова

1. Привязанность человека к малой родине, его глубокие корни в земле своих предков, в месте своего рождения - признак благополучия общества. Родовое жилье является одним из условий укрепления этих корней. Констатируя факты утраты традиций, неоправданных миграционных процессов, потери связей с родным городом или селом, неустойчивости семьи, нельзя не видеть, что этому в немалой мере способствовала проводимая в стране жилищная политика, получившая концентрированное выражение в концепции правового регулирования жилищных отношений.

Закрепление в Конституции СССР права на жилище без каких-либо ограничений, казалось, должно было стать отправным

моментом к коренному пересмотру концепции жилищного права. Однако она мало изменилась. На уровне Основ жилищного законодательства и жилищных кодексов реализация права на жилище поставлена в зависимость от множества факторов и прежде всего от того, насколько человек ценен с точки зрения его участия в общественном производстве. Пресловутая идея "винтика" не столь явно, но весьма определенно оказывает влияние на жилищное законодательство. Люди поставлены в неравное положение в обеспечении жильем, многое зависит от того, где они трудятся и к какому социальному слою принадлежат. Но в одном они равны - в том, что хозяевами жилья в домах государственного и общественного фондов они себя не чувствуют.

Не решает проблемы укрепления связи человека с малой родиной особый режим ведомственного фонда важнейших отраслей народного хозяйства, не способствовали возрождению деревни особый режим жилья колхозов и перевод совхозного фонда на режим служебных жилых помещений. Принуждением в любой форме, в том числе в виде угрозы лишения жилища либо выселения в худшее, невозможно заставить человека "прикипеть" душой к месту работы и жительства. Когда отсутствуют абсолютные гарантии прав на жилище, оно не может превратиться для нанимателя и его семьи в "родовое гнездо", без которого человек утрачивает свои корни.

2. С учетом общего состояния экономики, форм ее управления и существовавшим стремлением разрешить жилищную проблему преимущественно за счет расширения государственных и общественных фондов, положенная в основу жилищного законодательства концепция была объяснима. Но в настоящее время она нуждается в пересмотре.

Следует приветствовать пробивающую себе дорогу идею отказа от культивирования иждивенчества при решении жилищного вопроса, отказа от его решения в основном за счет государства или общественных средств. Расширение индивидуального жилищного строительства, поощрение жилищных кооперативов, в основе организации которых лежит личная собственность граждан на квартиру, продажа в личную собственность государственных квартир и другие формы приобретения права личной собственности граждан на жилье - требование времени. Идея абсолютного

права на квартиру должна быть положена в основу общей концепции жилищного законодательства.

3. Личная собственность на жилые помещения, конечно, не вытеснит государственной, общественной, кооперативной собственности на жилые фонды. Но правовой режим и этих фондов не должен быть сориентирован на неоправданные ограничения прав граждан. С целью формирования действительно стабильных жилищных отношений было бы желательным изменить некоторые подходы к их регулированию. Представляется, в частности, обоснованным выдвигаемое в литературе положение о том, что государственный жилищный фонд должен иметь единый правовой режим, независимо от того, кому принадлежит дом, — предприятию или Совету. Государственные предприятия (объединения) любой отрасли, строя жилые дома за счет собственных средств, решают общие социальные проблемы страны. Необходимо также на уровне закона установить порядок деятельности и функции единой коммунальной службы по управлению фондами.

При установлении порядка обеспечения граждан жильем было бы справедливо исходить из приоритета малооплачиваемых и социально слабо защищенных граждан.

В качестве альтернативы квартплате следует предусмотреть ежемесячные платежи, вносимые с целью выкупа квартиры в течение 20 лет (30 лет). Для удовлетворения интересов граждан было бы целесообразно исходить из преимущественного права не проживающих совместно с родителями детей на получение квартиры родителей (не являющейся объектом права личной собственности) в случае их смерти, при условии необеспеченности детей благоустроенным и соответствующим законодательству по размерам жильем либо их согласия на его освобождение в связи с переездом в квартиру умерших родителей. Такое право не должно ограничиваться фактом проживания детей в месте нахождения освободившейся квартиры.

Основанием для признания гражданина утратившим право на жилую площадь должна быть признана лишь отпавшая в ней необходимость. Даже осуждение лица к лишению свободы на длительный срок не должно быть бесспорным основанием для прекращения права на жилую площадь. Подрубать корни людей, совершивших преступление, причем без какой-либо дифференциации

содеянного, и не гуманно, и противоречит интересам общества.

## К ВОПРОСУ О КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ НА ЖИЛИЩЕ

Е. А. Крашенинников

1. Не может быть никакого сомнения в том, что конституционное право на жилище является субъективным правом советского гражданина. Оно возникает как продукт взаимодействия элементов его основания: нормы ст. 44 Конституции СССР, государственной правоспособности и политико-правовой принадлежности лица к советскому государству. Возникнув у лица в момент приобретения им советского гражданства, это право сопутствует гражданину на протяжении всей его жизни и отпадает только в результате смерти своего носителя или утраты им политико-правовой связи с советским государством.

2. Рассматриваемое право направлено на создание правосубъектных, нормативных и организационно-материальных предпосылок удовлетворения потребности гражданина в жилище и заключается в возможности гражданина требовать от государства, во-первых, наделения его административной и гражданской правосубъектностью; во-вторых, принятия и постоянного совершенствования жилищного законодательства; в-третьих, осуществления деятельности по развитию жилищного фонда СССР и совершенствованию организационных отношений, связанных с управлением, эксплуатацией, использованием и обеспечением сохранности этого фонда.

3. Из того обстоятельства, что реализация гражданином своего конституционного права на жилище предполагает многогранную деятельность советского государства, некоторые авторы делают вывод о многогранности самого этого права, рассматривая его как комплексное право, различные грани которого находятся в сферах государственного, административного и гражданского права (М.И. Бару, А. А. Пушкин, М.Н. Сибилев, Т.И. Погодина). Едва ли это верно. Удовлетворение жилищной потребности гражданина обеспечивается не комплексным "конституционно-административно-гражданским правом на жилище"

(такого права не существует), а комплексом различных по своей природе и отраслевой принадлежности субъективных прав. При этом конституционное право на жилище опосредствует общественное отношение, в рамках которого создаются предпосылки удовлетворения потребности в жилище, а административные и гражданские права - организационные и имущественные отношения, возникающие соответственно в связи с предоставлением жилых помещений и пользованием ими.

4. Равным образом нельзя согласиться с учеными, которые сводят содержание конституционного права на жилище к правомочиям по владению, пользованию и распоряжению жилым помещением, предоставленным пользователю для проживания (О.А. Красавчиков, Т.В. Касаткина). При таком подходе конституционное право на жилище по существу отождествляется с субъективным гражданским правом на жилое помещение. Между тем это - самостоятельные субъективные права, отличающиеся друг от друга по основанию возникновения, субъектам и содержанию.

В самом деле, ни один из элементов основания конституционного права на жилище не является условием возникновения гражданского права на жилое помещение. Достаточно сказать, что наличие у лица советского гражданства не служит предпосылкой предоставления ему субъективного гражданского права на жилое помещение. Возникновение этого права обуславливается не политико-правовой принадлежностью лица к советскому государству, а иными юридическими фактами, чем и объясняется то обстоятельство, что носителями права на жилое помещение наряду с советскими гражданами могут выступать иностранцы и лица без гражданства (ч. I ст. 562, ст. 563 ГК РСФСР). Далее, субъектами, связанными конституционным правом на жилище, являются, с одной стороны, гражданин СССР, с другой, - советское государство как целое, тогда как право на жилое помещение, построенное по модели абсолютных гражданских прав, связывает своего обладателя со всеми третьими лицами. И, наконец, содержание конституционного права на жилище составляет возможность гражданина требовать от государства создания предпосылок удовлетворения своей потребности в жилище, в то время как субъективное гражданское право на жилое помещение заключается в возможности управомоченного владеть, пользо-

ваться и распоряжаться жилым помещением в пределах, установленных законом, а также требовать от обязанных лиц воздерживаться от совершения действий, ущемляющих его право.

О самостоятельности этих прав свидетельствует и тот факт, что лицо может иметь право на жилое помещение при отсутствии у него конституционного права на жилище, и наоборот. Так, например, гражданин, осужденный к лишению свободы на срок свыше шести месяцев, ссылке или высылке, с момента приведения приговора в исполнение утрачивает право на жилое помещение (п.8 ч.2 ст.60 ЖК РСФСР). Но такая утрата не колеблет принадлежащего ему конституционного права на жилище. С другой стороны, постоянно проживающие в нашей стране иностранные граждане и лица без гражданства обладают субъективным гражданским правом на жилое помещение, хотя и лишены конституционного права на жилище, так как носителями этого права могут быть только граждане СССР.

5. Конституционное право на жилище сопрягает управомоченного не с каким-либо государственным органом, а с советским государством как целым. Имея государственно-правовую природу, это право реализуется в рамках не гражданского, а общерегулятивного конституционного правоотношения. Отсюда следует, что конституционное право гражданина на жилище не может быть нарушено ни государственными органами, ни субъектами жилищных правоотношений и, вопреки противоположному мнению Пленума Верховного суда СССР, не способно подлежать судебной защите (см. преамбулу постановления Пленума Верховного суда СССР от 3 апреля 1987 года № 2 "О практике применения судами жилищного законодательства" // Бюллетень Верховного суда СССР. - 1987. - № 3. - С. 8).

#### ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫЕ СПОСОБЫ УСКОРЕНИЯ РЕШЕНИЯ ЖИЛИЩНОЙ ПРОБЛЕМЫ

А. К. Губаева

В постановлении ЦК КПСС от 17 апреля 1986 года "Об основных направлениях ускорения решения жилищной проблемы в стране" сделан общий набросок системы далеко не равнозначных

социально-экономических средств преодоления жилищного голода (от организации социалистического соревнования за успешное выполнение планов строительства жилых домов и всего социально-культурного комплекса между республиками до упорядочения практики обмена жилья).

Наиболее значимые правовые средства уже получили развитие в ряде общесоюзных и республиканских нормативных актов, принятых в развитие данного постановления. Главным образом, это касается ускорения развития индивидуального жилищного строительства, жилищной кооперации, продажи гражданам в личную собственность квартир в домах государственного и общественного жилищного фонда. Другие средства еще ждут нового подхода в процессе совершенствования жилищного законодательства. Так, это относится к последовательности и очередности решения жилищной проблемы по субъектам, к принципу социальной справедливости при распределении жилья, системе оплаты жилья в соответствии с размерами и качеством всей занимаемой площади, контролю за использованием высвобождающейся жилой площади, государственному содействию гражданам, имеющим излишнюю жилую площадь, в обмене занимаемых ими квартир на меньшие, упорядочению практики обмена жилья и др.

Предоставляемое гражданам право приобретать в личную собственность занимаемые ими квартиры в домах государственного и общественного жилищного фонда, а также незаселенные квартиры в домах, подлежащих реконструкции или капитальному ремонту, несомненно будет способствовать улучшению сохранности жилого фонда, его реконструкции и обновлению. Дальнейшее развитие кооперативных принципов и форм удовлетворения потребностей населения в жилье также предполагает привлечение собственных средств граждан для улучшения жилищных условий. Представляется возможным пересмотреть правило о прекращении права общей долевой собственности государства и граждан, кооперативных или других общественных организаций и граждан на жилой дом.

Обращает на себя внимание условность цели обеспечения к 2000-му году практически каждой семье отдельной квартирой или индивидуальным домом. Процесс, ведущий к достижению указанной цели, должен строиться по принципу ускорения предос-

тавления жилой площади лицам, вновь признанным нуждающимися в улучшении жилищных условий, если используются возможности государственного и общественного жилищных фондов, а также фонда ЖСК.

Цели обеспечения нуждающихся жильем и решения жилищной проблемы не равнозначны. Модернизация жилья, повышение уровня доходов граждан, сравнение с лучшими мировыми достижениями в решении жилищных вопросов меняют наши представления о необходимом минимуме удовлетворения соответствующих потребностей. Ограниченность критериев нуждаемости в улучшении жилищных условий также свидетельствует об условности поставленной цели. Эти критерии должны быть динамичными.

Жилищное законодательство должно строиться по принципу равновесия, сбалансированности интересов тех, кто уже имеет право на пользование жилыми помещениями, и тех, кто нуждается в улучшении жилищных условий. Нужны дополнительные гарантии реализации первыми своего права. Например, наряду с изменениями в системе оплаты жилья необходимо повысить размер льготы, предоставляемой на семью сверх нормы жилой площади, для оплаты за пользование жилым помещением в одинарном размере. Следует также материально поощрять обмен ставшей излишней жилой площади на меньшую (установление системы доплат за обмен, возмещение расходов по переезду, льготные условия предоставления меньшей квартиры в собственность и др.).

## ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА УДОВЛЕТВОРЕНИЯ ЖИЛИЩНЫХ ПОТРЕБНОСТЕЙ ГРАЖДАН

А.Е. Шерстобитов

I. Среди экономических форм удовлетворения потребностей граждан в настоящее время все большее значение приобретают личная собственность и сфера обслуживания. Экономические отношения личной собственности граждан реализуются с помощью различных гражданско-правовых средств, в том числе и через гражданско-правовые договоры. В области удовлетворения жилищных потребностей граждан используется ряд правовых форм реализации отношений государственной, кооперативной и других

видов права социалистической собственности. Важнейшими правовыми средствами, обеспечивавшими удовлетворение жилищных потребностей граждан, являются следующие: 1) право личного пользования жилыми помещениями в домах государственного и общественного жилого фонда; 2) право кооперативной собственности на жилые помещения в домах жилищных и жилищно-строительных кооперативов; 3) право личной собственности на квартиры в домах государственного и общественного жилого фонда, а также на индивидуальный жилой дом; 4) договоры на жилищно-коммунальное обслуживание (включая и договор жилищного найма в домах государственного и общественного жилого фонда).

2. Первые три группы правовых средств удовлетворения жилищных потребностей граждан представляют собой вещно-правовые формы, в то время как четвертая группа является обязательственно-правовой формой их удовлетворения. Однако между этими формами нет непроходимой грани. Наоборот, — они тесно взаимосвязаны и взаимодействуют друг с другом. Так, важнейшим основанием возникновения права личного пользования жилыми помещениями в домах государственного и общественного жилого фонда является договор жилищного найма. И все же право личного пользования должно рассматриваться как самостоятельное вещное право, а его обладатель в случае нарушения — пользоваться вещно-правовыми способами защиты. Право личного пользования должно найти отражение в посвященном праву собственности и иным вещным правам разделе кодифицированного гражданского законодательства.

Нового подхода требует и защита интересов членов жилищных и жилищно-строительных кооперативов с точки зрения необходимости приближения правомочия распоряжения жилыми помещениями к соответствующему правомочию личного собственника. Специфика этих кооперативов состоит в том, что они исторически создавались с целью приобретения жилых помещений для проживания. Поэтому представляется, что право кооперативной собственности на дом в целом и право личной собственности на квартиру в нем не противоречат друг другу, а, наоборот, взаимно дополняют друг друга. В этом плане необходимо сближение правового регулирования жилищной кооперации с правовым регулированием передачи квартир в домах государственного и обще-

ственного жилого фонда в личную собственность граждан.

3. Договоры на жилищно-коммунальное обслуживание граждан за исключением договора жилищного найма не получили закрепления в кодифицированном законодательстве и, главное, не получили закрепления на уровне закона. Между тем они имеют четко выраженные специфические черты: во-первых, они самым тесным образом связаны с договором жилищного найма (договоры на снабжение тепловой, электрической энергией, газом, водой и иными коммунальными услугами); во-вторых, некоторые договоры выступают в роли сопутствующих услуг, рассчитанных как на индивидуальные (например, услуги телефонной связи), так и на коллективное потребление (уборка территории, озеленение, ремонт и техническое обслуживание мест общего пользования, лифтового хозяйства, коллективных антенн и т.д.).

Учитывая эту специфику, договоры первой группы должны быть урегулированы в комплексе с договором жилищного найма. Это предполагает ситуацию, когда в качестве стороны в отношениях по всему комплексу жилищно-коммунального обслуживания будет выступать единый субъект - жилищно-эксплуатационная организация. Именно она должна обеспечивать весь комплекс услуг, предоставляемых гражданам, и впоследствии рассчитываться с иными организациями (газо-, энергоснабжающими и другими). Все это придает договору жилищного найма комплексность и требует отражения в жилищном законодательстве как установления соответствующих прав и обязанностей сторон, так и разработки четкой системы взаимной имущественной ответственности за их неисполнение или ненадлежащее исполнение.

**ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО,  
КОНСТИТУЦИОННОГО И ЖИЛИЩНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НОРМОТВОРЧЕСТВА  
В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ЖИЛИЩНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ**

С.Е. Донцов

I. Подписание СССР Итогового документа Венской встречи стран - участников совещания по безопасности и сотрудничеству

в Европе от 15 января 1989 года (см. "Известия", 26 января 1989 г., с. 1-4), в котором закреплено право граждан свободно перемещаться по территории СССР и за его пределами выбирать себе место жительства, вынуждает возвратиться к проблеме соотношения административного законодательства, конституционного права на жилище (ст. 44 Конституции СССР) и жилищного законодательства (в частности, прав членов семьи нанимателя).

2. В настоящее время в СССР действует "Положение о паспортной системе СССР", утвержденное Советом Министров СССР 28 августа 1974 года.

На протяжении всего времени существования данного акта он вступал в противоречие с конституционным принципом свободного выбора места жительства и с правами граждан, закрепленными в жилищном законодательстве. На практике такое противоречие часто возникало в связи с реализацией прав гражданина как члена семьи нанимателя. Основы жилищного законодательства СССР и жилищные кодексы союзных республик (в частности, ст. 53 ЖК РСФСР) не требуют, чтобы член семьи был близким родственником или супругом нанимателя, как то вытекает из "Положения о паспортной системе СССР" и "Положения о прописке и выписке населения в г. Москве" (1972 г.

3. Многочисленные споры, возникавшие из-за отмеченного противоречия административного жилищного законодательства, вынудили Верховный суд СССР в п. 7 постановления Пленума от 3 апреля 1987 года "О практике применения судами жилищного законодательства" разъяснить, что "под вселением в установленном порядке понимается, как правило, вселение в жилое помещение с соблюдением положений о прописке. Однако суд может признать право на жилое помещение вселившегося лица, когда в его прописке было необоснованно отказано".

4. Из разъяснения Верховного суда СССР видно, что суд обоснованно поставил жилищные права граждан СССР выше административных предписаний, которые ограничивают эти права.

Между тем эти административные акты действуют, дополняются новыми. Из числа действующих антиконституционными пред-

ставляются многие положения) (например, правило о высылке из городов лиц, нарушающих так называемый "паспортный режим"). Эти правила дополнены не менее незаконными санкциями, — например, правилами, утвержденными Мосгорисполкомом (см. Д. Феофанов. Насчет прописки и не только // "Известия", 10 октября 1988 г., с. 4), в которых также предусмотрены высылка из г. Москвы в административном порядке сроком на 2 года.

5. Административные правила вводят незаконные санкции в отношении лиц, отбывавших уголовное наказание и возвращавшихся к местам постоянного проживания.

Так, например, в "Положении о прописке и выписке населения в г. Москве" (в ред. 1972 г.) лицам, осужденным по статьям, перечисленным в приложении к Положению, запрещается прописываться в г. Москве даже к своим семьям и родственникам). В 1988 году это правило изменено, но запрет остается (сужен лишь перечень статей УК, по которым запрещена прописка — см. Постановление Мосгорисполкома № 12 от 18 января 1988 года).

Представляется, что подобные ограничения не только незаконны, но и социально вредны, так как препятствуют процессу социальной реабилитации лиц, отбывших уголовное наказание.

6. Принимаемые в последние годы меры по известной модернизации жилищного законодательства также не могут не вызывать критических замечаний, поскольку они не включаются надлежащим законодательным путем в систему гражданского и жилищного права.

Так, в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР № 775 от 25 июля 1987 года "Об использовании пустующих жилых домов и приусадебных участков, находящихся в сельской местности", содержится уже известное разрешение покупать дома в сельской местности, которое всегда имело место согласно основам гражданского законодательства и правилам гражданских кодексов и было незаконно запрещено распоряжениями исполкомов областных и местных Советов народных депутатов в 70-е годы. Предусмотренное в постановлении № 775 соглашение между колхозом (совхозом) и покупателем дома о выживании сель-

скохозяйственной продукции или участия в сельскохозяйственных работах не вытекает из соответствующих статей Основ и гражданских кодексов.

7. Постановление Совета Министров "О продаже в личную собственность граждан квартир в домах государственного и общественного жилищного фонда" существенным образом способно повлиять на систему, предмет и метод советского жилищного права. Изменения такого рода должны вноситься в законодательство Верховным Советом СССР.

**СПРАВЕДЛИВОСТЬ В ОПРЕДЕЛЕНИИ ПРАВА  
НА ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЖИЛЬЕМ -  
ОДНО ИЗ СРЕДСТВ РЕШЕНИЯ ЖИЛИЩНОЙ ПРОБЛЕМЫ**

В.А. Ойгензихт

В правовом государстве, строительство которого осуществляется, должны быть обеспечены верховенство закона, соблюдение принципа социальной справедливости. К сожалению, не во всем отвечает этим требованиям законодательство, регулирующее жилищные отношения. Задача обеспечения граждан отдельной квартирой или домом означает обеспечение не любым жильем помещением, а соответствующим и размерам, и уровню благоустройства. Иначе жилищная проблема не будет решена. Поэтому необходимо разобраться, пожалуй, в самом принципиальном вопросе: о возникновении права на обеспечение жильем.

По нашему мнению, ст. 18 Основ жилищного законодательства и принятые в их развитие ЖК союзных республик уклонились от решения этого важнейшего вопроса на уровне закона, закрепив возможность установления права граждан на обеспечение жильем в подзаконных актах, причем даже не на республиканском уровне. Правда, в Основах говорится о законодательстве СССР и союзных республик, но состав законодательства понимался, да и понимается до сих пор чрезмерно широко в угоду практике административно-командного управления. В правовом государстве такая трактовка недопустима, а принципиальные решения должны закрепляться в законе. На это совершенно правильно указала в письме "О верховенстве закона и стихии

подзаконных актов" ("Известия", 21 февраля 1989 г.) группа ведущих ученых юристов страны. Необходимо, на наш взгляд, установить признаки нуждаемости в ЖК союзных республик. Но может быть следует учитывать реальное положение с жильем каждой местности? Полагаем, что такой подход принципиально ошибочен. Ознакомление с определением нуждаемости по размеру площади свидетельствует, как правило, о небольших отклонениях. Но дело не в этом и даже не в том, соответствует ли размер действительному положению дел, а в том, что недопустимо ставить критерий нуждаемости в зависимость от сложившейся ситуации, часто по вине тех, кто не обеспечил необходимое жилищное строительство и теперь устанавливает заниженный критерий. Во многих подзаконных актах устанавливаются льготы для возникновения указанного права у отдельных лиц. Мы полагаем, что эти льготы необходимо закрепить в законе, как это частично сделано в ст. 30 ЖК Казахской ССР.

Мы допускаем, что нуждаемость может быть дифференцирована следующим образом:

1) нуждающиеся - это те, кто имеет жилую площадь на члена семьи менее нормы, установленной в ЖК или, во всяком случае, менее минимальной нормы, установленной в ст. 22 Основ, а также проживающие в неблагоустроенном жилом помещении, и

2) остро нуждающиеся - это те, кто обеспечен на каждого члена семьи ниже специально установленного в ЖК уровня или проживающие в помещениях, не отвечающих санитарным и техническим требованиям. Сюда же должны быть отнесены и лица, не обеспеченные жилой площадью. В зависимости от этого возможно отнесение нуждающихся к имеющим право на получение жилья в порядке обычной очереди или в первоочередном порядке. Но право на обеспечение жильем помещением, на постановку на учет должны иметь все нуждающиеся. Иначе произойдет несправедливость: одни получают квартиры, причем благоустроенные в пределах нормы, другие этой возможности лишены. Решение жилищной проблемы связывается с получением отдельной квартиры. Иной подход вряд ли позволит решить эту проблему. Полагаем, что необходимо считать нуждающимися всех, кто проживает не в отдельной квартире (в близкой перспективе); разные семьи, проживающие в смежных неизолированных помещениях, даже свя-

занные родством; бывших супругов; создавших свою семью детей; лиц, имеющих право на дополнительную площадь.

Конечно, очередность предоставления жилья должна быть различной. Безусловно, если имеется возможность решить проблему путем размена при наличии обоюдного согласия на него, он должен быть использован. Вряд ли, например, справедливо отказывать в постановке на учет в обычную очередь молодой семье, чем в ситуации, когда отношения с родителями не сложились, ставить под угрозу ее существование? Совсем непонятно указание во многих ЖК на то, что наличие родственных отношений для отдельных семей (а это значит семей братьев, сестер и т.п.), проживающих в смежных неизолированных комнатах, не приводит к нуждаемости. Такое положение абсурдно и приводит к обострению жилищной проблемы. Для лиц, не имеющих жилья (проживающих в общежитиях, нанимателей, поднанимателей), в ряде случаев устанавливается критерий длительности такого проживания, обычно от одного до пяти лет. Вряд ли должен устанавливаться срок для лиц, приехавших на постоянное жительство. Иное положение для тех, кто был обеспечен площадью на должном уровне и без оснований отказался от этого. Следует обсудить и такие вопросы как заключение только договоров аренды при предоставлении неблагоустроенного помещения; заключение договора на передачу помещения в обмен на предоставление в будущем соответствующей жилой площади; право на сохранение очереди, независимо от увольнения (кроме увольнения за виновный проступок), лиц, длительный срок (например, не менее 15 лет) состоявших на учете и не обеспеченных жильем; прекращение жилищных отношений с лицами, длительный срок (например, более трех лет) отсутствующих по истечении обстоятельств, допускающих такое отсутствие, независимо от предъявления к ним по этому поводу иска, что связано с определением нуждаемости в отношении оставшихся лиц.

Решение указанных, несомненно острых дискуссионных вопросов, теснейшим образом связано с оптимизацией и демократизацией жилищного законодательства, с решением Жилищной программы.

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЖИЛИЩНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СВЯЗИ С РЕФОРМОЙ СОВЕТСКОЙ ЭКОНОМИКИ

Ю.Г. Басин

1. Основным рычагом экономической реформы, направленной на коренное повышение эффективности производства, служит повышение уровня самостоятельности социалистических организаций во всех сферах хозяйствования. Это должна быть самостоятельность подлинного хозяина, зарабатывающего собственными силами все необходимые ему средства и потому имеющего возможность самостоятельно решать направление их расходования.

Самостоятельность в полной мере должна проявляться и в жилищном строительстве, и в распоряжении жильем, построенным за счет средств предприятия и ему принадлежащим. Такая самостоятельность, однако, и по закону, и на практике во многом ограничивается.

2. Нет четкого законодательного запрещения на изъятие жилых помещений в домах, построенных предприятиями. Основания изъятия и его объема определены различными, взаимно не связанными нормативными актами, к тому же не всегда публикуемыми. В итоге это приводит к отчуждению у предприятия почти половины новой жилой площади, к серьезному ущемлению интересов трудового коллектива. Необходим установленный законом абсолютный запрет на принудительное изъятие жилищ, построенных за счет хозрасчетного дохода.

Своеобразной формой изъятия жилья служит постановка на ведомственный квартирный учет (с последующим предоставлением жилплощади) лиц, не работающих на данном предприятии. И такая практика (помимо случаев, прямо предусмотренных законом) должна быть законодательно запрещена.

3. Законодательство явно недостаточно определяет права предприятий и их трудовых коллективов по распоряжению своими жилыми помещениями, которые остаются после изъятий. Все нормы, относящиеся к данной области, принимались до Закона о государственном предприятии и явно с ним не согласуются. Это касается и порядка вынесения решений о предоставлении жилищ в домах предприятия, и согласования таких решений с вышесто-

ными органами, и утверждения решений исполкомами местных Советов. Здесь также требуется четкое законодательное предписание, устанавливающее, что решение предприятия о предоставлении жилья не требует никаких внешних согласований и утверждений.

4. Известно, что по действующему законодательству распределением ведомственного жилья занимается администрация совместно с профсоюзным комитетом. Между тем, деньги на строительство зарабатывает весь трудовой коллектив. Поэтому он должен получить право распоряжаться жилищами. Окончательное решение следует отнести к ведению собрания трудового коллектива.

5. В соответствии с Основами жилищного законодательства жилые дома предприятий подлежат постепенной передаче в жилищный фонд местных Советов. Такой порядок, видимо, целесообразно сохранить, поскольку в общей массе эксплуатация жилых зданий более экономична в централизованной системе государственного жилищного хозяйства, нежели в разобренных хозяйствах отдельных предприятий. Но порядок требует уточнения, опирающегося на тот факт, что дом построен силами и средствами трудового коллектива. Уточнения, по нашему мнению, сводятся к тому, что: а) передача дома местному Совету возможна лишь с согласия трудового коллектива; б) после передачи за трудовым коллективом сохраняется право заселения освобожденных в доме жилых помещений.

6. Трудовой коллектив должен получить право самостоятельно предоставлять льготы своим работникам и при постановке на квартирный учет, и при получении жилых помещений, и при пользовании таковыми. Имевшиеся законоположения по данному вопросу разрознены, неполны и взаимно не согласованы. Желательно единое право о том, что помимо льгот, непосредственно установленных законом, собрание трудового коллектива в коллективном договоре или специальном решении вправе предоставлять своим работникам те или иные жилищные льготы.

7. В законах почти не отражены особенности строительства, заселения и эксплуатации кооперативных жилых домов. Когда Основы жилищного законодательства и республиканские жилищные кодексы определяли юридическую специфику общественно-

го жилищного фонда (куда входят дома и жилые помещения кооперативных организаций, кроме жилищных кооперативов), они не имели в виду кооперативы, появившиеся в последнее время. Для таких кооперативов представляются неоправданными какие бы то ни было ограничения в использовании собственного жилья. Разумеется, законодательный отказ от подобных ограничений должен распространиться и на дома тех кооперативных организаций, какие существовали до принятия Закона о кооперации.

8. Действующее законодательство устанавливает ряд особенностей правового режима ведомственных жилых домов отдельных отраслей народного хозяйства. Прежде всего это касается жилищного фонда совхозов, каковой в 1982 году полностью был отнесен к служебным жилым помещениям. Такое решение в настоящее время явно противоречит Закону о государственном предприятии (объединении), действие которого распространяется и на совхозы. Следовало бы поэтому установить для домов совхозов такой же правовой режим, какому подчиняются дома всех предприятий, а для колхозов (попутно говоря) режим, которому должны подчиняться дома всех кооперативных организаций.

## НАЗРЕВШИЕ ИЗМЕНЕНИЯ В ЖИЛИЩНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

В. Ф. Чигир

1. Успешное решение жилищной программы обеспечивается прежде всего развитием и охраной государственного и общественного жилищного фонда. Но оно невозможно без значительного расширения кооперативного и индивидуального жилищного строительства. К концу тринадцатой пятилетки доля строительства кооперативных домов в общем объеме жилищного строительства должна быть повышена не менее чем в 2-3 раза и должна составлять примерно 20 процентов. Вводится новый вид жилищных кооперативов. Это кооперативы, создаваемые для приобретения домов из обобщественного жилищного фонда. Увеличиваются объемы индивидуального жилищного строительства. Отменены все ранее действовавшие решения Правительства СССР, ограничивавшие его развитие. В 1991-1995 годах оно должно быть расширено до

200 млн. кв. м (в 1995 г. — не менее чем до 60 млн. кв. м) общей площади. Ускорению решения жилищной проблемы будет способствовать продажа гражданам в личную собственность квартир в домах государственного и общественного жилищного фонда.

2. Члены жилищных и жилищно-строительных кооперативов, индивидуальные застройщики, покупатели квартир в домах государственного и общественного жилищного фонда не только несут расходы по строительству или покупке жилья, но и полностью погашают расходы по их эксплуатации. Наниматели же благоустроенных квартир в домах государственного и общественного жилищного фонда вносят квартплату, не погашающую даже расходы по их эксплуатации. Но и наниматели таких квартир находятся далеко в неравном положении. Чем лучше благоустроено жилище, чем больше в нем подсобных помещений, тем ниже квартплата за 1 кв. м общей (полезной) площади жилища.

3. Назрела необходимость устранить социальную несправедливость в области расходов на жилище. Принципы исчисления квартирной платы необходимо подчинить действиям экономических законов эксплуатации жилищ. Уровень квартплаты целесообразно определять частным от деления стоимости квартиры по смете на строительство жилого дома на срок его полного износа с добавлением части расходов по эксплуатации жилого дома. Установление такого принципа исчисления квартплаты повлекло бы ее повышение, но это не должно сказаться на снижении жизненного уровня населения. Миллиарды рублей дотаций жилищно-эксплуатационным организациям можно было бы направить на возмещение потерь нанимателей жилых помещений посредством соответствующего увеличения заработка или пенсии. Но такие возмещения следовало бы предоставлять нанимателям лишь в пределах нормы, установленной в Жилищном кодексе соответствующей союзной республики. Нет оснований возмещать потери от предложенного изменения в уровне квартплаты за излишки жилой площади.

4. Научно обоснованной единицей нормирования жилого помещения не должен быть один квадратный метр жилой площади. Такой единицей может быть один кубический метр воздуха в квартире. Оптимальный размер кубических метров воздуха на

одного члена семьи в квартире должны установить физиологи и инфекционисты-медики. Квартплата за единицу могла бы корректироваться в зависимости от степени благоустройства квартиры, престижности дома, места его нахождения и т.д.

5. Введение системы законодательства о квартирной плате по предложенному принципу позволило бы перевести жилищно-эксплуатационные организации на полный хозрасчет, самофинансирование и самоокупаемость без дотаций из бюджета, т.е. на режим, определяемый последовательным использованием законов функционирования товарно-денежных отношений. Это исключило бы в значительной степени возможность ссылаться на низкий уровень квартплаты с целью прикрыть очевидную бесхозяйственность в экономической сфере жилищно-эксплуатационных организаций.

6. В условиях радикальной экономической реформы в жилищно-коммунальном хозяйстве перспективной формой хозяйствования является семейный подряд. Обнадеживающие примеры уже имеются. Заслуживает внимания создание жилищно-эксплуатационных кооперативов.

7. Нуждается в совершенствовании законодательство об учете нуждающихся в улучшении жилищных условий и предоставлении в пользование жилых помещений. Прежде всего это касается рабочих и служащих, постоянно проживающих за пределами этого населенного пункта, где находится предприятие (учреждение или организация), предоставившее им работу. Нет убедительных оснований для отказа в принятии на квартирный учет таких работников по месту их работы.

8. Назрела необходимость уточнить нормы жилищного законодательства о принятии на квартирный учет граждан, постоянно проживающих в городах, с членами их семьи (супруга или супруги, несовершеннолетних детей, нетрудоспособных иждивенцев и т.п.), постоянно проживающих в других населенных пунктах и в том же населенном пункте, но в других жилых помещениях, а также о принятии на такой учет нанимателей, в жилых помещениях которых в одной комнате проживают лица разного пола старше 9 лет.

9. Отвечающим принципам гуманности и сострадания было бы изменение норм жилищного законодательства о снятии с

квартирного учета по месту работы умершего гражданина членов его семьи независимо от причин смерти.

10. Права членов жилищных и жилищно-строительных кооперативов следовало бы уравнивать с правами покупателей квартир в домах государственного и общественного жилищного фонда. Членам упомянутых кооперативов, которые оказались в коммунальной квартире независимо от ее размера (например, в связи с разделом кооперативной квартиры супругами, расторгшими брак, вступлением в брак их детей), желательно предоставить преимущественное право на получение освободившейся в их кооперативном доме квартиры.

11. Необходимо четко решить в законе (в Основах жилищного законодательства и в жилищных кодексах) вопрос о взятии на квартирный учет граждан, имеющих право на дополнительную жилую площадь по болезни, хотя они живут в квартирах, жилая площадь которых не позволяет взять их на такой учет по общим правилам. Имеется острая необходимость законодательного урегулирования отношений по предоставлению дополнительной жилой площади всем категориям граждан.

12. Повсеместно нарушаются нормы права, определяющие максимальный предел квартирной платы за сданные внаем жилые помещения в домах индивидуального жилищного фонда и в домах жилищных и жилищно-строительных кооперативов. Предельные ставки квартирной платы за жилые помещения в этих домах следует значительно повысить.

## НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЖИЛИЩНОГО ПРАВА В НОВЫХ УСЛОВИЯХ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ

Э.Л. Плоом

1. Социальная значимость и острота жилищной проблемы всей нашей страны предопределяют и серьезность отношения к ней. Принятая жилищная программа и установленные огромные задачи — обеспечить к 2000-му году каждую семью отдельной квартирой или домом — требуют максимального использования всех средств, методов и приемов для достижения намеченной цели.

2. Следует отметить, что одно построение новой жилплощади даже в планируемых объемах и даже при выполнении плана строительства и передачи в эксплуатацию более полумиллиарда квадратных метров жилой площади не в силах разрешить жилищную проблему окончательно. Наряду со строительством жилплощади решающее значение для выполнения жилищной программы имеют сохранение и реконструкция уже имеющейся жилплощади и отношение к ней, диктуемое развитым чувством хозяина. На названные моменты не обращали достаточного внимания в течение десятилетий, чем нанесен существенный урон коммунальной и ведомственной жилплощади.

3. Во имя спасения устаревшей и нуждающейся в ремонте и в реконструкции общественной и ведомственной жилплощади целесообразно искать возможности для ее широкой продажи гражданам. Порядок продажи домов и квартир должен быть установлен Советом Министров республики исходя из конкретных условий и нуждаемости в жилплощади и технического состояния продаваемой жилплощади. С целью активизации продажи жилплощади экономически обоснована продажа ее даже ниже себестоимости в момент продажи, так как через 5-10 лет себестоимость существенно уменьшится или же продавать будет нечего и нанимателю придется предоставить другую жилплощадь.

4. Представляется, что основная часть жилплощади сохраняет положение общественной и ведомственной, поскольку граждане могут выкупить жилплощадь только на добровольных началах. Поэтому необходимо пересмотреть ряд существенных моментов, касающихся непосредственно пользования общественной и ведомственной жилплощадью на основе договора найма. Для правильного и точного регулирования жилищных отношений необходимо ввести принципиальные изменения в действующее ныне жилищное законодательство.

5. Наниматель обязан своевременно вносить квартирную плату и плату за коммунальные услуги (ст. 57 ЖК ЭССР). Но, как всем известно, квартирная плата многими не вносится и задолженность превышает миллионные суммы. Ясно, что в условиях перестройки и перехода на территориальный хозрасчет (в том числе на местах) требуется полностью отказаться от вышеуказанных недостатков, юридически некорректных и материально

вредных. Пока общественная жилплощадь предоставляется в пользование гражданину на основе договора найма, а не на основе договора безвозмездного пользования имуществом, обязанности вносить квартирную плату необходимо следовать, ибо в противном случае последует расторжение договора жилищного найма. Такой порядок существовал десятилетия и действует теперь, к сожалению, только при пользовании жилыми помещениями в домах индивидуального жилищного фонда. Так, ст. 131 ЖК ЭССР справедливо устанавливает, что в случае систематического невнесения нанимателем платы за пользование жилым помещением и коммунальные услуги собственник вправе в любое время потребовать расторжения договора. Такое право должно принадлежать всем наймодателям жилого помещения, независимо от жилого фонда. Законное требование исполнить заключенный договор по существу никак не может быть истолковано как ущемление конституционных прав граждан на жилье, — оно лишь закрепляет договорные права как наймодателя, так и нанимателя, выполняющих свои договорные обязанности.

6. Переход экономики на условия полного хозрасчета требует перевода на хозрасчет, как правило, всех отраслей народного хозяйства, в том числе и жилищного и коммунального хозяйства. Для этого, естественно, следует коренным образом пересмотреть систему и тарифы оплаты жилищных и коммунальных услуг как доходов, которые должны покрывать расходы на содержание и эксплуатацию жилищного фонда и коммунальной системы. Однако механическое повышение тарифов — не выход. Повышение тарифов, которые до сих пор покрывают в общих чертах лишь треть затрат, должно осуществляться исходя из некоторых существенных моментов. Использовать принципы с системой оплаты за квартиру, аналогичные тем, которые применяются в капиталистических странах, тоже невозможно, ибо наша система оплаты труда этого просто не позволит.

7. При пересмотре системы оплаты и тарифов за жилищные услуги необходимо найти конкретные показатели. Применяемый до сих пор показатель — квадратный метр жилплощади — может быть, так сказать, нулевым показателем для квартиры, соответствующей всем требованиям, установленным в республике для определения санитарных и технических условий квартиры. Установлен-

ная при названных условиях квартирная плата за квадратный метр жилплощади окажется основой, к которой будет прибавляться определенная цена за пользование удобствами - за кубатуру квартир, за водопровод, за канализацию, за центральное отопление, за пользование лифтом и т.д. Только таким путем можно определить справедливую плату за пользование жилой площадью и найти возможность перевести жилищное хозяйство на хозрасчет.

8. Дифференцированная согласно действительному состоянию квартир плата стимулирует жилищные органы реконструировать и капитально перестраивать старые дома и квартиры и строить новые квартиры, оснащенные всеми удобствами, в интересах нанимателей и всего общества.

9. В результате регулирования квартирной платы и перехода жилищного хозяйства на хозрасчет на свое место встанут обязанности жилищных органов по содержанию в порядке зданий, дворов, тротуаров и т.д., по уборке помещений общего пользования в зданиях, т.е. площади коридоров и лестничных клеток, находящихся вне квартир и нежилых помещений, и т.д. Все названные и подобные им обязанности были установлены постановлениями Совета Министров Эстонской ССР (например, от 17 июня 1957 г. № 251) или приказами Министра коммунального хозяйства ЭССР (например, от 16 июня 1955 г. № 127), но практически они были забыты и органами жилищного хозяйства не исполняются.

## О РАЗВИТИИ СОВЕТСКОГО ЖИЛИЩНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Е.А. Суханов

1. Действующее советское жилищное законодательство в основном ориентировано на регламентацию отношений жилищного найма. Подавляющее большинство норм Основ жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик, а также республиканских жилищных кодексов посвящено договору жилищного найма и другим отношениям пользования жилыми помещениями. Вопросы предоставления жилья затрагиваются применительно к государ-

ственному и общественному жилому фонду и жилому фонду ЖСК.

Между тем, в современных условиях договор жилищного найма в домах государственного и общественного жилого фонда становится не единственной, хотя пока и преобладающей правовой формой удовлетворения жилищных потребностей граждан. Наряду с ним все большее развитие приобретают организационно-правовые формы, связанные с привлечением денежных средств населения для удовлетворения жилищных потребностей: жилищные и жилищно-строительные кооперативы, МЖК, индивидуальное жилищное строительство, покупка квартир в домах государственного жилого фонда в личную собственность граждан. Эти новые, все более широкое распространение получающие институты жилищного права следует шире отразить в нормах жилищного законодательства.

2. Изложенный подход требует расширения и дополнения соответствующих разделов Основ жилищного законодательства и ЖК союзных республик. Главы об обеспечении и пользовании жилыми помещениями в домах ЖСК должны быть существенно расширены за счет регламентации отношений, складывающихся не только в ЖСК, но и в МЖК и жилищных кооперативах. При этом должны быть предусмотрены нормы о кредитовании кооперативного жилищного строительства, установлении льгот по кредитам и ссудам, возможность их полного или частичного погашения за счет средств поощрительных фондов организаций, в которых работают члены кооперативов, и т.п. Такие правила должны содержаться именно в законе, а не в подзаконных актах, как это имеет место в настоящее время.

Представляется целесообразным введение в основополагающие акты жилищного законодательства новых глав, регулирующих индивидуальное жилищное строительство и приобретение квартир в государственных домах в личную собственность граждан. В них также должны быть установлены правила о кредитовании этих способов удовлетворения жилищных потребностей, предоставляемых льготах, а также о возможностях отчуждения и наследования указанных объектов (по крайней мере, путем отсылки к соответствующим актам гражданского законодательства). В противном случае Основы жилищного законодательства рискуют в скором времени превратиться в Основы законода-

тельства о договоре жилищного найма, что породит обоснованные сомнения в целесообразности их существования.

3. В процессе этой работы, разумеется, невозможно обойтись без соответствующих изменений в Основах гражданского законодательства и в республиканских гражданских кодексах. В них потребуются разрешить существование общей собственности государства и граждан (например, в жилых домах, все или часть квартир в которых являются собственностью граждан), отразить особенности сделок с этим имуществом, включая и порядок его наследования.

Все это вновь ставит вопрос о соотношении Основ гражданского законодательства и Основ жилищного законодательства. Как теоретический анализ, так и практика их применения подтверждают правильность вывода О.А. Красавчикова о подотраслевом характере жилищного законодательства. Для более четкого отражения данного обстоятельства в новой редакции Основ гражданского законодательства следовало бы не ограничиваться статьей о договоре жилищного найма, а поместить также и статью об основных формах удовлетворения жилищных потребностей граждан (при необходимости — с отсылкой к договору купли-продажи и др., тем более, что и норма ст. 56 Основ гражданского законодательства также носит в основном отсылочный характер).

4. Наконец, представляется необходимым постепенное преобразование отношений жилищного найма в домах государственного и общественного жилого фонда в институт личного пользования гражданами соответствующими жилыми помещениями, находящимися в социалистической собственности. В праве личного пользования должны получить преобладание черты вещного, а не обязательственного характера, более соответствующие природе рассматриваемых отношений, повышающие гарантии жилищных прав граждан и одновременно способствующие усилению их хозяйской заинтересованности в поддержании жилого фонда в надлежащем состоянии. Об этом свидетельствует и опыт некоторых зарубежных социалистических стран и прежде всего опыт Чехословакии.

Аналогичный вещно-правовой характер должно носить и землепользование граждан земельными участками, предоставляе-

мыми им для индивидуального жилищного строительства, что будет лишь соответствовать фактическому состоянию дел.

## О РАЗВИТИИ ЖИЛИЩНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

М. С. Орданский

1. XIX Всесоюзная партийная конференция наметила в ближайшие годы провести в стране широкую правовую реформу, "которая призвана обеспечить верховенство закона во всех сферах жизни общества ..." /Материалы XIX Всесоюзной конференции КПСС. - М., 1988. - С. 145/.

2. Неотъемлемую часть правовой реформы должны составлять кардинальный пересмотр, кодификация и систематизация законодательства. В связи с этим необходимо обновить гражданское и жилищное законодательство. Возникает вопрос: оправданно ли выделение жилищного законодательства в самостоятельную отрасль? Практика применения Основ жилищного законодательства Союза ССР и ЖК союзных республик выявила целый ряд недостатков, вызванных расхождением с нормами гражданского права. Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик, а также Гражданские кодексы союзных республик отмечают, что пользование жилым помещением в домах государственного и общественного жилищного фонда осуществляется в соответствии с договором найма жилого помещения. К сожалению, Основы жилищного законодательства и ЖК союзных республик не уделяют этому вопросу никакого внимания. Жилищные правоотношения строятся на основе договора найма жилого помещения, который является одним из важнейших юридических фактов, определяющих права и обязанности сторон. Данные отношения носят, как правило, имущественный характер и являются гражданско-правовыми отношениями. Поскольку это так, то следует считать, что жилищное законодательство является не самостоятельной отраслью законодательства, а лишь институтом гражданского права. Поэтому в Основах гражданского законодательства должен быть полностью восстановлен институт жилищного права как подотрасли гражданского права.

3. К числу недостатков, возникших в современном жилищном законодательстве, следует отнести неправильное перечисление жилищных фондов, утративших свое значение. В то же время не разработано положение о новых фондах - общественных, кооперативных, индивидуальных и т.д. В основном законодательство ограничивается лишь ссылкой на эти фонды. Подобная ситуация тормозит развитие новых фондов и самих жилищных правоотношений, которые возникают в связи с их использованием. Следует отметить, что практическое значение утратил ведомственный жилой фонд. В связи с усилением роли местных Советов народных депутатов данный фонд перешел в ведение этих Советов. Тем самым установлен единый государственный жилищный фонд. Одновременно значительное развитие получили фонды - кооперативный, общественный, индивидуальный. Основой жилищных правоотношений, возникающих в этих фондах (помимо членства в кооперации, права собственности на жилой дом) должен являться договор найма жилого помещения, заключаемый между кооперативом, собственником дома и гражданином (нанимателем), т.е. эти отношения также являются гражданско-правовыми и должны регулироваться гражданским законодательством. Таким образом будут устранены недостатки, имеющиеся в жилищном законодательстве. •

4. В жилищном законодательстве в качестве субъектов жилищных правоотношений кроме основного нанимателя указаны и члены его семьи. Однако правовое положение членов семьи в отдельных жилищных фондах - кооперативном, индивидуальном - детально не разработано. Предлагается правовое положение членов семьи в указанных фондах конкретизировать в зависимости от тех или иных фондов. Можно ли приравнять их права и обязанности к правам и обязанностям в домах государственных фондов, как это сделано в настоящее время? Думается, что это было бы неправильно. В гражданском жилищном законодательстве права членов семьи должны быть дифференцированы в зависимости от того или иного фонда.

5. Объектом жилищных правоотношений является изолированная жилая площадь размером, установленным законодательством союзных республик (в РСФСР это - 12 кв. м на человека). Однако в настоящее время законодательство умалчивает о вре-

менных нормах жилой площади, устанавливаемых местными Советами. Мы полагаем, что такое положение не соответствует удовлетворению потребностей граждан в жилье. Поэтому предлагается установить единую норму жилой площади для всех союзных республик и запретить местным Советам нарушать эти нормы при распределении жилой площади и постановке граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, на учет. В связи с этим следует обратить внимание на декларативное изложение норм о дополнительной жилой площади. Современное жилищное законодательство лишь устанавливает право на дополнительную жилую площадь определенных категорий граждан, не предусматривая при этом правовых гарантий ее получения. Поэтому в новом законодательстве необходимо установить правило о том, что дополнительная жилая площадь предоставляется гражданам по списку, утвержденному Правительством СССР, при распределении жилой площади и постановке на учет указанных граждан.

6. Следует пересмотреть вопросы, связанные с выселением граждан из домов, входящих в различные фонды. Кроме того, необходимо отменить п. 1 ч. 1 ст. 95 ЖК РСФСР в части предоставления другого жилого помещения лицам, выселяемым в связи с прекращением трудовых отношений по причине совершения преступления или нарушением трудовой дисциплины, поскольку сохранение этого положения не способствует укреплению принципа социальной справедливости.

## ПОВЫШЕНИЕ ВЕРХОВЕНСТВА И ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКОНА В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОМ ХОЗЯЙСТВЕ

А.А. Пушкин, И.И. Влас

1. В реализации поставленной XXII съездом партии программы до 2000-го года обеспечить каждую семью отдельной благоустроенной квартирой или жильем домом немалая роль принадлежит жилищному законодательству. Одной из его задач является четкое и юридически однозначное определение оснований признания граждан нуждающимися в улучшении жилищных условий и очередности получения ими жилых помещений в домах государственного и общественного жилищного фонда. Нельзя признать

обоснованным, когда часть этих оснований предусмотрена Основами жилищного законодательства и жилищными кодексами союзных республик, а другая - в подзаконных актах. Соответственно и в тех статьях Основ и ЖК, в которых предусмотрена возможность дополнения указанных в них норм, должно быть сказано, что они могут быть дополнены не просто законодательством Союза ССР и союзных республик (понятие, охватывающее все виды нормативных актов), а именно законами Союза ССР и союзной республики. Думается, что в новых условиях деятельности верховных советов дополнять законы не вправе и их президиумы.

Однако совсем недопустимой следует считать практику, когда Основы жилищного законодательства и ЖК под видом развития содержащихся в них норм ограничиваются, а в ряде случаев просто подменяются в своем действии всевозможными правилами - также подзаконными актами. Последние должны содержать лишь нормы технического и организационного характера, направленные на лучшее обеспечение осуществления прав граждан, предусмотренных законом.

2. Другая задача закона - повысить роль местных Советов народных депутатов в регламентации жилищных отношений в рамках установленной для них компетенции. Так, безусловно, вопросы установления минимальных (учетных) норм жилой площади, которые принимаются во внимание при постановке граждан на квартирный учет, и средних норм жилой обеспеченности в данном населенном пункте, по которым, как минимум, предоставляется жилая площадь, должна решаться областными и краевыми Советами народных депутатов, а не их исполкомами. Да и все другие вопросы местного характера, касающиеся использования и эксплуатации жилья, должны относиться к компетенции Советов народных депутатов, что прямо вытекает из установок XIX Всесоюзной партийной конференции о повышении роли местных Советов в решении всех социально-экономических проблем на подведомственных им территориях.

3. Следующая задача - это закрепление в законодательстве таких организационных структур управления жилищно-коммунальным хозяйством, которые бы обеспечивали широкое использование в процессе его осуществления экономических методов руководства. Здесь, несомненно, главная роль должна при-

надлежать исполкомам местных Советов народных депутатов. Между тем, осуществляемое ныне исполкомами, согласно соответствующим статьям жилищных кодексов союзных республик, государственное управление в области использования и обеспечения сохранности как ведомственного, так и принадлежащего им жилищного фонда является малозффективным, ибо оно лишено единой материально-финансовой базы, реализуется в форме административно-командных методов и совершенно не связано с практической организацией работы по установлению единого порядка эксплуатации и ремонта жилых домов, надлежащего содержания инженерных сооружений и благоустройства территории.

Представляется, что в новых условиях хозяйствования структурно-организационными формами непосредственного управления жилищно-коммунальным хозяйством должны стать территориально-межотраслевые жилищно-коммунальные объединения (ТМО ЖКО), охватывающие собой на договорной основе все жилищно-эксплуатационные организации, вне зависимости от их ведомственной принадлежности, и действующие под общим руководством соответствующего исполкома местного Совета народных депутатов.

Разумеется, деятельность ТМО ЖКО должна получить и надлежащую правовую регламентацию. Основные принципы деятельности этих объединений могли бы быть предусмотрены в специальных постановлениях Советов министров союзных республик, а примерные положения (уставы) о них разработаны и утверждены на местах. Шаблона здесь не должно быть.

4. Наконец, заслуживает внимания законодателя и задача, связанная с внедрением и регламентацией арендных отношений во всех звеньях жилищно-коммунального хозяйства, которые создавали бы реальные условия для соответствующих трудовых коллективов и граждан (жильцов) как хозяев вверенных (предоставленных) им материальных ценностей. Однако желательно, чтобы вначале эта форма отношений была опробована на основе рекомендаций, разработанных министерствами жилищно-коммунального хозяйства союзных республик.

ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО -  
ВАЖНАЯ ЧАСТЬ ЖИЛИЩНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

А.И. Пущкина

1. Действующие Основы жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик, жилищные кодексы союзных республик не содержат норм, которые регламентировали бы проектирование и застройку населенных пунктов страны. Все отношения в данной сфере общественной жизни урегулированы подзаконными нормативными актами, главным образом ведомственного характера. Между тем осуществление намеченной партией программы полного решения жилищной проблемы в стране включает в себя не только обеспечение каждой семьи отдельной благоустроенной квартирой или жилым домом, но и разумное, отвечающее многим требованиям строительство жилых домов, социально-культурных и других объектов как важных компонентов целостных населенных пунктов (городов, поселков, сел и деревень), имеющих свое определенное лицо. Без включения в Основы жилищного законодательства и жилищные кодексы соответствующих норм, охватывающих данные вопросы, эти законы не могут считаться завершенными.

2. В связи с общим направлением передачи всей экономической и политической власти на местах Советам народных депутатов представляется правильным отнесение к их исключительной компетенции утверждение проектов застройки населенных пунктов на подведомственных им территориях. Исполкомам этих Советов должно быть предоставлено широкое право объявлять и проводить конкурсы на лучшие проекты, защищать их при согласовании с соответствующими органами, а также при утверждении их на сессиях Советов.

Вместе с тем, в рамках утвержденных проектов застройки населенных пунктов проектным и строительным организациям, отдельным гражданам должно быть предоставлено право на договорных началах с заказчиками или также на конкурсной основе предлагать свои решения возведения соответствующих конкретных объектов.

3. Учитывая, что оригинальные проекты, как застройки в целом населенных пунктов, их отдельных районов и возведение тех или иных строений, так и столь же оригинальное воплоще-

ние этих проектов в натуре, есть результат большого творческого труда, в законодательстве должны содержаться и нормы, охраняющие творческие результаты этого труда. Если, однако, сами по себе указанные проекты признаются объектами авторского права, то возведенные в соответствии с ними подлинные произведения архитектуры (оригинально застроенные районы, парки, уникальные строения и т.д.) таковыми не считаются. Этот пробел в законодательстве должен быть восполнен.

## ПРАВО НА ЗДОРОВУЮ СРЕДУ В ЖИЛОМ ПОМЕЩЕНИИ

М. Н. Малеина

В Конституции СССР (ст. 18, 42) говорится о необходимости принятия мер, направленных на улучшение и оздоровление окружающей человека среды. Представляется правильным комплексный подход к окружающей среде, характеризующийся включением в число объектов охраны самого человека, природные и иные объекты материального мира (в том числе и жилище).

В Основах жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик предусмотрены нормы, прямо или косвенно гарантирующие здоровую среду в жилом помещении: ст. 20 (первоочередное предоставление жилых помещений лицам, страдающим тяжелыми формами некоторых хронических заболеваний), ст. 22 (норма жилой площади), ст. 23 (требования, предъявляемые к жилым помещениям), ст. 36 (выселение из домов, грозящих обвалом), ст. 47 (обязанности граждан по обеспечению сохранности жилых домов) и другие. Жилищные кодексы союзных республик признают нуждающимися в улучшении жилищных условий граждан, проживающих в жилом помещении (доме), не отвечающем установленным санитарным и техническим требованиям, а также проживающих в квартирах, занятых несколькими семьями, если в составе семьи имеются больные, страдающие тяжелыми формами некоторых хронических заболеваний, при которых совместное проживание с ними в одной квартире невозможно (например, ст. 29 ЖК РСФСР). В Правилах пользования жилыми помещениями, утвержденными советами министров союзных республик, установлено, что наниматель обязан выполнять правила социалистическо-

го общежития, не допускать производство в квартире работ или совершать другие действия, создающие повышенный шум, нарушающие нормальные условия проживания граждан в других жилых помещениях.

Из приведенных норм видно, что вред здоровой среде в жилом помещении может принести как внутренний (например, неисправное газовооборудование; сосед, создавший шум при изготовлении мебели в порядке индивидуально трудовой деятельности), так и внешний (например, расположенное рядом предприятие загрязняет воздух) источник. Поэтому праву гражданина на здоровую среду в жилом помещении корреспондирует обязанность любого субъекта воздержаться от негативных воздействий на чужое жилище и проживающих в нем лиц и (или) принимать меры по предупреждению (профилактике) таких воздействий и ликвидации их последствий.

Право гражданина на здоровую среду в жилом помещении следует закрепить в Основах жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик как личное неимущественное право, состоящее из нескольких правомочий (право дышать чистым воздухом, не подвергаться вредному воздействию шума и вибрации и др.), обеспеченное не только административными санкциями санитарно-эпидемиологических и других органов, но и посредством предъявления гражданско-правовых исков управомоченных граждан к нарушителям.

Для сравнения можно отметить, что в судебной практике социалистических стран известны случаи рассмотрения исков соседей жилых домов друг к другу об устранении источников загрязнения или шума, ограничении времени их действия. Так, городской суд Берлина удовлетворил исковое требование соседей по дому об ограничении времени игры на флейте и саксофоне студента музыкальной школы. Ответчику было предписано заниматься в своей квартире с понедельника по субботу в строго определенные часы. В кассационной жалобе ответчик утверждал, что решение суда недопустимо ограничивает его право на музыкальное образование, которое требует еженедельных многочасовых тренировок (упражнений). В постановлении Верховного Суда ГДР было отмечено, что ответчик, как и другие граждане, обязан соблюдать правила социалистического общежития и что пра-

во музыканта на регулярные занятия на инструментах может быть ограничено, если существенно нарушаются права других жильцов на отдых в своих квартирах.

Предъявление исков о возмещении вреда, прекращении, временном приостановлении, ограничении деятельности нарушителей (физических и юридических лиц), приносящих ущерб здоровой окружающей среде, не противоречит норме ст.6 Основ гражданского законодательства.

## О ПРАВЕ НА НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ ЖИЛИЩА

Н. С. Малеин

Гражданам СССР гарантируется неприкосновенность жилища. Никто не имеет права без законных оснований войти в жилище против воли проживающих в нем лиц (ст. 55 Конституции СССР).

Право на неприкосновенность (тайну) жилища является личным в отличие от имущественного права на жилище (ст. 44 Конституции СССР). Однако оба эти права неразрывно связаны - одно не может осуществляться без другого. Поэтому следовало бы в жилищном (гражданском) законодательстве наряду с правом на жилище закрепить и право на тайну жилища, конкретизировав последнее в целях его эффективности.

Прежде всего надо определить понятие жилища. Под жилищем (в рассматриваемом аспекте) следует понимать любое место постоянного (квартира, комната, дом) или временного (общежитие, гостиница, временное строение) проживания гражданина, независимо от правовых оснований его предоставления (право собственности, договоры найма, поднайма), ведомственной принадлежности помещения, его специального (служебного) назначения. В этом же аспекте (в отличие от права на жилище) право на тайну жилища должно распространяться не только на собственно жилые помещения, но и на другие хозяйственные, подсобные строения, независимо от их расположения (на том же земельном участке или в другом месте, например, гараж, дача). Во все эти жилые и нежилые помещения никто не

может входить самовольно.

Субъектом права на неприкосновенность жилища являются все имеющие юридические основания граждане, независимо от родственных отношений.

В некоторых подзаконных актах предусматривается, что работники определенных служб (пожарных, санитарных, коммунальных и др.) могут проникать в жилище без разрешения их владельца в любое время суток в связи с экстремальными обстоятельствами (пожар, авария), а также в профилактических, предупредительных целях. Следовало бы установить в законе право компетентных служб вторгаться в жилище в любое время исключительно при экстремальных, не терпящих отлагательства ситуациях. Что касается профилактических мероприятий (которые имеют плановый характер), осмотров и т.д., то они должны проводиться в согласованное с проживающими время.

Вторжение в помещение без согласия проживающих в форме обыска может производиться при совершении строго определенных процессуальных действий (ст. 35 Основ уголовного судопроизводства). Нарушение неприкосновенности жилища влечет уголовную ответственность (ст. 136 УК РСФСР).

Указом Президиума Верховного Совета СССР "Об обязанностях и правах внутренних войск МВД СССР при охране общественного порядка" от 28 июля 1968 года (ВВС СССР. - 1968. - № 31, ст. 505) войскам предоставлено право входить в жилые помещения при преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступлений, а также для пресечения преступлений или нарушений, угрожающих общественному порядку или личной безопасности граждан.

Столь широкие полномочия войск МВД вряд ли оправданы. Ограничение права на неприкосновенность жилища можно считать целесообразным при наличии не всякого, а обоснованного подозрения и в совершении не любого преступления, а лишь особо опасного. Тем более не требуется вводить войска в жилое помещение для пресечения нарушений общественного порядка (т.е. не преступлений).

Так, Президиум Верховного Совета СССР издал Указ "О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР" от 28 июля 1968 г. (ВВС СССР.

- 1988. - № 31, ст. 504) в тот же день, что и Указ об обязанностях и правах внутренних войск. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР "Об ответственности за нарушение установленного порядка организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций" от 29 июля 1988 года (ВВС РСФСР. - 1988. - № 31, ст. 1005) вводит следующие меры ответственности граждан: штраф, административный арест, исправительные работы, лишение свободы на срок до 6 месяцев, т.е. ответственность за административные правонарушения или уголовные преступления, не являющиеся особо опасными. Как уже отмечалось, в подобных случаях вряд ли есть основания для действий внутренних войск, в том числе и их вторжения в жилище граждан. Другое дело, если уличные шествия, демонстрации сопровождаются погромами, разрушениями, поджогами, вооруженным сопротивлением власти, - иными словами, образуют состав государственного преступления (ст. 78 УК РСФСР - массовые беспорядки).

Для реализации высказанных предложений необходимо их обсуждение и внесение соответствующих корректив в нормативные акты. Основные конституционные права и свободы граждан должны устанавливаться (и тем более ограничиваться) не подзаконными актами аппарата (указами, постановлениями), а законами, принимаемыми непосредственно съездом народных депутатов, Верховными Советами СССР и союзных республик и путем референдумов.

### ВОССТАНОВИТЬ ЗАКОННОСТЬ В РЕШЕНИИ ЖИЛИЩНОЙ ПРОБЛЕМЫ

Р. П. Краузе

Неконтролируемый механический прирост населения в Латвийской ССР, особенно в г. Риге, и в то же время недостаточное внимание к решению одной из острейших социальных проблем - жилищной проблемы, привело в республике к ситуации, когда в 1989 году ухудшаются жилищные условия семей, принятых на учет по общей группе еще в 1967-1968 годах. Это, а также получившие широкую гласность нарушения принципов соци-

альной справедливости в распределении жилых помещений свидетельствуют о неправильном и некомпетентном применении действующих правовых норм, о снижении роли закона, призванного регулировать жилищные правоотношения в области учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений. Правильное применение закона нередко подменяется методом решения вопроса в административно-бюрократическом стиле, иногда в порядке вмешательства должностных лиц путем принятия персональных указаний. Это свидетельствует о назревшей необходимости в полной мере восстановить роль и значение закона, строжайшее соблюдение законности в решении жилищного вопроса в каждом индивидуальном случае, о необходимости в самом строжайшем порядке реагировать на любое злоупотребление со стороны должностных лиц, на любые отклонения от требований закона.

В то же время ныне действующее законодательство не всегда соответствует требованиям социальной справедливости. Выполнение им в полной мере своей роли предполагает его совершенствование. Совершенно новые решения должны приниматься там, где действующие решения не справились со своими задачами.

Ныне действующее законодательство, в том числе ст. 19 и 20 Основ жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик, устанавливает альтернативный порядок учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий по месту жительства в исполнительных комитетах местных Советов и на предприятиях, в учреждениях и организациях, имеющих жилищный фонд. Пользуясь этим, отдельные предприятия и организации, испытывавшие недостаток в рабочей силе, с помощью жилищного строительства привлекают рабочих (служащих) из других регионов страны, создавая прибывающим условия для скорейшего решения жилищного вопроса на относительно более выгодных условиях, вплоть до его немедленного решения. В то же время вопросы, касающиеся улучшения условий труда, не решаются, в результате чего получившие жилплощадь рабочие (служащие) вскоре увольняются, освобождая рабочие места для вновь приглашенных. Такая ситуация в республике привела к социальному кризису. Правительство Латвии вынуждено было начать серьезную

работу по правовому регулированию указанных процессов. Принято постановление о мерах по прекращению механического прироста населения (Постановление Совета Министров Латвийской ССР от 14 февраля 1989 года). Разрабатывается новое Положение о порядке предоставления жилых помещений в ЛатССР.

В целях восстановления подлинной социальной справедливости в жилищных отношениях, создавая правовую основу правового государства, при разработке нового законодательства необходимо учесть следующие положения.

1. Регулирование жилищных правоотношений в целом, а учет граждан, нуждавшихся в улучшении жилищных условий, и предоставление жилых помещений особенно, не может быть предметом регулирования из одного центра нормативным актом всесоюзного значения. Регулирование этих отношений без учета местных условий становится малоэффективным или вообще неэффективным. Следовательно, Основы жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик как нормативный акт должен быть отменен в целом, и все вопросы регулирования жилищных правоотношений должны быть отнесены к компетенции союзных республик.

2. В целях справедливого решения жилищной проблемы необходимо унифицировать порядок учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и передать право ведения учета таких граждан только исполнительным комитетам местных Советов. За предприятиями, учреждениями и организациями, ведущими жилищное строительство или участвующими в нем (долевое участие), следует признать право представлять свои рекомендации о распределении жилых помещений рабочим и служащим этих организаций, а исполнительным комитетам местных Советов — устанавливать некоторые льготные условия для этих рабочих и служащих.

3. Особое внимание в разработке нового Положения о распределении жилых помещений в Латвийской ССР должно быть уделено лицам, длительное время проживающим в неблагоустроенных или в общих квартирах. Следует признать их право на улучшение жилищных условий без учета размеров этих помещений. Учитывая, что интересы таких лиц длительное время нарушались, т.е. они вообще не признавались нуждающимися, необходимо предусмотреть ускоренный порядок их обеспечения благоустроенны-

ми квартирами.

4. Действующий ныне перечень категорий лиц, имеющих преимущественное право на предоставление им жилых помещений, не в полной мере соответствует требованиям социальной справедливости. Он должен быть существенно сокращен. В этом перечне следовало бы оставить следующие категории лиц: 1) инвалиды войны, инвалиды труда I-й и 2-й групп, в том числе семьи погибших или пропавших без вести воинов, семьи погибших при исполнении государственных или общественных обязанностей; 2) лица, страдающие тяжелыми формами хронических заболеваний, — по списку заболеваний; 3) многодетные семьи, имеющие трех или более детей; 4) граждане, проживающие в жилом доме (помещении), не отвечающем санитарным и техническим требованиям; 5) граждане, подлежащие обеспечению жилым помещением по решению суда.

5. Необходимо установить связь между порядком предоставления жилых помещений и разрабатываемым новым законом о гражданстве Латвийской ССР. В ситуации, когда республика длительное время не была в состоянии обеспечить жильем своих граждан, возможность обеспечения жильем граждан других республик предусмотреть лишь в исключительных случаях, т.е. тогда, когда это вытекает из интересов республики. В последнем случае необходимо предусмотреть особый порядок предоставления жилых помещений. С этой целью целесообразно создание компетентной комиссии при Республиканском Совете профессиональных союзов.

6. В целях исполнения Программы КПСС об обеспечении к 2000-му году каждой семьи отдельной квартирой или домом необходимо отменить порядок раздела квартир по требованию нанимателя или членов его семьи (ст. 98 ЖК Латвийской ССР).

### УСТРАНИТЬ КОРЕННЫЕ НЕДОСТАТКИ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ СИСТЕМЫ РАСПРЕДЕЛИТЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ЖИЛЬЕ

В.Н. Литовкин

I. Основными вопросами, на которые должна ответить действующая система распределительных отношений в удовлетворении жилищных потребностей граждан, являются следующие: спо-

собна ли она решить поставленную социальную задачу - обеспечить каждую семью отдельной квартирой (индивидуальным жилым домом); достаточны ли ее структурные изменения.

Действующая система распределительных отношений в удовлетворении жилищных потребностей граждан не преодолела остаточного принципа выделения общественных средств на строительство жилых домов, обусловлена экстенсивным развитием экономики, неудовлетворительным хозяйственным механизмом в строительстве, стройиндустрии и эксплуатации жилищного фонда, не содержит гарантий социальной и правовой защищенности граждан от нарушений их интересов и прав со стороны государства, хозяйственных, общественных организаций, других граждан, систематически и в массовом масштабе нарушает права трудовых коллективов, жилищные права граждан и не способствует выполнению жилищных обязанностей, несет формализм в осуществлении демократических процедур, рождает "теневую" практику применения жилищного законодательства, искажает социальную справедливость в сфере жилищных отношений.

В условиях острого дефицита жилья, существующего уровня заработной платы и размеров пенсий тем более нет условий для отказа от господствующего положения государственного жилищного фонда в городах и поселках городского типа, расформирования в целом государственного жилищного фонда и полного перехода на рыночные отношения в удовлетворении жилищных потребностей граждан. Государственный жилищный фонд и невысокая квартирная плата являются гарантами обеспечения населения дешевым и благоустроенным жильем независимо от уровня доходов граждан.

2. Необходимо устранить отмеченные дефекты системы, имеющие прежде всего автономный, независимый от хозяйственных систем характер:

1) при внесении изменений в Конституцию СССР и конституции союзных республик целесообразно раскрыть содержание конституционного права граждан на жилище (часть первая ст. 44 Конституции СССР), аналогично содержанию конституционного права на труд (ст. 40 Конституции СССР); усилить материальные и правовые гарантии осуществления конституционного права граждан на жилище (часть вторая ст. 44 Конституции СССР); ре-

шить общий вопрос о государственно-правовой ответственности органов государства и должностных лиц за нарушения норм Конституции СССР;

2) исключить возникшие противоречия между важнейшими жилищными правами и конституционным правом граждан на жилище.

В частности, следует снять ограничения в осуществлении права на получение жилого помещения в домах государственного и общественного жилищного фонда, а также в домах ЖСК, связанные с постоянной пропиской граждан, вводимым цензом оседлости, пользованием служебной квартирой, огосударствлением деятельности жилищной кооперации; в осуществлении права бессрочного пользования предоставленным жилым помещением в домах названных фондов, связанные с постоянной пропиской, выселением лиц, прекративших трудовые отношения с предприятиями важнейших отраслей экономики по собственному желанию без уважительных причин, с предоставлением другого жилого помещения; в осуществлении права бессрочного пользования кооперативной квартирой, связанные с нормативной регламентацией размера кооперативной квартиры, постоянной пропиской, неединообразным регулированием оснований прекращения членства в жилищной кооперации и, следовательно, выселением из занимаемого жилого помещения.

Право личной собственности на жилой дом (квартиру) не должно быть ограниченным разрешительным порядком приобретения и режимом прописки;

3) в целях укрепления законности в жилищных отношениях необходимо:

а) лишить права исполкомы местных Советов РСФСР и АзССР утверждать местные Правила учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений;

б) перейти в утверждении названных Правил на уровень республиканского закона с обязательной публикацией проекта Правил и его обсуждения;

в) перейти в утверждении на уровне республиканского закона Положения о жилищных комиссиях исполкомов местных Советов, предусмотрев в ней публичную и демократическую

процедуру работы комиссии, выборы ее состава на сессиях Советов;

г) установить возможность судебного обжалования решений по жилищным вопросам, принятым коллегиально;

д) радикально изменить кадровый состав жилищных органов местных Советов, постепенно заменив его на профессионально подготовленных для этого рода деятельности работников;

е) безотлагательно ввести в действие государственную инспекцию по контролю за использованием и сохранностью жилищного фонда, независимую от местных Советов и хозяйственных организаций, наделив ее правом, а также правовую инспекцию профсоюзов непосредственного наложения административного штрафа на виновного, без обращения в административную комиссию исполкома;

ж) предусмотреть уголовную ответственность должностных лиц за нарушения конституционного права на жилище;

з) расширить сферу судебной защиты прав нанимателя в домах государственного и собственного жилищного фонда по отношению к наймодателю при невыполнении последним своих обязанностей по содержанию квартирного и домового оборудования, мест общего пользования дома, лифтов, придомовой территории.

## ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ЖИЛЫХ ПОМЕЩЕНИЙ В ПОЛЬЗОВАНИЕ НУЖДАЕТСЯ В СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ

И. Н. Шемелева

1. В обеспечении советских граждан жильем наряду с развитием государственного, кооперативного и индивидуального жилищного строительства важное значение имеет совершенствование жилищного законодательства. В процессе перестройки всей системы экономических отношений в стране оно не может оставаться неизменным и нуждается в коренном пересмотре.

2. Справедливость принципа предоставления жилых помещений лишь лицам, нуждающимся в улучшении жилищных условий, не вызывает сомнений. Однако в новых условиях хозяйствования

нуждается в пересмотре порядок определения критериев нуждаемости, при наличии которых граждане вправе претендовать на постановку на очередь для получения жилья на предприятиях, где они работают, с тем, чтобы привлечь средства государственных, кооперативных и иных общественных организаций в жилищное строительство. В то же время важнейшие законодательные акты, принятые в обеспечение экономической реформы, в частности, Закон о государственном предприятии (объединении), Закон о кооперации в СССР, почти не коснулись действующего жилищного законодательства. Представляется необходимым установление льготных оснований нуждаемости в улучшении жилищных условий для работников предприятий, переведенных на полный хозрасчет и самофинансирование, и в первую очередь для тех, кто улучшает жилищные условия путем получения жилья в домах, построенных при трудовом участии рабочих и служащих, а также возводимых хозяйственным способом, для членов производственных кооперативов, членов ЖСК и жилищных кооперативов.

Невозможность принятия на очередь независимо от размеров жилой площади тех, кто проживает в жилых помещениях с частичными удобствами и, как правило, в коммунальных квартирах, семей, где взрослые члены семьи разного пола, не только супруги, вынуждены проживать в одной комнате, проживавших в определенных правовых режимах длительное время (5-10 лет), в том числе и в общежитиях, заниженные учетные нормы для постановки на очередь, - все это не может способствовать заинтересованности этих организаций в отчислении средств на жилищное строительство. Критерии нуждаемости, установленные действующим законодательством, пригодны лишь для обеспечиваемых жильем через исполкомы местных Советов народных депутатов, как отражающие крайнюю степень жилищной необеспеченности. Эти критерии должны стать для государственных, кооперативных и иных общественных организаций только минимальным уровнем, при котором работнику невозможно отказать в приеме на жилищный учет.

В законодательстве уже сделаны некоторые робкие попытки в этом направлении. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 21 апреля 1986 г. "О расширении прав трудовых коллекти-

вов предприятий и организаций в решении вопросов улучшения жилищных условий рабочих и служащих" (Ведомости Верховного Совета СССР. - 1986. - № 17, ст. 278) трудовым коллективам предоставлено право устанавливать льготные основания нуждаемости только для первоочередников, передовиков и новаторов производства, названные основания должны быть оговорены в коллективных договорах (ч. 2 ст. 22 ЖК БССР). Но это весьма усеченное решение проблемы, и к тому же касается оно только государственных предприятий, совсем не затрагивая кооперативные и иные общественные организации, в том числе набирающие силу производственные кооперативы.

3. Законодательство большинства союзных республик предусматривает необходимость так называемого "ценза оседлости", то есть проживания граждан в данном населенном пункте в течение определенного срока, как обязательное условие для принятия на учет нуждавшихся в улучшении жилищных условий. Такая постановка вопроса не решает жилищной проблемы, она лишь сдерживает рост квартирной очереди. Целесообразно поэтому не применять "ценз оседлости" при решении вопроса о предоставлении жилья работникам государственных, кооперативных и иных общественных организаций, что также будет способствовать привлечению их средств в жилищное строительство. К тому же правило о применении "ценза оседлости" не содержится в законодательных актах союзного и республиканского уровней, оно применяется на практике по решению местных органов, утверждавших локальные правила предоставления жилых помещений, порою без достаточных к тому оснований.

4. Происходящее в рамках радикальной экономической реформы расширение сферы товарно-денежных отношений неизбежно приводит к вторжению договора, как единственного правового и экономического документа, регулирующего все хозяйственно-производственные отношения организаций, в область распределения жилья, опосредуемому доньше административно-правовыми методами. Следует, очевидно, подумать о наделении государственных, кооперативных и иных общественных организаций правом предоставлять жилые помещения в построенных ими домах с превышением нормы предоставления жилых помещений, требовать выкупа предоставленного жилья лицами, которые прекратили тру-

довые (членские) отношения с ними без уважительных причин как альтернативы выселения и т.п. В противном случае жилищная проблема будет решаться прежними способами, доказавшими свою неэффективность. В то же время самое новейшее жилищное законодательство отстает от требований сегодняшнего дня. Например, оно не предусматривает возможности купли-продажи или дарения кооперативных квартир, хотя разрешен выкуп гражданами квартир в домах государственного фонда и их продажа.

5. Путем выработки принципиально новых форм законодательства, отвечающих требованиям радикальной экономической реформы, необходимо создать условия, при которых предприятиям и организациям будет выгодно участвовать в жилищном строительстве за счет собственных средств, а не отказываться от него, предпочитая увеличивать оплату труда своих работников.

#### ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ УЛУЧШЕНИЯ ЖИЛИЩНЫХ УСЛОВИЙ И ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЖИЛЫХ ПОМЕЩЕНИЙ

В.А. Носов

Разрешению жилищной проблемы в стране в значительной степени должно способствовать совершенствование правового регулирования отношений по пользованию жилой площадью. Справедливое распределение жилой площади в условиях ее дефицита, с одной стороны, и избытка жилья у отдельных граждан, — с другой, — задача трудоемкая и сложная. Отсюда два направления в решении вопроса: установление четких правил предоставления жилых помещений всем, кто нуждается в улучшении жилищных условий, и регулирование порядка перераспределения жилой площади при образовании излишков.

Порядок предоставления жилых помещений в домах государственного и общественного жилищного фонда регулируется Основами жилищного законодательства и жилищными кодексами союзных республик. На их основе советы министров республик утвердили Примерные правила, а советы министров АССР и обл-, крайисполкомы — региональные Правила учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений. В основном, названные нормативные акты достаточно

последовательно и четко регулируют эти отношения. Вместе с тем есть положения, которые нуждаются в уточнении и дополнении.

Существенным пробелом в жилищном законодательстве является отсутствие в нем норм об обжаловании незаконных действий и актов должностных лиц и органов, связанных с отказом в постановке на учет или снятии с учета, изменении очередности и т.п. В Основах, ЖК РСФСР и в других актах имеются лишь общие указания на ответственность за нарушения жилищного законодательства (ст. 51 Основ, ст. 154 ЖК РСФСР и др.). Закон устанавливает порядок разрешения жилищных споров (ст. 53 Основ и ст. 456 ЖК РСФСР). Однако в нормативных актах нет четкого указания на порядок обжалования действий, связанных с определением очередности на получение жилой площади. В большинстве случаев решения по этим вопросам принимаются коллегиальными органами, и их практически невозможно обжаловать в суд, а другие органы, призванные рассматривать подобные споры, не указываются. В нормативном порядке следует указать, в какие органы и организации могут обратиться граждане, которые не согласны с отказом в постановке на учет, снятии с учета и т.д. Таковыми органами должны стать исполкомы вышестоящих Советов народных депутатов (при постановке на учет в советских органах), исполкомы местных Советов и (или) вышестоящие органы совместно с соответствующими комитетами профсоюза (когда учет производится на предприятиях). При существующем положении граждане практически остаются беззащитными от произвола или от ошибок отдельных должностных лиц или органов.

В настоящее время практически только ордер на жилую площадь имеет юридическое значение; все, что имеет место до выдачи ордера лицу, которому предоставляется жилое помещение, гражданско-правового значения не имеет; эти акты, как отмечено, не обеспечены санкцией. В этот период нет гражданского обязательства, связанного с получением жилья или ордера на него. Только ордер порождает внедоговорное обязательство, содержанием которого является право требования предоставления жилого помещения, заключения договора жилищного найма и обязанность соответствующих органов выполнить эти

требования. С получением ордера ордеродержатель имеет право по суду требовать предоставления жилого помещения и его освобождения, если оно кем-то незаконно занято, а также требовать признания недействительным ордера, выданного на то же жилое помещение после.

Таким образом, в рамках гражданского правоотношения субъективное право ордеродержателя охраняется законом. Представляется, что в настоящее время есть необходимость поставить под судебную защиту права граждан и до получения ордера на жилое помещение. Движение очереди, т.е. с момента постановки на очередь (на учет) для улучшения жилищных условий и до получения ордера, можно тоже поставить под судебный контроль. Эти отношения носят административный характер, но от этого возможности защиты не уменьшаются. С принятием законов о государственном предприятии (объединении) и о кооперации государственные предприятия и кооперативы получили право обжаловать в арбитраж или суд незаконные акты вышестоящих органов. Арбитражи и суды вправе признать полностью или частично недействительными акты, противоречащие закону либо нарушающие права предприятия или организации. По аналогии с этими законами надо ввести судебную защиту прав граждан со времени постановки на учет и до выдачи ордера.

Другой важной проблемой жилищного права является вопрос об излишках жилой площади. С отменой судебного изъятия излишков жилой площади (в соответствии со ст. 316 ГК РСФСР) у нас практически нет нормы о правовых последствиях образования излишков жилой площади. Действующее законодательство предусматривает лишь право нанимателя на предоставление ему жилого помещения меньшего размера взамен заменяемого. Мера весьма демократическая, поскольку от нанимателя зависит, пользоваться излишками (с соответствующей доплатой) или просить квартиру меньшей площади (ст. 32 Основ и ст. 75 ЖК РСФСР). Но закон не устанавливает обязанности предоставить жилье меньшего размера, а также не решает вопроса о минимальном или максимальном размере предоставляемой жилой площади. В этих условиях приведенные нормы жилищного законодательства практически не действуют. Для того, чтобы гражданин мог воспользоваться таким правом, нужно, во-первых, обязать

соответствующие жилищные органы в течение определенного срока предоставить такое жилое помещение; во-вторых, нужно установить, что предоставляемая площадь должна быть не менее нормы жилой площади (ст. 38 ЖК РСФСР).

Попутно хочется затронуть еще один вопрос: о распределении жилой площади в домах, переданных предприятиями исполкомам местных Советов (ч. 2 ст. 24 Основ, ст. 45 ЖК РСФСР). Складывается парадоксальная ситуация: право на жилые помещения принадлежит одному органу, а заселяются они по усмотрению другого органа, который на эти помещения практически утратил право. Думается, эти квартиры должны распределяться по усмотрению исполкома и из его очереди, а не из очереди организации, которой когда-то принадлежало жилое помещение.

## ПРАВО НА ЖИЛИЩЕ И ПРОПИСКА

Н. Л. Клык

Острота многих вопросов по жилищному праву определяется замедлением темпов социально-экономического развития, в связи с чем они неизбежно будут оставаться актуальными еще длительное время. Вместе с тем, существуют такие проблемы, которые связаны с несовершенством законодательства и практики его применения. В частности, это относится к правилам о прописке.

Не имея цели исследовать назначение прописки как социального явления, попытаемся выяснить соотношение отдельных правил о прописке с правом на жилище. Одним из правомочий, входящих в состав субъективного гражданского права на жилище, является право нанимателя вселять в жилое помещение в установленном порядке своего супруга, детей, родителей, других родственников, нетрудоспособных иждивенцев и иных лиц, получив на это письменное согласие всех совершеннолетних членов семьи (ч. I ст. 54 ЖК РСФСР). Согласия остальных членов семьи не требуется лишь на вселение к родителям их детей, не достигших совершеннолетия. Ограничение на вселение новых членов семьи путем получения согласия всех совершеннолетних членов семьи нанимателя сомнения не вызывает: отказ

при этом является абсолютным и не может быть обжалован. Совершенно иной характер имеет ограничение, заключенное в фразе "в установленном порядке". В Постановлении № 2 Пленума Верховного Суда СССР от 3 апреля 1987 г. "О практике применения судами жилищного законодательства" (п. 7) дано разъяснение, что под вселением в установленном порядке понимается, как правило, вселение в жилое помещение с соблюдением положений о прописке. Суд может признать право на жилое помещение вселившегося лица, когда ему было необоснованно отказано в прописке. Руководствуясь какими соображениями, суд может признать отказ в прописке необоснованным? Ответ напрашивается сам собой: правилами о прописке.

В городах и населенных пунктах с особым паспортным режимом, практически, право нанимателя вселять новых членов семьи полностью зависит от права на прописку. Но и в остальных регионах это право детерминировано содержанием правил о прописке. Согласно пп. 1, 2 постановления Совета Министров СССР от 28 августа 1974 г. № 678 "О некоторых правилах прописки граждан в городах и поселках городского типа" одни граждане прописываются независимо от размера жилой площади (супруги, несовершеннолетние дети и подопечные и т.д.), тогда как прописка других возможна, если в результате их вселения размер жилой площади, приходящейся на каждого проживающего, не будет меньше нормы жилой площади, предусмотренной гражданским законодательством. Поскольку из содержания постановления не ясно, какой нормой следует при этом руководствоваться, на практике принимается во внимание норма жилой площади, установленная в ЖК союзной республики. В частности, в интервью заведующего сектором жилищного законодательства, контроля за распределением жилых помещений Жилищно-бытового отдела ВЦСИС П. Антошкина ("Аргументы и факты". - 1988. - № 48, с. 7) было предложено при прописке руководствоваться именно этой нормой площади.

Представляется, что в выборе именно самой большой по размеру нормы жилой площади (использование учетной нормы имеет хотя бы определенный смысл - не допустить появления нуждаемости в улучшении жилищных условий) проявляется абсурдность ограничения при вселении на жилую площадь.

Вселение на жилую площадь в зависимости от ее размера предполагает, что рамки семейной общности определяются не только самими гражданами, но и должностными лицами. Кроме того, игнорируется то обстоятельство, что при вселении нанимателем и членами его семьи новых членов семьи независимо от размера жилой площади обеспечивается социальная защищенность жилищных интересов лиц, не имеющих жилья. Таким образом, существующие ограничения в прописке находятся в противоречии с субъективным гражданским правом нанимателя на жилище и конституционным правом на жилище вселяемых лиц.

Абсолютизация существующих правил о прописке дает возможность тем или иным гражданам искусственно "расцеплять" семейную общность с целью получения жилой площади в обход действующего законодательства. Например, наниматель, вселяя супруга, прописывает его с оговоркой "без права на жилую площадь", в связи с чем супруг может по-прежнему состоять на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий. Следует полагать, что самим фактом вселения наниматель признает супруга членом семьи, поскольку при этом не требуется даже такой юридический факт как ведение общего хозяйства. Трудно согласиться с существующим в литературе мнением о законности соглашений такого рода (см.: Андрианов И.И. Жилищное законодательство. Практические вопросы. - М., 1988. - С. 163). Вселение нанимателем супруга без права на жилую площадь возможно, если нет соответствующего согласия других совершеннолетних членов семьи. В таких случаях вселение нанимателем супруга без права на жилую площадь дает юридическую возможность получить дополнительную жилую площадь. Кроме того, тем самым сводится на нет закрепленный в ст. 3 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о браке и семье принцип равенства в семейных отношениях личных и имущественных прав супругов.

## О ЖИЛИЩНЫХ ПРАВАХ ОСУЖДЕННЫХ

В.А. Рыбаков

Жилищные кодексы союзных республик по-разному регламентируют жилищные права лиц, осужденных за совершение преступ-

ления. В частности, это касается вопросов снятия с учета, переноса очередности на получение жилого помещения, а также его сохранения.

Особую актуальность в условиях демократизации и гуманизации исправительно-трудовой политики представляет проблема сохранения за осужденными права пользования жилым помещением. Настало время серьезно обсудить вопрос о целесообразности сохранения нормы об утрате осужденными права на жилую площадь в соответствии с п. 8 ч. II ст. 60 Жилищного кодекса РСФСР и аналогичными статьями ЖК других союзных республик.

Решение этого вопроса связывается сейчас с видом уголовного наказания. Так, лицо терит право на сохранение жилого помещения, если суд приговаривает его к лишению свободы, ссылке или высылке. Данный срок должен быть более шести месяцев. Кроме того, п. 7 ч. III ст. 60 ЖК Эстонской ССР предусматривает лишение права на жилое помещение, если суд приговорил гражданина к условному осуждению с обязательным привлечением к труду.

Здесь надо высказать солидарность с авторами, предлагающими учитывать срок отбывания наказания, определенный в приговоре суда с зачетом предварительного заключения. Если, например, гражданин приговорен к лишению свободы сроком более шести месяцев, но ему предстоит отбывать срок наказания менее шести месяцев в связи с указанным зачетом, то за ним сохраняется право на жилую площадь, поскольку он считается осужденным на срок не свыше шести месяцев (П. Касьяк, Э. Лаасик, М. Маркова).

Моментом утраты осужденным права на жилое помещение является приведение приговора в исполнение. Несколько по-другому этот вопрос решен, в частности, ЖК Литовской ССР, предусматривающим сохранение жилого помещения за осужденным в течение шести месяцев со дня приведения приговора в исполнение. Под приведением приговора в исполнение понимается не отбытие осужденным назначенного ему наказания, а действия суда по обращению приговора к исполнению.

Итак, какую же цель преследовал законодатель, устанавливая вышеуказанное правило? Может быть, исходил из общего положения, закрепленного в ст. 29 Основ жилищного законода-

тельства Союза ССР и союзных республик, согласно которому при временном отсутствии нанимателя или членов его семьи за ними сохраняется жилое помещение в течение шести месяцев? Но, как известно, признание лица утратившим право пользования жилым помещением вследствие отсутствия сверх установленных сроков производится в судебном порядке. Причем суд может признать право пользоваться жилым помещением, установив уважительные причины отсутствия. Осужденные же к лишению свободы такого права не имеют.

Данное обстоятельство объективно свидетельствует о "наказательном" характере п.8 с.П ст.60 ЖК РСФСР и п.7 ч.II ст. 60 ЖК ЭССР. Да, действительно, эти нормы по существу стали дополнительным наказанием для осужденных, которые после освобождения, не имея жилой площади, вынуждены заниматься бродяжничеством и совершать правонарушения. Так, на протяжении последних пяти лет в числе задержанных за бродяжничество практически не снижается доля ранее судимых. Их более 60 процентов. Одна из главных причин поломанных судеб — утрата осужденными права на жилую площадь, что создает большие проблемы с их трудоустройством и налаживанием нормальной семейной жизни после освобождения из мест лишения свободы.

Наши социологические исследования показывают, что 92 процента респондентов — представителей начальствующего состава исправительно-трудовых учреждений) указывают на низкую социальную эффективность рассматриваемой нормы и предлагают отменить ее как не имеющую воспитательного эффекта. Реализация данного предложения соответствовала бы интересам социалистического общества в деле дальнейшего укрепления социалистической законности и правопорядка, устранения социальных причин правонарушений.

Более гуманно вопрос о жилищных правах осужденных решен в ЖК Азербайджана, Армянской, Белорусской и Украинской ССР. Они не связывают сохранение жилого помещения с осуждением виновного к уголовному наказанию. Там действует лишь общий порядок сохранения жилого помещения за временно отсутствующим жильцом в течение шести месяцев. Причем ЖК Армянской, Белорусской и Украинской ССР не включают в срок

отсутствия время предварительного заключения. Однако истечение установленного срока является основанием для обращения заинтересованных лиц в суд о лишении осужденного права пользования жилым помещением.

Представляется, что проблему жилищных прав осужденных необходимо решать более кардинальным образом, учитывая реальность и гарантированность конституционного права граждан на жилище, а также посильность задачи обеспечить к 2000-му году каждую семью отдельной квартирой или домом. Для повышения социальной эффективности жилищного законодательства и правильного сочетания в нем общественных интересов и интересов граждан с целью укрепления правопорядка следует отменить п. 8 ч. II ст. 60 ЖК РСФСР, п. 7 ч. III ст. 60 ЖК ЭССР и аналогичные статьи других союзных республик. Кроме того, п. 7 ч. II ст. 60 ЖК РСФСР, п. 6 ч. III ст. 60 ЖК ЭССР целесообразно сформулировать следующим образом: "заключения под стражу - в течение всего времени нахождения под следствием и судом, а также осуждения к лишению свободы и нахождения в исправительно-трудовых учреждениях".

В этой связи интересно отметить, что ЖК РСФСР и ЭССР не предусматривают снятие осужденных с учета нуждающихся в улучшении жилищных условий, как это предусматривается в ЖК других союзных республик.

## ПРАВО НА ЖИЛОЕ ПОМЕЩЕНИЕ И ПРОПИСКА

В.А. Дозорцев

I. Судебная практика и научная литература с достаточной определенностью делают вывод о необходимости различать право на жилое помещение и прописку. Правовая природа этих категорий разная. Право на жилое помещение является субъективным гражданским правом, а прописка находится в сфере административного права, будучи элементом паспортной системы. Прописка не создает и не прекращает права на помещение. Она может служить только одним из доказательств наличия или отсутствия этого права, оцениваемым в совокупности с другими доказательствами.

2. Ст. 54 ЖК РСФСР и соответствующие статьи ЖК других союзных республик предусматривают право нанимателя вселить в занимаемое им помещение других граждан "в установленном порядке". Под этой формулой иногда понимают получение прописки. Такое толкование, хотя и не вполне последовательно, дал и Верховный Суд СССР (абз. 4 п. 7 пост. № 2 Пленума от 3 апреля 1987 г.). Эта позиция должна быть признана ошибочной. Категория "установленного порядка" раскрывается в самой ст. 54 ЖК (необходимо получить письменное согласие всех совершеннолетних членов семьи). Это не дополнительное условие к ее содержанию. Против придания прописке конститутивно-го значения говорит и другое. Существует три основания приобретения права на помещение: в порядке улучшения жилищных условий; обмен и вселение в качестве члена семьи. Ст. 54 ЖК относится только к последнему случаю. Далее, прописка имеет одинаковое значение как для нанимателя жилого помещения, так и для члена ЖСК, собственника жилого дома и членов их семей. Придание ей особого значения только в связи со ст. 54 ЖК (вселение в качестве члена семьи нанимателя) ни на чем не основано. Более широкий подход же безусловно противоречит Закону.

3. Ошибочному подходу к правовому значению прописки способствует постановление Совета Министров СССР от 28 августа 1974 г. "О некоторых правилах прописки" /СП СССР. - 1974. - № 19, ст. 109/, которое связывает прописку с размером жилой площади и другими факторами, имеющими значение для договора найма жилого помещения. Между тем, прописка как элемент паспортного режима может быть связана только с двумя факторами: правом проживать в определенной местности и с фиксацией факта проживания. Право поселиться в определенной местности следует отличать от права вселения в конкретное помещение. Прописка не может иметь прямого отношения к возникновению, изменению или прекращению жилищного правоотношения. Вопрос о жилищных отношениях с нанимателем должен решать наймодатель, в крайнем случае его вышестоящий орган, местная власть, но не орган, осуществляющий прописку, который в жилищном правоотношении никак не участвует.

4. Придание прописке конститутивного для возникновения

права на жилище значения объективно означает, что реализация гражданского права ставится в зависимость от надлежаше не контролируемого административного усмотрения. Основания для отказа в прописке и в изменении договора найма жилого помещения принципиально различны. Их смешение позволяет перенести гражданско-правовой спор в плоскость административного. Подобный подход был объясним в эпоху преобладания командно-административных методов, ставивших гражданские права под административный контроль, создававших условия для усмотрения и препятствовавших четкости при защите прав. Контроль за жилищным правоотношением прежде всего со стороны местного Совета, вполне правомерен, особенно по мотивам нуждаемости в улучшении жилищных условий, переезда из другой местности и т.п. Но методы, связанные с использованием прописки, не могут быть признаны надлежашими. Нужно, чтобы защита интересов гражданина осуществлялась в порядке обычного гражданского судопроизводства.

Укрепление жилищных прав граждан, демократизация правопорядка требуют изменения действующего по рассматриваемому вопросу законодательства и корректив в практике его применения.

#### СОВЕРШЕНСТВОВАТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ ОБМЕНЕ И ЗАМЕНЕ ЖИЛОЙ ПЛОЩАДИ

Е.С. Гетман

1. Программа обеспечения каждой советской семьи отдельным жильем к 2000-му году требует не только количественного решения. В этой связи необходимо использовать резервы, которые, в частности, предоставляет перераспределение уже имеющегося жилья. Практика показывает, что в улучшении жилищных условий путем перераспределения жилых помещений нуждается около одной четвертой части населения всей страны, что свидетельствует о социальной значимости проблемы. Дальнейшее усиление охраны жилищных прав граждан требует совершенствования законодательства, включающего как законы, так и подзаконные акты.

2. По действующему законодательству и на практике в настоящее время применяются две правовые формы перераспределения жилой площади - обмен жилыми помещениями и их замена. Основным направлением в совершенствовании законодательства и практики его применения должны явиться отказ от административных методов и более полное использование инициативы участников жилищных правоотношений. Следует признать, что обмен жилыми помещениями представляет собой взаимосвязанное прекращение одного и возникновение другого жилищного правоотношения. Стремление квалифицировать обмен как перемену лиц в обязательстве ведет к усилению значения административного начала. Обмен жилыми помещениями должен конструироваться как последовательный гражданско-правовой институт, а административные элементы могут служить лишь для проверки соблюдения запретительных норм закона, которые в ряде случаев нуждаются в пересмотре. Следует отказаться от разрешительной системы обменов жилой площадью, максимально устранить ограничения в обменах, упростить их порядок.

3. В настоящее время накопились материальные и социальные условия для введения нового правового института, позволяющего лучше удовлетворять жилищные потребности граждан. Это - замена жилых помещений. Законодательством регламентирована только одна форма такой замены (ст. 32 Основ жилищного законодательства, ст. 74 ЖК ЭССР). На практике данная система применяется более широко. Смысл этой правовой категории состоит в том, что существуют чрезвычайные жизненные ситуации, когда социально справедливо предоставление гражданам жилья с учетом их индивидуальных требований к занимаемому помещению.

Замена жилых помещений представляет собой отношение по предоставлению исполкомом или предприятием гражданину, не относящемуся к числу нуждающихся в улучшении жилищных условий, свободной жилой площади взамен занимаемой и поступавшей в распоряжение местного жилищного органа или ведомства, размер которой не должен существенно превышать размера сдаваемого жилого помещения. Для полноценного использования института замены жилых помещений необходимо подготовить относящееся к нему обобщенное республиканское законодательство. Право на

замену жилой площади не должно подменять собой общего порядка обеспечения граждан жильными помещениями, которое связано с постановкой лица на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий, создавать возможность обходных путей для получения лучшего жилья, чему в значительной степени должна способствовать жесткая правовая регламентация указанного института.

## К ВОПРОСУ О ПЕРСПЕКТИВАХ РАЗВИТИЯ ЖИЛИЩНОЙ КООПЕРАЦИИ В СССР

Н.С. Кузнецова

Потребность в жилье — одна из насущных жизненных потребностей человека. Современное состояние развития производительных сил не позволяет в полной мере удовлетворять растущие потребности трудящихся только за счет общественных фондов потребления. Сохраняющееся и при социализме социальное неравенство в доходах в какой-то степени выравнивается путем перераспределения доходов в различных общественных формах.

Одной из оптимальных форм такого перераспределения и средством социального выравнивания положения членов общества является возможность удовлетворения растущих потребностей в жилье посредством кооперативного строительства.

Жилищная кооперация, возникшая в 20-е годы как одно из направлений реализации ленинского кооперативного плана, предусматривала возможность организации трех видов кооперативных товариществ: жилищно-арендные, жилищно-строительные рабочие и общегражданские кооперативные товарищества (соответственно ЖАКТ, ЖСРКТ и ОГКТ). Возникновение и правовой статус данных кооперативных товариществ регулировался на основании постановления ЦИК и СНК СССР от 19 августа 1924 года "О жилищной кооперации".

Представляет интерес порядок образования и функционирования жилищно-арендных кооперативов, которые создавались для улучшения жилищных условий их членов путем обеспечения надлежащего содержания и ремонта жилых помещений.

В 1937-1938 гг. жилищная кооперация (все три ее формы)

были упразднены, а ее жилищный фонд был передан исполкомам.

Вновь жилищная кооперация была возобновлена в 1958 г. в форме жилищно-строительных кооперативов.

Вместе с тем анализ законодательства, регулировавшего деятельность жилищно-арендной кооперации, дает основание для вывода о том, что эта форма добровольного объединения усилий граждан (в том числе и материальных) может быть с успехом использована в условиях дальнейшего углубления и развития кооперативного движения в СССР на современном этапе.

Содержание жилищного фонда, поддержание его в пригодном для эксплуатации состоянии отвлекает значительные денежные средства, а также материальные и трудовые ресурсы, которые можно с большей степенью эффективности использовать для осуществления жилищного строительства.

Возрождение жилищно-арендной кооперации, основанной на договорных отношениях между кооперативами жильцов и исполкомами, в ведении которых находятся жилые дома, обеспечение надлежащего урегулирования взаимных прав и обязанностей сторон в таких договорах, установление оптимального режима финансовых взаимоотношений и льгот для жильцов - членов жилищно-арендного кооператива позволило бы способствовать решению жилищной проблемы в СССР.

Немало проблем правового характера возникает и в деятельности жилищно-строительных кооперативов.

В частности, одним из наиболее острых и наиболее болезненных вопросов является определение взаимоотношений между единым заказчиком при строительстве жилых домов в лице УКСа (ОКСа) горисполкома и отдельными кооперативами. Существующая система договорных отношений фактически отстраняет жилищно-строительные кооперативы от участия в строительстве объектов жилищного фонда и не предоставляет возможности достаточно действительно влиять на подрядные строительные организации в вопросах соблюдения сроков строительства и обеспечения высокого качества жилья. Вместе с тем и УКСы горисполкома не заинтересованы в достижении конечных результатов строительства с высокими качественными показателями, поскольку они не несут ответственности перед кооперативами в случае ненадлежащего исполнения договорных обязательств под-

рядной организацией. В таком виде договорные отношения между кооперативом, единым заказчиком и подрядчиком недостаточно эффективны и целесообразность их дальнейшего существования без кардинального изменения сомнительна.

В настоящее время широкое распространение получило осуществление жилищного строительства на базе МЖК - молодежных жилых комплексов. По нашему мнению, заслуживает поддержки и требует серьезной разработки вопрос о дальнейшем развитии МЖК на кооперативной основе. Значительный эффект использование таких новых кооперативных форм как МЖСК может дать при реконструкции жилого фонда. В этой связи представляет интерес вопрос о соотношении форм собственности (государственной, кооперативной и личной) при осуществлении реконструкции жилых домов государственного жилищного фонда на кооперативных началах с трудовым участием молодежных коллективов.

С принятием Закона о кооперации значительно расширены возможности граждан для участия в различных формах кооперативного движения. Вместе с тем на практике отмечается бурный рост количества производственных кооперативов и значительное отставание развития потребительских кооперативов, в том числе жилищной кооперации. Слабо внедряются новые кооперативные формы организации жилищного строительства. Думается, что разработка правовых моделей, обеспечивающих эффективное развитие различных типов кооперативных организаций в этой области, будет способствовать в целом более успешному разрешению жилищной проблемы.

## ТОВАРИЩЕСТВО КАК ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВАЯ ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН НА ЖИЛИЩЕ

В. В. Сунцов

Перед советским государством и обществом Коммунистической партией поставлена одна из важнейших социальных задач - обеспечить каждую советскую семью отдельной квартирой или индивидуальным домом. Ее решение возможно путем создания и использования конкретных правовых средств, в частности, - кооперативных организационно-правовых форм реализации права

граждан на жилище, установленного статьей 44 Конституции СССР.

Жилищно-строительная кооперация как устойчивое социально-экономическое явление находит свое выражение в конкретных юридических формах.

Наиболее распространенной является форма жилищно-строительного кооператива (ЖСК), правовое положение которого определяется примерными уставами ЖСК союзных республик. В свою очередь, эта форма имеет несколько модификаций. При этом различают ЖСК общего и специального типа (соответственно просто ЖСК, молодежные МЖСК и ремонтно-строительные МЖСК).

Ремонтно-строительные МЖСК могут быть двух вариантов. Первый МЖСК - выкупает старые дома по остаточной стоимости, а затем за свой счет и своими силами их восстанавливает. Указанные дома полностью переходят в собственность кооператива. Второй МЖСК - не выкупает подлежащие реконструкции или капитальному ремонту дома, а только финансирует восстановительные работы. В результате создается общая собственность государства, если восстанавливаемые дома входят в состав государственного жилищного фонда, и МЖСК либо общественной организации, - если дома входят в состав общественного жилищного фонда, и МЖСК.

ЖСК, МЖСК и ремонтно-строительные МЖСК приобретают универсальную правовую форму юридического лица и являются, иными словами, кооперативными юридическими лицами.

Такую же универсальную форму находят и товарищества индивидуальных застройщиков (ТИЗы). Они могут создаваться при предприятиях, объединениях, организациях, учреждениях, исполкомах местных Советов народных депутатов для совместного (на началах взаимопомощи) строительства, эксплуатации и ремонта жилых домов за счет собственных средств индивидуальных застройщиков и с помощью кредитов. ТИЗы приобретают качества юридического лица с момента регистрации их устава в соответствующем исполкоме местного Совета. Следовательно, ТИЗ - самостоятельный вид кооперативных юридических лиц.

Наряду с ТИЗами используется и такая организационно-

правовая форма как коллективы (товарищества) индивидуальных застройщиков, которые не становятся юридическими лицами. Это договорная форма кооперативной (совместной) деятельности, или простое товарищество. Она имеет полное право на существование и заслуживает более широкого применения на практике, что возможно, например, в условиях продажи гражданам в личную собственность жилых помещений, и необходимо для решения совместных проблем по эксплуатации и ремонту жилых помещений и обслуживанию мест общего пользования.

Указывая на принципиальное отличие названных двух форм товариществ, следует заметить, что законодательная практика последних лет стала использовать их симбиоз, компромиссное сочетание. Примером тому является товарищество индивидуальных застройщиков по законодательству Литовской ССР /Ведомости Верховного Совета и Правительства ЛитССР. - 1988. - № 28. - Ст. 292/.

С одной стороны, товарищества приобретают права юридического лица с момента регистрации их Положения в горисполкоме, райисполкоме. С другой, - членские отношения, несмотря на наличие Положения, определяющего правовой статус организации и ее членов, оформляются договором о совместной деятельности членов товарищества, подлежащим нотариальному удостоверению.

Традиционно считалось, что договор о совместной деятельности - это простое товарищество или специфическая организационно-правовая форма объединения граждан, не приобретающая свойств юридического лица. Тем более, что в кооперативных юридических лицах регулирование членских отношений производится общим собранием на основании устава (положения). В нашем же случае наблюдается несколько иная картина.

Необычно и то, что такие ТИЗы не имеют, как принято, органа юридического лица - председателя. Правление из своего состава избирает уполномоченного, действующего не на основании Положения, а в соответствии с нотариально удостоверенной доверенностью, утверждаемой общим собранием его членов.

Что касается правового регулирования отношений собственности, то оно также нетипично. Это заключается в том, что построенное в период совместной деятельности членов товарищества имущество (индивидуальные жилые дома, хозяйственные и бытовые строения и сооружения, т.е. та часть данного имущества, которая предусмотрена договором) после сдачи его в эксплуатацию становится личной собственностью каждого члена. Иное имущество (строительные средства, механизмы, строительные материалы и т.д.) остается в собственности товарищества в целом, если после принятия Госкомиссией в эксплуатацию построенных строений и сооружений общее собрание членов товарищества продлило договор о совместной деятельности для дальнейшей эксплуатации и ремонта этих строений и сооружений. В противном варианте названное имущество может ликвидироваться в порядке, установленном общим собранием членов товарищества.

Специфика здесь состоит в том, что отношения собственности по договору о совместной деятельности не приобретают характера общей собственности (ст. 436 ГК РСФСР), общей долевой собственности (ст. 440 ГК СССР). Имущество ТИЗа в период действия договора является собственностью товарищества как юридического лица.

Наконец, заметим, что создание подобных нетипичных юридических конструкций, в том числе и применительно к осуществлению права граждан на жилище, является характерной чертой развития современной правовой отечественной мысли.

## СПОРНЫЕ ВОПРОСЫ ЖИЛИЩНОЙ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ ЧЛЕНОВ СЕМЬИ И БЫВШИХ ЧЛЕНОВ СЕМЬИ СОБСТВЕННИКА ИНДИВИДУАЛЬНОГО ДОМА

П. П. Виткявичюс

1. Система субъективных прав и обязанностей в отношениях пользования жилищем за немногими исключениями состоит из гражданских субъективных прав и обязанностей гражданина и составляет его гражданско-жилищную правосубъектность, посредством которой протекает реализация конституционно-жилищ-

ной правосубъектности и удовлетворение жилищных потребностей граждан. Таким образом, гражданин, имеющий право пользования жилым помещением, в том числе и член семьи или бывший член семьи собственника индивидуального дома, и пользующийся жилым помещением в таком доме, — субъект жилищного права является ничем иным, как субъектом гражданского права. Его жилищная правосубъектность в отношении пользования жилым помещением, с нашей точки зрения, как и гражданская правосубъектность вообще, состоит из общих и конкретных жилищных прав (жилищной правосубъектности) и конкретных субъективных прав (права владения, нормированного пользования и ограниченного распоряжения жилыми помещениями).

2. Содержание жилищной правосубъектности членов семьи и бывших членов семьи собственника индивидуального дома законодательством конкретно не определено. В Основах жилищного законодательства о бывших членах семьи гражданина, который обладает правом собственности на жилой дом, вообще не упоминается. Жилищная правосубъектность данных лиц надлежащего развития не получила и в ЖСК союзных республик. В ЖСК Литовской ССР эти отношения регулируют лишь две статьи (123, 124), а в ЖСК Эстонской ССР — одна (122).

3. Согласно ст. 123 ЖСК ЛитССР члены семьи собственника жилого дома, проживающие с ним в принадлежащем ему доме, вправе наравне с ним пользоваться помещениями в доме, если при вселении не было оговорено иное. Члены семьи вправе вселять в предоставленное им собственником помещение своих несовершеннолетних детей; вселение других членов семьи допускается только с согласия собственника. Право пользования помещением сохраняется за этими лицами и в случае прекращения семейных отношений с собственником жилого дома. По существу аналогичные правила содержатся и в ст. 122 ЖСК Эстонской ССР.

4. Сам факт законодательного закрепления права пользования жилыми помещениями за членами и бывшими членами семьи собственника индивидуального дома свидетельствует о том, что право пользования этих лиц жилыми помещениями является не какой-то милостью собственника, а их реальным субъективным правом. В соответствии с Положением об индивидуальном строительстве при получении гражданином земельного участка

для строительства, члены его семьи дают письменное обязательство о том, что они переселятся вместе с собственником во вновь построенный дом. Таким образом, земельный участок отводится с учетом жилищной потребности не только самого собственника, но и членов его семьи. Между застройщиком и членами его семьи по существу заключается соглашение, согласно которому члены семьи с целью улучшения своих жилищных условий обязуются освободить занимаемые помещения и переселиться в построенный дом. В силу этого обязательства и соглашения после постройки дома члены семьи лишаются права пользоваться помещениями, а которых они проживали до этого, а собственник дома приобретает обязанность поселить их в построенном доме. В случае спора они могут быть переселены в судебном порядке.

5. В части 3 ст. 122 ЖСК Эстонской ССР указано, что споры между собственником жилого дома и членами его семьи, а также бывшими членами его семьи о порядке пользования помещением и размере участия в расходах разрешаются в судебном порядке. Такое правило следовало включить в ЖСК ЛитССР и в ЖСК других союзных республик, в которых аналогичное положение отсутствует, поскольку между собственником дома и членами его семьи или бывшими членами по поводу пользования жилыми помещениями возникают субъективные гражданские права и обязанности, в случае нарушения которых применяется гражданско-правовая защита.

6. В большинстве ЖСК союзных республик не определено правовое положение бывших членов семьи собственника индивидуального жилого дома. В судебной практике еще до принятия ЖСК союзных республик такие лица по существу признавались нанимателями. Но это положение судебной практики прямо закреплено лишь в ст. 127 ЖСК РСФСР. Оно также следует и из ст. 123 и 124 ЖСК ЛитССР, поскольку в них закреплены правила, согласно которым бывшие члены семьи собственника дома обязаны вносить плату за пользование жилыми помещениями, а также могут быть выселены по тем же основаниям, по которым из индивидуальных домов выселяются наниматели. Правила о применении по отношению к бывшим членам семьи собственника индивидуального жилого дома норм, регулирующих отношения най-

ма, следовало бы закрепить в ЖСК всех союзных республик, поскольку это является гарантией осуществления данными лицами права на жилище.

7. В ЖСК союзных республик следовало бы конкретнее определить и отношения между собственником индивидуального жилого дома и членами его семьи по поводу пользования жилыми помещениями. Необходимо установить правила, гарантирующие собственнику дома надлежащее осуществление права собственности на индивидуальный дом (например, в тех случаях, когда члены семьи систематически разрушают или портят помещение, используют его не по назначению или систематическим нарушением правил социалистического общежития делают невозможным проживание в одной с ними квартире или в одном с ними доме другим лицам).

В законодательном порядке следовало бы установить гарантии права пользования жилыми помещениями также членов семьи собственника жилого дома (например, точно определить их право на сохранение жилого помещения в случае их временного отсутствия, предусмотреть случаи сохранения права пользования в случае отчуждения дома собственником и т.п.).

## РАСШИРЕНИЕ ПРАВОМОЧИЙ ЛИЧНОГО СОБСТВЕННИКА В ЖИЛИЩНЫХ ЗАКОНАХ

А.Ю. Кабалкин

I. Основополагающие установления относительно регулирования личной собственности и жилищных отношений, а также об их взаимодействии содержатся в Конституции СССР.

Важнейшие правила о жилом доме как объекте права личной собственности закрепляют гражданские кодифицированные законы. Отношения, связанные с пользованием жилыми помещениями в домах индивидуального жилищного фонда, представлены в виде особого блока в кодифицированных жилищных законах. В последнее время они дополнены правилом, которое включает в находящийся в личной собственности упомянутый фонд проданные гражданам квартиры в государственных домах и домах общественных организаций.

Постановление Совета Министров СССР от 2 декабря 1988 г. о продаже гражданам таких квартир следует рассматривать в связи с мероприятиями по развитию кооперативного и индивидуального жилищного строительства, предусмотренными в принятых в 1988 г. постановлениях ЦК КПСС и Совета Министров СССР. Его нужно оценивать в аспекте проводимой в стране правовой реформы, неотъемлемой частью которой признается внесение существенных изменений в законодательство, регулирующее гражданский оборот, жилищные правоотношения.

2. Ныне часть государственного и общественного жилищных фондов становится объектом купли-продажи и включается в систему товарно-денежных отношений. Вместе с тем рыночные отношения в этой сфере подвергаются сравнительно жесткой регламентации. В целях сохранения в принципе действующего порядка предоставления жилых помещений в домах государственного и общественного фондов и соблюдения начал социальной справедливости квартира может быть приобретена лишь при условии ее получения в соответствии с установленными по данному поводу правилами.

3. Исполкомам местных Советов и организациям разрешено продавать гражданам как занимаемые ими квартиры, так и не заселенные, в домах, подлежащих реконструкции или капитальному ремонту. Купля-продажа квартир обуславливается соблюдением требования, согласно которому одна семья имеет право занимать одну квартиру или индивидуальный дом. Квалификация в печати данного положения в качестве общего вызывает возражения: законодательство не содержит соответствующих указаний, распространяющихся на все виды жилищных отношений. Кодексы о браке и семье допускают свободу места жительства каждого из супругов. В советском праве отсутствуют положения, которые содержали бы понятие семьи. Не может быть признано определением семьи предписание жилищных кодексов об отнесении к членам семьи нанимателя (в домах государственного и общественного фондов) супруга, их детей, а также других родственников, нетрудоспособных иждивенцев и иных лиц.

4. К продаже квартир не должны применяться правила гражданских кодексов о договоре купли-продажи жилого дома. Поскольку члены семьи нанимателя, проживающие в квартире со-

вместно с ним, пользуются наравне с нанимателем всеми правами, вытекающими из договора найма, их согласие на покупку квартиры должно повлечь за собой признание квартиры общей собственностью.

5. Правом преимущественного приобретения незаселенных квартир обладают лица, которым жилье предоставляется в первоочередном порядке. Купит такие квартиры вправе и граждане, проработавшие в организациях, расположенных в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к ним. Однако перечисленным гражданам не разрешена продажа квартир в ряде городов и курортов. Подобное ограничение не отвечает требованиям усиления правовой защиты личности, упрочения гарантий осуществления ее социально-экономических прав. В отдельных случаях продажа квартир могла бы производиться с публичных торгов при условии закрепления подобного порядка в законе (содержащиеся в гражданских процессуальных кодексах правила, касающиеся продажи жилых строений с публичных торгов, не могут применяться, ибо предназначены только для случаев исполнения решений судов в отношении граждан).

6. Постановлением Правительства СССР от 2 декабря 1988 г. советам министров союзных республик совместно с соответствующими профсоюзными органами предложено разработать и утвердить Положения о продаже гражданам квартир в личную собственность и оплате расходов на их содержание и ремонт. Наряду с этим советам министров союзных и автономных республик либо по их решению исполкомам местных Советов разрешено определять порядок и условия продажи гражданам квартир. Такого рода нормы едва ли согласуются друг с другом. К тому же Совет Министров СССР не наделен правом давать профсоюзным органам указания относительно их участия в принятии нормативных актов.

7. Расширение границ индивидуальной собственности, обусловленное появлением особой разновидности купли-продажи, может повлечь за собой возникновение новых общественных образований. В целях объединения личных собственников квартир для создания условий эффективной эксплуатации домов на основе коллективного самоуправления и взаимопомощи исполкомам местных Советов, предприятиям и другим организациям рекомен-

довано содействовать созданию товариществ так называемых индивидуальных владельцев квартир. Подлежащее разработке Положение о таких товариществах должно определить их правовой статус.

## ПРЕДЕЛЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВА ЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ЖИЛОЙ ДОМ

Е.М. Орданская

1. На современном этапе перестройки одной из первостепенных задач становится обеспечение интересов и удовлетворение материальных и духовных потребностей советских граждан.

ХХУП съезд КПСС наметил программу полного разрешения жилищной проблемы в нашей стране к 2000-му году. Выполнение этой программы возможно при максимальном использовании всех возможных путей, а именно: интенсивного развития государственного, кооперативного и индивидуального жилищного строительства.

2. В связи с поставленными задачами возрастает роль права. На XIX партийной конференции отмечалась "необходимость реформы советского законодательства, которая должна охватить большой массив правовых норм, и в первую очередь относящихся к социалистической собственности..." /Материалы XIX Всесоюзной конференции КПСС. - М., 1988. - С. 62/.

Одним из важнейших вопросов, требующих совершенствования и развития в гражданском законодательстве, является вопрос о праве личной собственности, в частности, личной собственности на жилой дом.

3. Следует отметить, что правовое регулирование личной собственности на жилой дом находится на низком уровне. Это выражается в том, что, во-первых, нет единого правового регулирования данных отношений: одна часть отношений регулируется жилищными кодексами союзных республик, другая часть - гражданскими кодексами; во-вторых, отдельные положения законодательства устарели и требуют изменения. Так, совершенно не регламентированы пределы осуществления права личной собственности на жилой дом, да и сами вопросы осуществления

права личной собственности разработаны частично, неполно. Все это тормозит развитие института права личной собственности на жилой дом.

4. Согласно ст. 13 Конституции СССР и ст. 106 ГК РСФСР каждый гражданин может иметь в личной собственности один жилой дом (или часть его), предельная площадь которого не должна превышать 60 кв. м. Определяя размер жилого дома, Гражданский кодекс РСФСР учитывает санитарную норму жилой площади, установленную для граждан, проживающих в домах местных Советов народных депутатов.

В некоторых союзных республиках гражданские кодексы устанавливает предельный размер не только жилой, но и полезной нежилой площади (кухни, коридора и т.д.), увеличив за счет этого общий размер площади жилого дома. Но надо отметить, что в этом случае не учитывается состав семьи собственника, как, например, в ст. 106 ГК РСФСР. Поэтому мы предлагаем учесть опыт союзных республик (в частности, Литовской и Эстонской ССР), позволяющий максимально учесть потребности граждан в жилье, сохранив при этом как положительную норму ГК РСФСР о том, что только гражданину, имеющему большую семью либо право на дополнительную жилую площадь, исполком может разрешить построить или приобрести в собственность дом большего размера.

5. Гражданское законодательство РСФСР регламентирует права на пользование жилым домом не только собственника, но и проживающих совместно с ним членов его семьи. В ст. 127 ЖК РСФСР записано, что члены семьи собственника жилого дома имеют право наравне с ним пользоваться помещениями в доме, если при их вселении не было оговорено иное.

ЖК союзных республик (Украинской ССР - ст. 156, Белорусской ССР - ст. 149 и т.д.) в дополнение к этому положению закрепляют и обязанность членов семьи собственника принимать участие в расходах по содержанию, ремонту дома и т.д. Думается, что целесообразно было бы внести такое дополнение и в ст. 127 ЖК РСФСР.

6. В результате стечения различных обстоятельств у гражданина может возникнуть право собственности на два и более жилых дома (например, второй дом может быть получен по наследству или на других законных основаниях). Согласно ст. 107

ГК РСФСР собственник вправе по своему усмотрению оставить в своей собственности любой из этих домов, тогда как другой дом подлежит отчуждению в течение одного года путем продажи или иным законным способом. Если в течение года собственник не произведет отчуждения дома, последний по решению исполкома районного или городского Совета народных депутатов подлежит принудительной продаже с публичных торгов. Если же принудительная продажа не состоялась из-за отсутствия покупателя, дом по решению местного Совета безвозмездно переходит в собственность государства. Представляется, что данная норма неоправданно ограничивает и даже более того, — ущемляет права собственника. На наш взгляд, в законодательстве (ч. 4 ст. 107 ГК РСФСР) необходимо закрепить положение, гарантирующее собственнику возмещение стоимости дома даже в случае перехода дома в собственность государства.

#### НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРОДАЖИ ДОМОВ И КВАРТИР В ЛИЧНУЮ СОБСТВЕННОСТЬ ГРАЖДАН

Т.Р. Сепп

Постановление Совета Министров СССР от 2 декабря 1988 г. № 1400 "О продаже гражданам в личную собственность квартир в домах государственного и общественного жилищного фонда" (в дальнейшем — Постановление) является актом принципиальной важности. Это объясняется тем, что он ...

- 1) является первым шагом на пути перевода жилищного хозяйства на полный хозрасчет;
- 2) способствует решению жилищной программы;
- 3) обеспечивает добросовестное отношение граждан к жилью;
- 4) способствует укоренению населения;
- 5) является "пробой правотворных возможностей" союзных республик, а также местных органов управления.

Наряду с положительными моментами возникают и некоторые проблемы, которые рассматриваются ниже.

1. Объекты, которые могут быть в личной собственности граждан, указаны в гражданском законодательстве.

В связи с этим необходимо внести следующие изменения в гражданское законодательство, в частности в ст. 109 Гражданского кодекса Эстонской ССР, установив, что в личной собственности граждан помимо жилого дома может быть и квартира в многоквартирном доме.

2. Реально, по договору купли-продажи, при покупке квартиры приобретается в личную собственность идеальная часть дома, соответствующая общей площади квартиры.

Этот принцип важен для определения степени принятия участия собственником квартиры в общих расходах по содержанию дома и придомовой территории.

3. Для более успешного проведения продажи квартир и домов в личную собственность граждан считается целесообразным дать исполкомам, объединениям, предприятиям и организациям право продавать часть принимаемых в эксплуатацию домов до их заселения гражданам, состоящим на учете для улучшения жилищных условий. В таком случае более успешно гарантируется выполнение соответствующего постановления.

4. Вопросы обеспечения жилой площадью граждан, приехавших из других районов страны и проработавших не менее 10 лет на предприятиях, в учреждениях и организациях, расположенных в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, должны быть решены на уровне законодательства союзных республик.

Предлагается установить, что граждане после работы в районах Крайнего Севера или в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, имеют право беспрепятственно возвратиться в свое последнее постоянное место жительства и получить (или купить) там незаселенную квартиру либо жилой дом в льготном порядке (в первую очередь).

## О ПРОДАЖЕ ГРАЖДАНАМ КВАРТИР В ДОМАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО И ОБЩЕСТВЕННОГО ЖИЛИЩНОГО ФОНДА

П. П. Касък

1. Постановлением Совета Министров СССР от 2 декабря 1988 г. № 1400 и постановлением Совета Министров Эстонской ССР от 8 февраля 1989 г. № 56 исполкомам местных Советов на-

родных депутатов, предприятиям, объединениям и организациям разрешено продавать гражданам в личную собственность занимаемые ими квартиры в домах государственного и общественного жилищного фонда, а также незаселенные квартиры в домах, подлежащих реконструкции или капитальному ремонту.

2. Указанные постановления имеют благородную цель — способствовать бережному отношению к жилью и повышению его долговечности, закреплению кадров, а также ускорению решения жилищной проблемы и повышению трудовой активности населения. Однако достижению этой цели при помощи продажи квартир в личную собственность граждан препятствует отсутствие в настоящее время необходимых экономических и правовых предпосылок.

3. Главным препятствием в претворении в жизнь идеи постановлений является отсутствие экономических стимулов у съемщиков для покупки занимаемых ими квартир. Учитывая действующие размеры квартплаты в домах государственного и общественного жилищного фонда, гражданам экономически выгоднее проживать в этих домах съемщиками, чем выкупить квартиру в личную собственность. Единственным стимулом покупки квартир может выступать удовлетворение инстинкта собственника. Особенно бессмысленным в этом аспекте представляется рекомендация приобретать квартиру в личную собственность многодетным и малообеспеченным семьям.

4. В постановлениях не определен точный правовой режим купленных съемщиками квартир и домов, в которых такие квартиры находятся. Находятся ли такие квартиры в индивидуальной личной собственности или в общей долевой собственности? В обоих случаях возникает отношения общей собственности в связи с частями общего пользования, принадлежащими этому дому. Для покупателей данные принципы должны быть нормативно точно определены.

5. Действующее законодательство (ст. 128 ГК ЭстССР, ст. 123 ГК РСФСР) предусматривает, что право общей долевой собственности государства и граждан, а также кооперативных или общественных организаций и граждан подлежит прекращению в течение одного года со дня своего возникновения. В этом смысле указанные постановления противоречат закону. Отсюда вы-

вод: для претворения в жизнь новых принципов предварительно следует позаботиться об их комплексном нормативном регулировании.

6. В связи с продажей гражданам квартир в домах государственного и общественного жилищного фонда на повестку дня встает вопрос о праве собственности на квартиры, принадлежавшие отдельным гражданам до 1940 года, но национализированные по той причине, что площадь домов, в которых эти квартиры находятся, в целом превышали предусмотренную на одного собственника норму (220 и 170 кв. м). Социальная справедливость предполагает решение вопроса права собственности на эти квартиры на единых началах с ныне приобретенными квартирами.

## К РЕШЕНИЮ ЖИЛИЩНОЙ ПРОБЛЕМЫ НА СЕЛЕ

### И. Кулл

1. Решение жилищной программы в нашей стране требует глубокой и комплексной перестройки всей жилищной системы, начиная от социальных основ определения стандарта качества современного жилья и до изменения структуры инвестирования, кредитно-финансового механизма распределения жилья. Улучшение жилищной ситуации наряду с развитием социальной инфраструктуры и условиями труда в сельском хозяйстве необходимо для комплексного решения проблемы социального переустройства села.

2. Проблемы социального переустройства села решаются с отставанием, уровень благоустройства сельского государственного и общественного фонда и фонда жилищно-строительных кооперативов ниже городского. Разрыв между городом и селом в уровне бытового обслуживания почти не сокращается, что в конечном итоге обостряет и демографическую ситуацию на селе. Все обязанности возложены на хозяйства и поэтому благоустройство и обеспечение жильем зависят от экономических возможностей колхозов и совхозов. Поскольку государство заинтересовано в развитии сельскохозяйственного производства в его самых разнообразных формах, оно должно взять на себя и опре-

деленные обязанности и прежде всего в области улучшения жилищной ситуации.

3. В совершенствовании нуждается и кредитная система, ибо размеры выдаваемых кредитов недостаточны, а их получение не гарантировано. Но реализация прав на получение кредитов в конечном счете зависит не от законодательной деятельности, а от существующих экономических возможностей.

4. Решение жилищной проблемы на селе требует изменений и в мышлении, в убеждениях, а также в строительной политике. Сельскому жителю нужен собственный дом усадебного типа с коммунальными удобствами, земельным участком и надворными постройками для ведения личного подсобного хозяйства.

Индивидуальное строительство позволит предоставить семье отвечающее ее потребностям жилище, способствует развитию приусадебных хозяйств для дополнительного производства и хуторских хозяйств для основного сельскохозяйственного производства, укреплению семьи, закреплению кадров на селе.

5. Действующее законодательство, определяющее условия индивидуального жилищного строительства, содержит необоснованные ограничения и не содействуют более широкому развитию и распространению именно индивидуального жилищного строительства. Конечно, на эти процессы влияют экономические возможности, возможности приобретения строительных материалов для осуществления работ по сооружению и ремонту домов, кредитные возможности. Только законодательным путем все проблемы решить невозможно. Тем более необходимо внимательно и всесторонне изучать существующие возможности при выработке законодательных актов, чтобы необоснованно не ограничивать права индивидуальных строителей.

Прежде всего следует отменить все нормы, ограничивающие размеры жилых домов и хозяйственных строений.

Необходимо также пересмотреть нормы, которые устанавливают требования к проектированию жилых домов и хозяйственных строений. Существующая система слишком жестка и требует много усилий при выработке проектов, их утверждении и т.д.

Естественно, что у местных органов власти должны остаться определенные права и функции в области контроля над строительством в сельской местности. Но в то же время основ-

ным принципом должно быть создание условий для развития эффективного и интенсивного сельскохозяйственного производства в хуторских, арендных и подсобных хозяйствах.

6. Довольно острой проблемой является и правовой режим жилищного фонда колхоза. Всесоюзный примерный устав колхоза от 25 марта 1988 г. возлагает на колхоз обязательство осуществить благоустройство имеющегося жилищного фонда, оказать помощь колхозникам в индивидуальном строительстве и ремонте жилых домов. Жилые помещения в домах колхоза предназначены для заселения колхозниками и другими лицами, которым в соответствии с действующим порядком предоставляется жилая площадь в домах хозяйства. Рекомендации по составлению устава колхоза, одобренные Советом колхозов Эстонской ССР 30 марта 1989 г., считают целесообразным зафиксировать в уставе тот факт, что жилые помещения в колхозах являются служебными помещениями.

7. Постановление Совета Министров ЭССР от 8 февраля 1989 г. о продаже гражданам в личную собственность квартир в домах государственного и общественного жилищного фонда позволяет колхозам и совхозам продавать гражданам в личную собственность квартиры, занимаемые ими на основе договора найма жилого помещения. Продажа квартир в личную собственность должна способствовать бережному отношению к жилью и формированию постоянного населения на селе.

В колхозах вопрос о продаже квартир в личную собственность может решать общее собрание колхозников или правление. В некоторых случаях, учитывая экономические условия и возможности колхоза, на работников колхоза целесообразно возложить обязанность приобрести в личную собственность квартиру в многоэтажных домах. В таком случае колхоз освобождается от лишних затрат на жилищный фонд. Колхоз может устанавливать для многодетных и малообеспеченных семей льготы по приобретению квартир в личную собственность, в том числе и путем увеличения продолжительности выплаты стоимости данной квартиры и снижения размеров первоначального взноса от установленной стоимости квартир. Для молодых специалистов и для некоторых категорий работников можно сохранить настоящий порядок найма жилого помещения. Жилые помещения в колхозных домах можно продавать и на кооперативных началах.

## О ПРОДАЖЕ ПУСТУЮЩИХ ЖИЛЫХ ДОМОВ В СЕЛЬСКОЙ МЕСТНОСТИ

В. Н. Годунов

1. Самая острая проблема в жизни нашего общества - продовольственная. Для ее решения должны использоваться все возможные источники пополнения продовольственных ресурсов. "Мы должны открыть широкую дорогу самым разнообразным формам хозяйствования, - говорил М.С. Горбачев на мартовском (1989 г.) Пленуме ЦК КПСС, - и колхозам, и совхозам, и агрофирмам, и агрокомбинатам, и крестьянским, и личным подсобным хозяйствам, и агроцехам промышленных, строительных и других неаграрных предприятий, и подсобным промыслам и т.д."

2. Одним из путей более полного удовлетворения потребностей населения в сельскохозяйственной продукции является вовлечение в оборот земельных участков при пустующих домах в сельской местности. Пустующими считаются дома, собственники которых фактически не пользуются ими. Длительное время законодательство допускало отчуждение жилых домов в сельской местности при условии предоставления гражданину в пользование земельного участка при доме, т.е. если гражданин становился сельским жителем. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 25 июля 1987 г. № 854 "Об использовании пустующих жилых домов и приусадебных участков, находящихся в сельской местности", а затем и ГК союзных республик предусмотрели специальный порядок продажи пустующих домов, в том числе городским жителям. Согласно ч. 3 ст. 144 ГК БССР пустующие жилые дома (с хозяйственными строениями при них), расположенные в сельских населенных пунктах, могут быть приобретены гражданами, постоянно проживающими в городах и поселках городского типа, для сезонного или временного проживания лишь при условии заключения договора с колхозом, совхозом либо другим предприятием на выращивание сельскохозяйственной продукции и продажу ее излишков с приусадебных участков или других выделяемых для этих целей земель. Однако постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 25 июля 1987 г. § 854 обставляет продажу пустующих жилых домов городским жителям и другими условиями и ограничениями.

3. Установлено, что пустующие жилые дома в сельской местности в первую очередь приобретаются колхозами, совхозами и другими сельскохозяйственными предприятиями, организациями потребительской кооперации и сферы услуг. Преимущественным правом приобретения пустующих жилых домов пользуются также колхозники, работники совхозов и другие граждане, проживающие в данном населенном пункте. Поэтому при удостоверении договоров купли-продажи пустующих жилых домов в органы, выполняющие нотариальные действия, наряду с другими документами представляются согласие исполнительного комитета сельского Совета народных депутатов и согласие правления колхоза, администрации совхоза, другого предприятия, на земле которого расположен дом, на продажу дома конкретному гражданину.

Право первоочередного или преимущественного приобретения пустующих жилых домов призвано способствовать улучшению социально-бытовых условий сельского населения и закреплению кадров на селе. Само по себе оно возражений не вызывает. На практике же колхозы и совхозы часто не реализуют свое право, но, прикрываясь им, отказывают в приобретении пустующих жилых домов жителям городов и поселков городского типа. В связи с этим порядок осуществления данного права следовало бы уточнить. Представляется, что если организации или граждане не использовали право первоочередного (преимущественного) приобретения пустующего дома после поступления предложения от городского жителя, собственник может продать дом лицу, сделавшему предложение.

4. Определяющим условием продажи пустующих жилых домов городским жителям является заключение с колхозом, совхозом или другим предприятием договора на выращивание сельскохозяйственной продукции и продажу ее излишков с приусадебного участка или других выделяемых для этих целей земель. В случае отказа от принятия этого условия продажа гражданину жилого дома не производится.

Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 25 июля 1987 г. № 854 (в общей норме) и ГК не ставят заключение договора на выращивание сельскохозяйственной продукции и продажу ее излишков при продаже пустующего жилого дома в зависимость от размера земельного участка при доме. Но исходя из другой

нормы названного постановления наличие договора требуется лишь тогда, когда размер земельного участка превышает 600 кв. метров. В случае предоставления земельного участка меньшего размера на практике в договоре купли-продажи пустующего жилого дома указываются условия пользования земельным участком и производства сельхозпродукции для удовлетворения личных потребностей покупателя дома, членов его семьи и продажи возможных излишков.

5. Насколько целесообразно обременение купли-продажи пустующих жилых домов в сельской местности договором покупателя с колхозом, совхозом, другим предприятием на выращивание сельскохозяйственной продукции и продажу ее излишков? Веских оснований для этого, на наш взгляд, нет. Достаточно проанализировать возможные последствия несоблюдения покупателем возлагаемой на него обязанности. Законом они прямо не предусмотрены, но и не могут состоять в расторжении договора купли-продажи пустующего дома. Бывший собственник не должен нести ответственности за поведение нового собственника.

Полагаем, что условие о заключении договора с сельскохозяйственным предприятием при купле-продаже пустующих жилых домов искусственно и излишне. С продажей гражданину пустующего дома к нему должен переходить и земельный участок определенного размера (в соответствии с постановлением от 25 июля 1987 г. № 854 - до 600 кв. метров). На сдачу с этого участка произведенной сельскохозяйственной продукции гражданин может в добровольном порядке заключить договор с колхозом, совхозом, другим предприятием или организацией потребительской кооперации. Если же при доме имеется земельный участок большего размера, то он предоставляется собственнику на основе договора с сельхозпредприятием или организацией потребительской кооперации на выращивание сельскохозяйственной продукции и продажу ее излишков. Но при этом данный договор должен быть независимым по отношению к договору купли-продажи пустующего жилого дома.

## РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ ПРИ ПОЛЬЗОВАНИИ СЛУЖЕБНЫМИ ЖИЛЬНЫМИ ПОМЕЩЕНИЯМИ

Б.Л. Хаскельберг

Одним из элементов содержания права на жилище является возможность стабильного пользования жилым помещением, обеспечиваемая и легальным ограничением прекращения пользования им (выселения) по требованию наймодателя. Право стабильного пользования жилищем, соответствующее его социальному назначению, является величайшим благом, подлежащим всемерной защите. Это право сопутствует пользованию жилым помещением по абсолютному большинству оснований его возникновения (право личной собственности на жилой дом или квартиру, договор жилищного найма, в том числе с личным собственником, однако с некоторыми ограничениями, установленными в интересах последнего, и др.).

Одним из исключений из принципа стабильного права пользования жилищем является пользование служебными жилыми помещениями, носящее временный характер. Это исключение установлено в связи со специфическими условиями работы гражданина и исходя из необходимости обеспечения нормальной деятельности предприятий и интересов потребителей их услуг. Соответственно этой целевой установке закон и определяет порядок признания жилых помещений служебными, предоставления и пользования ими.

Понятия служебного жилого помещения закон не дает, но определяет, что такие жилые помещения предназначаются для заселения гражданами, которые в связи с характером их трудовых отношений должны проживать по месту работы или вблизи от него. При включении помещений в число служебных эти требования должны строго соблюдаться. Нельзя признавать служебными жилые помещения независимо от их отдаленности от места работы лица (обслуживаемых объектов), которому может быть предоставлено служебное жилое помещение. В противном случае необоснованно ограничиваются жилищные права граждан. Практика распределения исполкомами квартир, при котором определенное количество их во вновь построенных домах выделяется организациями в качестве

служебных без учета указанных в законе признаков, нельзя признать правильной. В этой связи следует особо подчеркнуть, что признание постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 24 мая 1982 г. всей жилой площади в домах совхозов служебной не согласуется со ст. 39 Основ жилищного законодательства. Это породило трудно разрешимые вопросы, возникавшие в связи с выселением из жилых помещений совхозов, обусловленным предоставлением другого жилого помещения (например, в случаях, предусмотренных ч. 2 ст. 40 Основ, при сносе дома личного собственника в связи с изъятием земельного участка и др.).

Исходя из строго целевого предназначения служебной жилой площади, законодатель определил ее особый правовой статус, существенно отличающийся от режима пользования жилищами других жилищных фондов, распространив вместе с тем на пользование служебными жилыми помещениями ряд общих положений жилищных кодексов (см., например, ч. 2 ст. 106 ЖК РСФСР). Однако некоторые важные вопросы остаются открытыми и в целях единства практики подлежат нормативному решению. Поскольку пользование служебной жилплощадью носит временный характер, то лица, проживавшие на ней, должны уже по этому основанию признаваться нуждающимися в улучшении жилищных условий и приниматься на квартирный учет. Необходимо также установить, что в отношении пользования служебными помещениями применению подлежат правила, определяющие минимальный размер предоставления жилплощади, свидетельствующие о недопустимости вселения в одну комнату лиц разного пола старше девяти лет, кроме супругов, а также об основаниях признания ордера на служебную жилую площадь недействительным (ст. 40, 41, 48 ЖК РСФСР).

В связи с отсутствием в ст. 106 ЖК РСФСР указания о применении к пользованию служебными жилыми помещениями правил ст. 48 ЖК судебная практика испытывает трудности, в особенности при определении последствий недействительности ордера. По прямому указанию ст. 106 при этом следует руководствоваться ст. 100 ЖК, то есть исходить из оснований недействительности ордера. Встречающаяся практика выселения без пре-

доставления другой жилплощади в случаях выдачи на служебную площадь ордера без указания "служебный" (и без заключения договора на время работы, в связи с которой предоставлено жилое помещение) и последующего увольнения, а также предоставления служебных жилых помещений лицам, которым они не могут предоставляться, противоречит ст. 100 ЖК, если не установлены неправомерные действия лица, получившего ордер.

Наряду с общим правилом о выселении из служебного жилого помещения без предоставления другой жилплощади в связи с прекращением трудовых отношений с организацией, предоставившей ее (с выходом или исключением из колхоза), предусмотрен широкий круг категорий лиц, выселение которых допускается лишь с предоставлением другой жилплощади. Это свидетельствует о расширении жилищных прав граждан, а судебный порядок выселения - об усилении их защищенности. Однако установленные ч. 2 ст. 40 Основ исключения подвергаются сомнению на том основании, что открывается возможность для незаконного получения жилья (И. Андрианов). Борьба с незаконным получением жилья должна вестись, но не за счет снижения уровня защищенности права граждан на жилище.

Решение задачи обеспечения к 2000-му году каждой семье отдельной квартирой или индивидуальным домом с правом постоянного пользования или на праве личной собственности требует внесения изменений в правовой режим пользования служебными жилыми помещениями. Необходимо установить четкий, включающий разумный и обоснованный минимум, перечень категорий работников, которым могут предоставляться служебные квартиры, максимально сблизив их правовой режим с общим режимом пользования жилищем по договору жилищного найма, сохранив лишь те особенности, которые действительно диктуются специальным назначением служебных жилых помещений.

## ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОЛЬЗОВАНИЯ ОБЪЕЖИТИЯМИ

Х. В. Селп

Жилищная программа Эстонской ССР намечает новый подход к общежитиям для рабочих и служащих. Согласно этой программе

в каждой комнате таких общежитий, как правило, будет жить по одному человеку, а в комнате домов для малосемейных может жить и супружеская пара. Подчеркивается, что общежития для рабочих и служащих будут общежитиями только юридически, по планировке же это — жилые дома для малосемейных.

В этой связи нуждаются в обсуждении некоторые проблемы совершенствования правового регулирования пользования общежитиями.

1. Жилищные права и обязанности граждан вытекают из правового основания пользования жилыми помещениями. В большинстве случаев таким правовым основанием служит договор найма жилого помещения. В действующем же жилищном законодательстве о договоре как основании пользования жилыми помещениями в общежитиях вообще не упоминается. Отсюда иногда делается вывод, что жилищное правоотношение в общежитиях основывается не на гражданско-правовом договоре, а на административных актах.

2. Представляется, что отсутствие в законодательстве указаний на договор найма жилого помещения в общежитиях не исключает договорной природы возникающего по поводу пользования общежитиями правоотношения. Дело в том, что согласно ст. 5 ЖК ЭССР предназначенные для проживания помещения в общежитиях также относятся к жилым помещениям. Жилое же помещение не может служить предметом договора имущественного найма. Предмет договора найма жилого помещения определяется не соглашением сторон, а административным актом о предоставлении жилого помещения. Это относится и к общежитиям (ч. 2 ст. 106 ЖК ЭССР).

3. По этим соображениям следует присоединиться к авторам, которые полагают, что отношения, складывающиеся между администрацией и гражданином, вселяющимся в общежитие, являются договорными и относятся к разновидности договора найма жилого помещения.

4. Пока нет ясности в вопросе, относятся ли к пользованию жилыми помещениями в общежитиях комнатного типа все правила о договоре найма жилого помещения. Трудности возникают прежде всего в случаях, когда требуется выселить из общежитий нанимателей, не прекративших трудовых отношений с наймо-

дателем. Нельзя ведь не учесть, что согласно ст. 107 ЖК ЭССР в настоящее время единственным основанием выселения из общежитий является прекращение трудовых или учебных отношений.

5. На первый взгляд кажется, что выселение из общежитий в связи со сносом дома, а также с изменением целевого назначения дома должно производиться судом по нормам, регулирующим выселение по этим основаниям. Такие нормы установлены в ч. I ст. 92 ЖК ЭССР. Однако эти нормы явно неприемлемы, ибо предусматривают предоставление выселяемым другого благоустроенного жилого помещения. В судебной практике обоснованно допускается выселение по этим основаниям с предоставлением соответственно койко-места либо комнаты в другом общежитии.

6. По этим соображениям следовало бы дополнить ст. 107 ЖК ЭССР новой частью примерно следующего содержания:

"Граждане, проживающие в общежитиях, выселяются также по основаниям, указанным в ч. I ст. 92 настоящего Кодекса. При этом выселяемым предоставляется другая жилая площадь в общежитии или другое жилое помещение".

7. Представляется, что на пользование общежитиями комнатного типа должны распространяться правила о договоре найма жилого помещения, установленные статьями 45-46, 48-62, 84, ч. I ст. 98 и 99 ЖК ЭССР.

Такое предложение не является плодом абстрактных теоретических размышлений. Здесь учитывается, например, указание в жилищной программе, согласно которому ордера на проживание в общежитиях для рабочих и служащих выдаются исполкомами местных Советов независимо от ведомственной принадлежности общежитий. После внесения соответствующего изменения в редакцию ч. 3 ст. 106 ЖК ЭССР надо полагать, что и такие ордера могут быть признаны недействительными только в судебном порядке по основаниям, установленным в ст. 46 ЖК ЭССР и последствиями, указанными в ст. 99 этого же Кодекса.

Применяемость ст. 60 ЖК ЭССР к пользованию общежитиями

комнатного типа уже признается в судебной практике.

8. Вышеизложенные соображения позволяют поставить в порядке обсуждения вопрос о включении в главу IV Жилищного кодекса ЭССР нормы, аналогичной норме в ч. 5 ст. 103 этого же Кодекса. В предлагаемой ниже норме следовало бы излагать перечень норм о договоре найма жилого помещения, которые применяются к пользованию помещениями в общежитиях комнатного типа. Наше предложение может быть осуществлено, например, путем дополнения ст. 106 ЖК ЭССР новой частью примерно следующего содержания:

" (6) К пользованию жилыми помещениями в общежитиях комнатного типа применяются правила о договоре найма жилого помещения, установленные статьями 45-46, 48-62, 84, ч. I ст. 98 и 99 настоящего Кодекса".

9. В п. II.8 Положения об общежитиях Эстонской ССР и в соответствующих нормативных актах других союзных республик допускается переселение проживающих в общежитиях граждан из одного общежития в другое, а также в пределах одного общежития. Вытекающие из такого переселения споры в настоящее время судам неподведомственны. Представляется, что нет достаточной четкости в самом содержании обозначаемого этим термином понятия в жилищном праве. В общежитиях комнатного типа такое переселение в действительности означает выселение с предоставлением другого жилого помещения. Поэтому есть основания полагать, что вышеуказанный пункт Положения нуждается в новой редакции, исключающей такое переселение в общежития комнатного типа.

## ДАЛЬНЕЙШЕЕ РАСШИРЕНИЕ ОХРАНЫ ЖИЛИЩНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

А. Н. Савицкая

I. Объективная необходимость расширения социальной охраны прав и интересов граждан в СССР обуславливает потребность дальнейшего совершенствования жилищного законодательства, регулирующего отношения, связанные с удовлетворением одной из насущных потребностей человека. Принятое в период

административно-командного режима действующее жилищное законодательство не обеспечивает в полной мере охрану интересов граждан.

2. Целесообразно устранение необоснованных ограничений, предусмотренных в жилищном законодательстве отдельных союзных республик, состоящих: а) в определении срока проживания в качестве поднанимателя в домах государственного и общественного фонда, нанимателя в домах, принадлежащих жилищно-строительному кооперативу, либо в домах индивидуального жилищного фонда; б) в лишении права членов семьи состоять на квартирном учете по месту работы умершего работника, если никто из них не работает на данном предприятии, в учреждении, организации; в) в зависимости права на получение нанимателем коммунальной квартиры освободившейся изолированной комнаты, от пребывания на учете по улучшению жилищных условий.

3. Существенным в охране прав граждан на жилище является законодательное расширение круга лиц, признающихся членами семьи нанимателя. Жилищные кодексы всех союзных республик однозначно решают вопрос о членстве семьи нанимателя супруга, детей и родителей. Что же касается возможности признания членами семьи нанимателя других лиц, то кодексы одних союзных республик (Эстонской, Латвийской и других) связывают его с наличием родства, совместного проживания и ведения совместного хозяйства, других (Украинской, Молдавской, Казахской и других) с наличием последних двух условий: совместное проживание и ведение совместного хозяйства. Судебная практика, в том числе и высших судебных инстанций, довольно полно раскрыла содержание и черты указанных условий. Расширение круга членов семьи нанимателя за счет включения в их число "других граждан" является необходимым условием дальнейшего развития защиты прав граждан на жилище.

4. Осуществляемая в стране демократизация всех сфер общественной жизни неминуемо должна распространиться и на специальный правовой режим жилых помещений, предоставляемых работнику в связи с трудовыми отношениями, в домах отдельных отраслей народного хозяйства. Нужно распространить общий пра-

новой режим на квартиры нанимателей, проработавших в данной отрасли определенный срок (15-20 лет).

5. Предусмотренные действующим законодательством гражданско-правовые последствия при сносе дома, принадлежащего гражданину на праве личной собственности, в связи с изъятием земельного участка для государственных или общественных нужд, не обеспечивают в полной мере защиту прав и интересов собственника. В законодательстве необходимо: а) установить срок, по истечении которого решение о сносе дома теряет свою обязательную силу; б) стоимость домов, подлежащих сносу, определять не по оценочным нормам, предусмотренным для государственного обязательного страхования имущества, принадлежащего гражданам; в) предоставить собственнику право обжалования в суд, утвержденное исполкомом соответствующего Совета народных Депутатов, решение комиссии об оценке дома; г) сохранить право на квартиру за собственником, не проживавшим в доме при его сносе, в связи с отбыванием наказания в виде лишения свободы.

## НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ ПРАВ ГРАЖДАН НА ЖИЛИЩЕ

Я. Н. Шевченко

1. Право граждан на жилище является их неотъемлемым конституционным правом, однако его реализация далеко не всегда соответствует принципам социальной справедливости при социализме. Утверждение уравниловки в получении социальных благ, - с одной стороны, и наличие привилегий, - с другой, нарушает один из основных принципов социализма: "от каждого - по способностям, каждому - по труду". Это положение полностью относится и к распределительным отношениям в области реализации конституционного права граждан на жилище.

2. Острая нуждаемость в жилье обусловила особое положение с развитием жилищного нормативного правового регулирования и с правоприменением в этой области. Хотя жилищное законодательство теснейшим образом связано с гражданским, а жилищное право является подотраслью гражданского права, однако

запретительный уклон в жилищном законодательстве намного ошутимее, чем в гражданском, где дозволение и диспозитивность являются преобладающими. Какие бы этапы реализации права на жилье ни анализировались, явно просматриваются жесткие рамки ограничения административно-правовыми нормами свободы реализации гражданами своего усмотрения: необходимой и характерной черты договоров, а обязывающее правовое регулирование, характерное для административного права, часто выступает на передний план, причем при этом качественно меняется само содержание субъективного права гражданина на жилье в жилищном правоотношении.

Положение гражданина как субъекта жилищного правоотношения по договору жилищного найма обеспечивается не в надлежащей мере. Если, например, по ст. 54 ЖК УССР (ст. 46 ЖК РСФСР) присоединение освободившегося помещения к помещению, занимаемому гражданином, проживающим в той же квартире, невозможно (в частности, из-за того, что общий размер жилого помещения после присоединения будет превышать 13,65 кв. м на каждого члена его семьи - норму жилой площади в УССР, и дополнительную жилую площадь, если она полагается), то гражданин никак не в состоянии защитить свои интересы и свое субъективное право на жилье (в том виде, в каком оно уже существует) в заключенном им договоре жилищного найма, хотя от того, кто будет поселен и сколько человек будут жить в коммунальной квартире, в немалой степени зависят не только пределы и характер пользования нежилыми (подсобными) помещениями в квартире, но и качественные характеристики самого субъективного права данного гражданина на занимаемое им жилое помещение, степень удовлетворения гражданина жильем.

Следовательно, субъективное право гражданина в жилищном правоотношении по договору жилищного найма может быть ущемлено. Необходимо, считаем, предоставить ему право потребовать у наймодателя замены занимаемого им жилого помещения, установив соответствующую, корреспондирующую этому праву обязанность наймодателя предоставить гражданину жилое помещение в виде отдельной квартиры в соответствии с общими правилами о предоставлении гражданам жилых помещений.

3. Требуют совершенствования и правовые нормы, касаю-

шиеся прав нанимателя и членов его семьи по договору жилищного найма при капитальном ремонте дома. В настоящее время ст. 102 ЖК УССР, ст. 83 ЖК РСФСР содержат лишь одно указание относительно предмета договора жилищного найма, если в результате капитального ремонта занимаемое гражданином жилое помещение не может быть сохранено или его размер существенно изменится (увеличится или уменьшится). Это указание состоит в том, что другое жилое помещение, которое предоставляется гражданину взамен прежнего, должно быть благоустроенным. Статьи жилищных кодексов союзных республик расшифровывают понятие благоустройства жилого помещения, однако представляется, что этого недостаточно, если речь идет об изменении предмета договора жилищного найма вследствие проведения капитального ремонта дома.

Изменение договора жилищного найма, касающееся существеннейшего условия договора — предмета договора, происходит помимо воли нанимателя, так как капитальный ремонт производит наймодатель, между тем договор уже заключен, уже действует и к нему нельзя применять тот же порядок предоставления жилых помещений, установленный для лиц, которые еще только будут заключать договор. Наймодатель, уже состоящий в договорных отношениях с нанимателем, не вправе ухудшить положение нанимателя, изменив без согласия последнего этаж, микрорайон, планировку квартиры, высоту потолков, удобства расположения квартиры (предоставив новое жилое помещение в торце дома, вблизи мусорника и т.п.), если жилое помещение в прежнем доме не сохранилось или существенно увеличилось (уменьшилось). Требуют уточнения в законодательном порядке и понятия "существенного увеличения" и "существенного уменьшения" жилого помещения, так как с ними связаны пределы распоряжения своими субъективными правами в жилищном правоотношении (существующем в связи с заключенным договором жилищного найма) у нанимателя и наймодателя при производстве капитального ремонта, а определение этих понятий выходит за пределы компетенции Верховного суда СССР, давшего руководящие разъяснения.

4. Нуждается в совершенствовании правовое регулирование отношений, возникающих в связи с построением индивидуального

жилого дома. Поскольку нередки случаи, когда для постройки дома привлекаются средства членов семьи, а также используется их труд, в то время как земельный участок для строительства дома отводится исполкомом местного Совета одному лицу, считающемуся застройщиком, и дом регистрируется на его имя, возникает необходимость создания такого правового регулирования, которое учитывало бы интересы всех лиц — членов семьи и родственников, принимавших участие в строительстве индивидуального жилого дома, определения их прав и обязанностей с учетом их вклада в строительство дома.

## ЖИЛИЩНО-ПРАВОВЫЕ САНКЦИИ: ПОНЯТИЕ И КЛАССИФИКАЦИЯ

В. Л. Слесарев

1. Понятие жилищно-правовых санкций производно от понятия "жилищное право".

В юридической литературе нет единого мнения по вопросу о месте жилищного права в системе советского социалистического права. Одни авторы считают, что жилищное право — часть советского гражданского права, другие — что жилищные отношения регулируются нормами различных отраслей права, в основном гражданским и административным, третьи исходят из того, что в современных условиях можно говорить об образовании новой отрасли советского права — жилищного права.

Представляется, что последняя точка зрения более правильно отражает современное состояние регулирования жилищных отношений.

Советское жилищное право как комплексная отрасль социалистического права сложилось и развивается на основании определенных экономических, социально-политических, научно-правовых и юридических предпосылок.

Конституция СССР 1977 г. впервые закрепила право граждан на жилище, обеспеченное экономическими и социально-политическими гарантиями. Жилищное право — важнейшая специальная юридическая гарантия надлежащего осуществления конституционного права на жилище.

Предметом жилищного права являются общественные отноше-

ния по обеспечению граждан жилыми помещениями и пользованию ими, по управлению, эксплуатации и ремонту жилищного фонда.

Единство жилищных отношений как социальных связей по поводу особого правового объекта — жилища не исключает их дифференциации, когда различные стороны этих отношений поддаются лишь определенному способу правового воздействия: регулирование с помощью норм — принципов, являющееся основой для текущего нормотворчества, характерное для государственного права; регулирование путем "власти и подчинения", присущим административному праву, либо методом "юридического равенства" — атрибутом гражданского права.

Системность правового регулирования неизбежно порождает возможность и необходимость взаимодействия разноотраслевых правовых норм и институтов, которое получает в комплексной отрасли свою высшую и законченную форму существования.

Нормы жилищного права, внешне объединенные специальными законодательными актами (основами, кодексами) и внутренне связанные между собой единой задачей регулирования жилищных отношений, одновременно являются нормами соответствующих "моцноотраслей", главным образом административного и гражданского. Поэтому единый метод правового регулирования подобным отраслям, в том числе и жилищному, не присущ, — он может быть только комплексным.

2. Под санкцией понимается охранительная правовая мера, направленная на защиту прав и законных интересов граждан или организаций, правопорядка в целом посредством принудительно-неблагоприятного воздействия на правонарушителя.

Единство и дифференциация правового регулирования является необходимой предпосылкой выделения общеправовых методов охранительного действия санкций, получающих в конкретных отраслях своеобразное выражение в виде способов защиты нарушенных прав и законных интересов.

На наш взгляд, существуют два основных метода охраны нарушенных прав и законных интересов — правосстановительный и предупредительный. Если правовая защита направлена на устранение вреда, возникшего в результате неправомерного поведения, санкция приобретает правосстановительный характер

(направленность). Невозможность либо недостаточность использования правосстановительных мер вызывает необходимость применения санкций, непосредственной целью которых является предупреждение дальнейшего (нового) ущемления прав и законных интересов граждан и организаций.

К числу правосстановительных санкций относятся, например, возмещение ущерба, причиненного жилищному фонду, принудительное исполнение обязанности (о выдаче ордера, заключении договора найма жилого помещения, взыскании квартирной платы и др.), выселение из занимаемых жилых помещений за установленные законодательством правонарушения.

Результатом дифференциации жилищно-правовых предупредительных санкций может быть выделение по крайней мере четырех видов соответствующих мер. Первый вид - пресекательные меры. Их цель - пресечение действий, нарушающих право (например, признание ордера либо обмена жилым помещением недействительными). Особенность отказных мер - направленность на одностороннее прекращение правоотношений, применяемое в интересах лица, чьи права оказались нарушенными (расторжение договора найма жилого помещения по инициативе наймодателя). В том случае, когда прекращение жилищных правоотношений по инициативе наймодателя сочетается с возникновением у нанимателя права на получение другого жилого помещения, санкция приобретает преобразовательный характер. Четвертый вид предупредительных санкций - штрафные (например, взыскание пени за просрочку платежа, изъятие жилой площади, используемой для извлечения нетрудовых доходов, и др.).

При необходимости правосстановительные и превентивные санкции кумулируются, в том числе взыскание квартирной платы и пени за просрочку платежа, признание ордера недействительным и выселение из занимаемого помещения.

Данная дифференциация не исключает иных классификаций, важнейшей из которых является выделение мер ответственности и защиты.

## ЖИЛИЩНОЕ ПРАВОНАРУШЕНИЕ И ЖИЛИЩНО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

П. А. Варул

1. Для того, чтобы определить понятие жилищного правонарушения, следует прежде всего исходить из общего понятия правонарушения, поскольку жилищное правонарушение является одним из видов правонарушения. Понятие правонарушения в специальной литературе спорно. Поскольку невозможно дать анализ различных подходов, приведем лишь нашу точку зрения. Мы считаем, что правонарушение — это виновное противоправное поведение. Таким образом, жилищное правонарушение — это такое виновное поведение, которое состоит в неисполнении или в ненадлежащем исполнении вытекающих из жилищных правоотношений обязанностей, либо в неразрешенном осуществлении прав.

2. В Основах жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик (далее: Основы) и в Жилищном кодексе ЭССР термин "жилищное правонарушение" не используется, но проблема заключается, естественно, не только в термине. Существенным является прежде всего определение жилищных прав и обязанностей, через которые происходит регулирование жилищных отношений. Центральной нормой в этой части является ст. 7 Основ (ст. 8 ЖК ЭССР), а жилищные права и обязанности содержатся еще во многих других нормах Основ и Жилищного кодекса. С точки зрения правового регулирования жилищных отношений важное место занимают два вопроса: во-первых, какие жилищные права и обязанности следует предусмотреть в правовых нормах и, во-вторых, какие последствия (санкции) следует установить для тех случаев, когда права осуществляются не в предусмотренном порядке или когда обязанности не исполняются либо исполняются ненадлежащим образом.

Понятие жилищного правонарушения имеет значение при разрешении второго вопроса. Жилищное правонарушение имеет место тогда, когда названное противоправное поведение является виновным, в противном случае нет оснований говорить о правонарушении, речь может идти лишь о противоправном поведении. Такое различие противоправного поведения является одновременно основанием классификации жилищно-правовых санк-

ций. Санкции в жилищном праве, равно как и в гражданском, можно разделить на две группы: во-первых, те санкции, основанием для которых является правонарушение и которые представляют собой, таким образом, меру правовой ответственности, и, во-вторых, те санкции, которые не связываются с правонарушением и не являются мерой ответственности. Примером первой можно привести ст. 78 ЖК ЭССР, второй, — например, признание ордера недействительным на основе ст. 46 ЖК ЭССР, если причиной этого не является виновное поведение самого гражданина.

Основанием применения являющихся мерами правовой ответственности санкций в жилищном праве является, таким образом, жилищное правонарушение (в определенных случаях какое-либо иное правонарушение), а для применения других санкций — какие-либо другие обстоятельства, которые не представляют собой правонарушения. При совершенствовании системы санкций в жилищном праве важно учитывать приведенное различие.

3. Понятие жилищно-правовой ответственности также не закреплено в законодательстве. У часть Основ и Жилищного кодекса озаглавлена: "Ответственность за нарушение жилищного законодательства". Но ответственность за нарушение жилищного законодательства и жилищно-правовая ответственность — не однозначные понятия. Поскольку общее понятие правовой ответственности спорно, то не сформировалось и общепризнанного понятия жилищно-правовой ответственности. Открытым остается и вопрос о том, есть ли вообще основания говорить о жилищно-правовой ответственности как самостоятельном виде правовой ответственности. Представим свои точки зрения по этим вопросам, не претендуя на единственно правильное решение. При этом мы исходим из того, что правовая ответственность — это выражающееся в конкретных мерах (санкциях) государственное осуждение виновного противоправного поведения (правонарушения).

Жилищно-правовая ответственность является самостоятельным видом правовой ответственности, которая находит свое выражение в специфических жилищно-правовых санкциях (мерах жилищно-правовой ответственности). Последние не могут рассматриваться в качестве мер ответственности ни одного другого вида ответственности. Такие меры жилищно-правовой ответст-

венности содержатся, например, в п. 4 ч. I ст. 31, ст. 33, 66, 78, 80, 81, 82, 98, ч. 2 ст. 131 ЖК ЭССР и т.д.

Жилищно-правовая ответственность состоит, таким образом, в государственном осуждении жилищного правонарушения (в определенных случаях другого вида правонарушения) и выражается через свои конкретные меры - санкции. Наиболее характерной мерой жилищно-правовой ответственности является лишение права пользования жилплощадью (выселение). При этом следует иметь в виду, что лишение права пользования жилплощадью (выселение с жилплощади) лишь тогда является мерой жилищно-правовой ответственности, если оно следует за жилищным правонарушением (имеет наказательный характер и обычно происходит без предоставления другой жилплощади). В случае, если выселение с жилплощади происходит с предоставлением другого жилого помещения и не имеет наказательного характера (основанием не является жилищное правонарушение (например, ст. 92-94 ЖК), то мы не имеем дела с жилищно-правовой ответственностью. "Ответственность за нарушение жилищного законодательства" - понятие значительно более широкое. Оно охватывает все те виды ответственности, которые применимы к случаям жилищного правонарушения. Это прежде всего уголовная, административная, дисциплинарная и гражданская ответственность, но в том числе и специфический вид ответственности - жилищно-правовая ответственность.

4. Выделение жилищно-правовой ответственности в самостоятельный вид правовой ответственности обладает следующим практическим значением: а) следует придерживаться принципа, согласно которому за каждым жилищным правонарушением следовала бы правовая, а при необходимости - жилищно-правовая ответственность. Так, например, ст. 57 ЖК ЭССР устанавливает, что наниматель жилых помещений обязан своевременно вносить квартирную плату и оплачивать коммунальные услуги. При неисполнении этой обязанности предусматривается административная ответственность по ст. 157 Кодекса ЭССР об административных правонарушениях, чего, по-видимому, явно недостаточно. Необходимо было бы установить и жилищно-правовую ответственность аналогично ч. 2 ст. 131 ЖК ЭССР; б) следовало бы найти возможность для установления разнообразных мер жилищно-правовой

ответственности, дополнив "жилищные" санкции различными мерами вдобавок к выселению с жилплощади. Сейчас в ст. 33 ЖК ЭССР хотя и предусматривается жилищно-правовая мера ответственности — перенос очереди на получение жилплощади назад, — но это прямо не связывается с жилищным правонарушением. Ст. 33 ЖК ЭССР как раз и является одновременно примером того, что жилищно-правовая ответственность может в определенных случаях основываться не только на жилищном правонарушении, но и на каком-либо другом виде правонарушения. Но данную меру жилищно-правовой ответственности можно было бы установить и за нарушение жилищных обязанностей на предыдущей жилплощади; в) необходимо, исходя из наличия жилищно-правовой ответственности как самостоятельного вида правовой ответственности, ввести как в Основы, так и в жилищные кодексы соответствующие изменения. Так, в качестве самостоятельной нормы как в Основых, так и в жилищном кодексе отдельно следовало бы установить статью о жилищно-правовой ответственности. В Основых можно было бы ограничиться определением общих принципов, а в кодексе указать конкретные меры ответственности за конкретные нарушения, связывая эти так называемые общие нормы ответственности с санкциями, приведенными в предыдущих статьях кодекса.

5. Общие выводы. Жилищно-правовыми нормами предусмотрены такие санкции (выселение с жилплощади, перенос в конец очереди нуждающихся в жилплощади), которые не относятся ни к какому так называемому общепризнанному виду правовой ответственности. В то же время этим санкциям присущи общие признаки правовой ответственности. Следовательно, есть основания говорить о жилищно-правовой ответственности как о самостоятельном правовом явлении. Как правило, жилищно-правовая ответственность основывается на жилищном правонарушении. Но связь между жилищным правонарушением и жилищно-правовой ответственностью нельзя воспринимать однозначно, то есть за жилищным правонарушением не всегда должна следовать именно жилищно-правовая ответственность. Это может быть и какой-либо другой вид ответственности. И в то же время для применения жилищно-правовой ответственности единственно допустимым основанием не является лишь жилищное правонарушение, — этим основанием может быть и какой-либо другой вид правонарушения.

**ЮРИДИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ  
НАРУШЕНИЯ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА  
ПО ЖИЛИШНЫМ ДЕЛАМ**

Я.Э. Одар

В выступлении рассматриваются отмененные Верховным судом Эстонии в 1988 г. по причине нарушения процессуального права решения народных судов по жилищным делам.

Выясняются следующие группы нарушений:

1. Неточное определение круга лиц, участвующих в деле и подлежащих вызову на судебное заседание для рассмотрения дела.

2. Ненадлежащее извещение лиц, участвующих в деле, о времени и месте судебного заседания.

3. Неприсоединение исков, близких по предмету спора или по его участникам дела.

4. Нарушения при оценке доказательств.

Первая группа нарушений заключается в том, что суды назначают дела на судебное рассмотрение, ограничиваясь неполными данными исковых заявлений, о лицах, проживающих в квартире или имеющих самостоятельное право на проживание в спорной квартире. В стадии подготовки дела к судебному разбирательству не практикуется вызов сторон для выяснения их взаимоотношений, а также для выявления всех участников спора. В результате выносятся, например, решение о выселении только в отношении части лиц, которые проживают в этой квартире. И если целью истца было освобождение всей квартиры, то спор остается по существу нерешенным.

Хроническим и самым распространенным нарушением является ненадлежащее извещение всех участников дела о времени и месте судебного заседания. В одном случае появляется халатность самого суда при извещении участников дела повестками. В другом случае, когда ответчики не заинтересованы в рассмотрении дела, они уклоняются от получения повестки записку. В обоих случаях суд испытывает затруднения в том, как провести рассмотрение дела. В определенных делах, если даже ответчик и был надлежащим образом извещен о судебном заседании, все равно нет возможности для выяснения всех обстоя-

тельств дела, необходимых для правильного разрешения спора. При таких обстоятельствах иногда даже не помогает участие представителя ответчика (адвоката) в рассмотрении дела. Причина может быть в том, что для правильного разрешения дела необходимо установить обстоятельства, которые знает только сам ответчик. Объяснения сторон являются доказательствами по гражданскому делу.

В судебной практике часто встречаются иски об устранении препятствий при пользовании жилым помещением и о признании лица утратившим права на жилое помещение. Эти иски исключают друг друга. Иногда, несмотря на это, они подаются в суд самостоятельно и рассматриваются отдельно, что приводит к нежелательному результату и отмене судебного решения.

И, наконец, нарушения при оценке доказательств. В основном они заключаются в том, что суд, вынося решение в пользу той или другой стороны, не мотивирует, почему оставляются в стороне или вообще остаются без внимания те доказательства, которые противоречат выводам народного суда. Нередко решение мотивируется такими доказательствами, которые не исследовались на том судебном заседании, где было вынесено решение, то есть нарушен принцип непосредственности судебного рассмотрения (ч. 2 ст. 199 ГК ЭССР).

Таким образом, процессуальный нигилизм является одной из причин судебного брака по жилищным делам.

## НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ АВТОРСКО-ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ РЕЗУЛЬТАТОВ АРХИТЕКТУРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УСЛОВИЯХ ВЫПОЛНЕНИЯ ЖИЛИШНОЙ ПРОГРАММЫ

Х. А. Лизуке

1. Решение жилищной проблемы в нашей стране означает не только строительство определенного количества квадратных метров, квартир или домов. Это комплекс мероприятий, охватывающий наряду с вопросами чисто строительного характера также и социально-психологические, эстетические (художественные), воспитательные, здравоохранительные и т.п. При выполнении жилищной программы поставлены требования повысить ком-

фортность жилищ и уровень их благоустройства, использовать проекты с усовершенствованной планировкой квартир и улучшенными условиями их эксплуатации. Особое внимание обращается на комплексность застройки городов и других населенных пунктов (то есть возведение наряду с жилыми домами объектов социально-культурной сферы и образования). При выполнении этих задач особое место принадлежит архитектуре – специфическому виду искусства, ибо архитектура как "самое массовое искусство" повсеместно и постоянно окружает человека в каждой жизненной ситуации.

2. С философской точки зрения деятельность в стадиях капитального строительства (проектирование, строительство) и результаты этих стадий (проект; здание, сооружение и т.п.) носят как материальный (утилитарный), так и духовный (художественный) характер. Поэтому и конечные результаты архитектурной деятельности – возведенные здания, сооружения, их комплексы и т.п. – являются одновременно как материальными ценностями – вещами, так и специфическими духовными ценностями – произведениями архитектурного искусства.

3. Во всех союзных республиках среди охраняемых авторским правом произведений перечислены и "произведения архитектуры" (например, п. 7 ч. 3 ст. 479 ГК ЭССР). Однако охрана этих произведений остается во многом формальной, поскольку в авторском законодательстве отсутствуют специальные положения об их создании и использовании. Применение общих правил авторского права к результатам архитектурной деятельности вследствие специфики архитектуры порой вызывает серьезные трудности. К тому же вообще неясно, какие результаты архитектурной деятельности авторским правом охраняются, поскольку в законодательстве не раскрыто, что понимать под "произведением архитектуры". Всем этим и объясняется, почему среди архитекторов столь широко внедрилось мнение, что на них авторское право вообще не распространяется. Это, конечно, неверно, однако свидетельствует о необходимости принятия срочных мер (как законодательного, так и научного характера) по улучшению положения в данной области.

4. "Произведение" – основная категория авторского права. Однако философская и юридическая сущность произведения

не совпадают и являются самостоятельными предметами научного исследования. При раскрытии понятия произведения (в том числе и произведения архитектуры) в юридическом смысле следует исходить из достижений современных философских и искусствоведческих исследований. Авторско-правовая охрана соответствующих произведений имеет смысл лишь тогда, когда она исходит из действительной сущности соответствующего вида искусства.

Специфика архитектурной деятельности состоит в том, что идеи и решения архитектора воплощаются в натуре (в стройматериале) через проект как результат стадии проектирования. Авторско-правовой охране подлежит не весь проект, а только его архитектурная часть, то есть произведения архитектурной графики и пластики — эскизы; планы; схемы, разрезы, фасады, перспективы (общее понятие — чертеж); рисунки, макеты и модели. Эти произведения зафиксированы в примерном перечне объектов авторского права в отдельных пунктах. В теории искусства под произведением архитектуры понимается реально возведенный объект. Опираясь на это и на основании общих положений авторского права и соответствующего законодательства (например, о Ленинских, Государственных и других премиях) можно сделать вывод о том, что под охраняемым авторским правом произведением архитектуры в смысле редакции ГК следует понимать здания, сооружения, их комплексы (только их архитектурную часть), парки и другие произведения ландшафтной архитектуры.

5. Учитывая важность и большое идеологическое значение архитектуры, в ближайшем будущем следовало бы восполнить соответствующие пробелы в авторском законодательстве и гарантировать архитекторам благоприятные условия для реализации их авторских прав. В примерном перечне охраняемых авторским правом произведений (ч. 3 ст. 479 ГК ЭССР) следовало бы прямо назвать охраняемые авторским правом результаты архитектурной деятельности, как это сделано в соответствующем законодательстве некоторых стран (Болгария, Венгрия, Великобритания, Австралия, Дания, Финляндия и др.). Целесообразно дополнить ГК союзных республик специальной статьей — "Автор-

ское право на результаты архитектурной деятельности", дополнить и изменить редакцию некоторых статей ГК (например, ст. 496 и 519 ГК ЭССР). Следовало бы также принять специальный нормативный акт (например, Положение о правах создателей результатов архитектурной деятельности).

6. Действующее строительное законодательство основано главным образом на понимании архитектурной деятельности как чисто материального производства. Там даже не пользуются термином "произведение архитектуры" и не упоминаются (даже в виде ссылки) авторские права его создателей. Поскольку в авторском праве прямо зафиксирована охрана произведений архитектуры, то для устранения несогласованности между авторским и строительным законодательством в важнейшие нормативные акты по проектированию и строительству следовало бы внести соответствующие дополнения.

## ЖИЛИЩНАЯ ПРОГРАММА И СТРАХОВАНИЕ

М. Я. Шиминова

1. Проблема правового обеспечения исполнения жилищной программы имеет различные аспекты, одним из которых является совершенствование правового регулирования страховой охраны жилищного фонда СССР (ст. 4 Основ жилищного законодательства Союза ССР). Традиционно государственное страхование используется для защиты экономических интересов граждан, владеющих жилыми домами на праве личной собственности (индивидуальный жилищный фонд). Обеспечивая возмещение материальных потерь, вызванных повреждением (уничтожением) жилых строений в результате стихийных бедствий и других неблагоприятных событий, страхование тем самым содействует охране личной собственности, защите имущественных прав граждан. Охранительная функция страхования проявляется также в финансировании превентивных мероприятий, направленных на предотвращение пагубного воздействия указанных факторов.

2. Неотъемлемую часть правовой реформы составляет пересмотр действующего законодательства в целях усиления правовой защищенности личности, упрочения гарантий ее социально-

экономических прав. Это в полной мере относится и к страховому законодательству, в частности, регулирующему отношения по страхованию жилых строений, принадлежащих гражданам на праве личной собственности. Основными направлениями его совершенствования являются модификация условий действующих и введение новых видов страхования.

3. В соответствии с действующим законодательством жилые дома, принадлежащие гражданам, подлежат обязательному страхованию, которое гарантирует в определенной мере возмещение причиненного ущерба. Дополнительно к обязательному граждане вправе страховать жилые дома в договорном порядке. Полагаем, что в условиях демократизации всех сфер общественной жизни тенденцией правового регулирования страховых отношений должно стать всемерное развитие добровольного страхования, которое в настоящее время не получило широкого распространения, поскольку не в полной мере отвечает потребностям и интересам граждан. Для того, чтобы оно превратилось в эффективную и недорогостоящую форму охраны экономических интересов граждан необходима перестройка страховой деятельности, страховые учреждения должны убедить потенциального страхователя в выгоды страхования, привлечь и заинтересовать в целесообразности страхового договора.

Это может быть достигнуто различными экономическими и правовыми средствами, в том числе и путем расширения правомочий граждан в формировании содержания страхового договора, введения многовариантности условий страхования, предоставления гражданам возможности выбора наиболее приемлемых из них; расширения перечня страховых случаев, влекущих обязанность страховой организации по выплате страхового возмещения; изменения принципа, лежащего в основе дифференциации тарифных ставок по договорам страхования строений, принадлежащих гражданам; насыщения страхового рынка дополнительными услугами, включающими помимо выплаты страхового возмещения ремонт (строительство) поврежденных жилых домов и др.; более широкого предоставления страховых льгот, в частности, в зависимости от продолжительности договорных страховых отношений и др. Стимулированию договорных связей способствовало бы, с нашей точки зрения, использование таких мер как предоставле-

ние ссуд субъектам страховых договоров и др.

4. Перспективным направлением развития государственного страхования является более широкое использование комплексных (комбинированных) видов, которые позволяют обеспечить страховой охраной различные объекты, увеличить объем страхового возмещения, упростить взаимоотношения субъектов страховых правоотношений. Комбинации могут быть самыми различными, учитывающими интересы городских и сельских жителей. Представляется целесообразным введение групповых видов страхования для сельского населения. Полезно при этом использовать опыт европейских социалистических стран, где данные виды страхования получили довольно широкое распространение.

Определенное значение может представлять введение новых видов имущественного страхования, сочетающих выплату страхового возмещения за повреждение жилых домов от предусмотренных неблагоприятных событий, и накопление определенных денежных сумм к установленному сроку.

5. В связи с принятием постановления Совета Министров СССР от 2 декабря 1988 г. "О продаже в личную собственность квартир в домах государственного и общественного жилищного фонда" целесообразно предусмотреть страховую охрану экономических интересов собственников таких квартир.

6. В условиях экономической реформы, перехода предприятий (объединений) и организаций на принципы полного хозрасчета и самофинансирования нуждается в обсуждении вопрос о возможности введения страхования государственного жилищного фонда.

## С в е д е н и я   о б   а в т о р а х

- |                 |   |   |
|-----------------|---|---|
| Н.А. Баринов    | - | д.ю.н., проф. кафедры гражданского права Саратовского юридического института  |
| Ю.Г. Басин      | - | д.ю.н., проф., зав. кафедрой гражданского права Казахского государственного университета им. С.М. Кирова                                      |
| П.А. Варул      | - | к.ю.н., доц. кафедры гражданского права и процесса Тартуского университета  |
| П.П. Виткявичюс | - | д.ю.н., проф. кафедры гражданского права и процесса Вильнюсского государственного университета им. Капукаса                                   |
| И.И. Влас       | - | преподаватель-методист факультета № 3 Харьковского юридического института   |
| Е.С. Гетман     | - | к.ю.н., мл.н.с. ВНИИСЗ  |
| В.Н. Годунов    | - | к.ю.н., доц. кафедры гражданского и семейного права, декан юридического факультета Белорусского государственного университета им. В.И. Ленина |
| А.К. Губаева    | - | к.ю.н., доц., зав. кафедрой гражданского права и процесса Северо-Осетинского государственного университета                                    |
| В.А. Дозорцев   | - | д.ю.н., проф., зав. кафедрой правовых основ управления Московского института им. С. Орджоникидзе  |
| С.Е. Донцов     | - | к.ю.н., доц. ВЮЗИ МВД СССР  |
| Т.И. Иларионова | - | д.ю.н., проф., зав. кафедрой гражданского права Свердловского юридического института  |
| А.Ю. Кабалкин   | - | д.ю.н., проф., вед.н.с. ИГи АН СССР   |
| Ю.Х. Калмыков   | - | д.ю.н., проф., зав. кафедрой гражданского права Саратовского юридического института   |
| П.П. Касък      | - | к.ю.н., доц. кафедры гражданского права и процесса Тартуского университета  |
| Н.Л. Клык       | - | к.ю.н., доц. кафедры гражданского права и процесса Красноярского государственного университета  |

- Р.П. Краузе - к.ю.н., доц. кафедры гражданского права и процесса Латвийского государственного университета им. П. Стучки
- Е.А. Крашенинников - к.ю.н., доц. кафедры гражданского права и процесса Ярославского государственного университета
- Н.С. Кузнецова - к.ю.н., доц. кафедры гражданского и трудового права Киевского государственного университета
- И.Д. Кулл - ст. преп. кафедры гражданского права и процесса Тартуского университета
- В.Н. Литовкин - к.ю.н., с.н.с. Института советского государственного строительства и законодательства при Верховном Совете СССР
- Н.С. Малейн - д.ю.н., проф., вед.н.с. ИГП АН СССР
- М.Н. Малейна - к.ю.н., ст. преп. ВЮЗИ
- В.А. Носов - к.ю.н., доц., зав. кафедрой гражданского права и процесса Ярославского государственного университета
- Я.Э. Одар - к.ю.н., заместитель председателя Верховного суда ЭССР
- В.А. Ойгензихт - д.ю.н., проф., зав. кафедрой хозяйственного и трудового права Таджикского государственного университета им. В.И. Ленина
- Е.М. Орданская - аспирантка Саратовского юридического института
- М.С. Орданский - д.ю.н., проф., зав. кафедрой гражданского права и процесса Башкирского государственного университета
- Х.А. Пизуке - к.ю.н., доц. кафедры гражданского права и процесса Тартуского университета
- Э.Л. Плоом - к.ю.н., доц., зав. кафедрой гражданского права и процесса Тартуского университета
- А.А. Пушкин - д.ю.н., проф., лауреат Государственной премии СССР, зав. кафедрой советского права Харьковского института общественного питания
- В.А. Рыбаков - к.ю.н., доц. кафедры гражданско-правовых дисциплин Рязанской высшей школы МВД СССР
- А.Н. Савицкая - к.ю.н., доц. кафедры гражданского права и процесса Львовского государственного университета

- Т.Р. Сепи - гл. присконсульт Министерства жилищно-коммунального хозяйства ЭССР
- Х.В. Сепи - к.ю.н., доц. кафедры гражданского права и процесса Тартуского университета
- В.Л. Слесарев - к.ю.н., ст.н.с. Омского госуниверситета
- В.В. Сунцов - к.ю.н., доц. кафедры гражданского права Харьковского юридического института
- Е.А. Суханов - д.ю.н., проф. кафедры гражданского права Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова
- Б.Л. Хаскельберг - д.ю.н., проф. кафедры гражданского права и процесса Томского государственного университета им. В.В. Куйбышева
- В.Ф. Чигир - д.ю.н., проф., зав. кафедрой гражданского и семейного права Белорусского государственного университета им. В.И. Ленина
- Я.Н. Шевченко - д.ю.н., и.о. зав. отделом гражданского и трудового права ИГП АН СССР
- А.Е. Шерстобитов - к.ю.н., ст. преп. кафедры гражданского права Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова
- М.Я. Шиминова - к.ю.н., ст.н.с. ИГП АН СССР
- И.Н. Щемелёва - к.ю.н., преп. кафедры гражданского и семейного права Белорусского государственного университета им. В.И. Ленина