

УДК 349.444

DOI: 10.34670/AR.2022.47.56.013

Проблемы реализации права инвалидов на получение жилья по договору социального найма

Магомедова Амина Геннадьевна

Кандидат исторических наук,
доцент кафедры гражданского права,
Дагестанский государственный университет,
367030, Российская Федерация, Махачкала, пр. Шамиля, 55;
e-mail: amina2170@yandex.ru

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы предоставления жилья социального найма инвалидам, особенности такого найма как правовой категории, его правового регулирования и реализации. Актуальность темы обусловлена огромной значимостью проблемы обеспечения жилыми помещениями инвалидов, которая, несмотря на имеющуюся правовую регламентацию, во многих случаях приводит к возникновению судебных споров. Судебная практика, приведенная в статье, позволяет обозначить проблемы, которые возникают при реализации права инвалидов на получение такого жилья. Большинство из них связаны с вопросами предоставлением жилья социального найма инвалидам во внеочередном порядке, сроками предоставления, а также отсутствием такого жилья в муниципальном фонде. В статье говорится, что одной из основных причин такого положения является дисбаланс существующих потребностей на получение жилья и возможностей для их удовлетворения, связанных, прежде всего, с отсутствием у муниципалитетов свободного жилого фонда и достаточных средств местного бюджета. Результатом исследования стали выводы и предложения о совершенствовании жилищного законодательства, касающегося предоставления жилья по договору социального найма инвалидам.

Для цитирования в научных исследованиях

Магомедова А.Г. Проблемы реализации права инвалидов на получение жилья по договору социального найма // Вопросы российского и международного права. 2021. Том 11. № 12А. С. 143-149. DOI: 10.34670/AR.2022.47.56.013

Ключевые слова

Инвалид, договор социального найма, жилье, судебные споры, муниципальное образование внеочередной порядок.

Введение

Проблему инвалидов и инвалидности принято рассматривать как комплексную, включающую не только медико-биологический аспект, но и социальный. Возможность включения инвалида в различные социальные программы, предусмотренные для данной категории граждан, напрямую связана с установлением факта инвалидности, т.е. в данном случае имеет значение «не фактическое состояние инвалидности, а придание ей юридического свойства» [Жаворонков, 2020, 100]. Специфика статуса лиц с инвалидностью предполагает наличие определенных сложностей их реабилитации, связанных со сниженной способностью к адаптации в различных сферах, прежде всего трудовой, что во многих случаях предопределяет их значительный процент среди малообеспеченной части населения. Поэтому социальная защита инвалидов, зафиксированная в законе «О социальной защите инвалидов», интерпретируется законодателем достаточно широко, но основная ее цель сводится к формированию у инвалида полноценного социального статуса, который требует расширения и выравнивание его возможностей, что «следует воспринимать в качестве одного из принципов правового регулирования в данной сфере отношений» [Выдрин, Выдрина, 2019, 27].

Особенности договора социального найма жилого помещения

Одним из направлений социальной поддержки этой категории граждан является предоставление жилого помещения по договору социального найма, которое выделяется из государственного или муниципального фонда. При этом Е.А. Суханов выделяет следующие предпосылки, при наличии которых возможно получение жилья социального найма: «во-первых, признание его нуждаемости в жилом помещении (ч. ч. 2 и 3 ст. 49 ЖК) и, во-вторых, принятие его на учет органом местного самоуправления в качестве нуждающегося в жилом помещении (ч. 1 ст. 52 ЖК)» [Суханов, 2005].

Договор социального найма является социально-ориентированным способом обеспечения конституционного права граждан на жилье, что и определяет его специфику: с одной стороны, жилье – товар, а с другой – социальная услуга [Мищенко, Гудков, Красильщиков, 2020, 372]. Для найма, как правовой категории, характерна передача имущества на срочной основе в целях пользования. Отличительной особенностью договора социального найма жилого помещения является его бессрочность. При этом одной из сторон договора всегда выступает собственник жилого помещения, которого в данном случае представляет муниципальное образование или государство, а другой стороной всегда является гражданин, которому жилое помещение передается во владение и пользование.

Правовые проблемы предоставления жилья социального найма инвалидам

Предоставление такого жилья инвалидам имеет ряд особенностей, связанных с правовым регулированием и временем постановки на учет в качестве нуждающихся. Инвалиды, вставшие на учет до 1 января 2005 г., обеспечиваются жильем из специальных фондов соответствующего субъекта РФ в соответствии с положениями Закона № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов» (ст. 28.2).

Инвалиды, нуждающиеся в улучшении жилищных условий и вставшие на учет после 1 января 2005 года, обеспечиваются жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством РФ. То есть так же, как и любые другие граждане, признанные

малоимущими и нуждающимися в улучшении жилищных условий. И, как подчеркивает В.В. Долинская, «такие граждане лишены права на участие в федеральной программе по обеспечению жильем, предполагающей гарантированное финансирование» [Долинская, Долинская, 2019, 28].

Жилищное законодательство (ч. 2 ст. 57 ЖК) достаточно четко определяет случаи предоставления жилья социального найма вне очереди: если лица страдают тяжелыми формами хронических заболеваний, которые входят в соответствующий Перечень тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире, утвержденным Приказом Минздрава России от 29 ноября 2012 г. № 987н. И второй случай, когда жилые помещения признаны непригодными для проживания. Несмотря на вполне определенную правовую регламентацию данного вопроса, анализ судебной практики свидетельствует о достаточно большом количестве разбирательств, связанных с реализацией данной нормы.

Причины отказа судов в удовлетворении иска о предоставлении жилья по договору социального найма могут быть самыми разными. И, если в одних случаях право инвалида, страдающего тяжелой формой заболевания, на получение жилья связано с необходимостью признания его малоимущим, то в других суды «удовлетворяют иски только на основании подтвержденного медицинским заключением заболевания фактически без учета нуждаемости в жилом помещении» [Манько, 2018].

Очень часто необоснованный отказ органа местного самоуправления во внеочередном предоставлении жилья приводит к возникновению судебного спора. В качестве примера можно привести решение Хабаровского суда, который удовлетворил иски Г. к администрации Хабаровска о предоставлении вне очереди жилого помещения как страдающей заболеванием, включенным в Перечень тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире. В данном случае представители администрации отказались предоставлять такое жилье во внеочередном порядке, ссылаясь на то, что обеспечение жилыми помещениями граждан, относящихся к категории «инвалиды» к компетенции органов местного самоуправления не отнесены и полномочия по обеспечению жилыми помещениями инвалидов им не переданы. Предоставление жилого помещения вне очереди будет являться нарушением жилищных прав граждан, вставших на учет ранее. Суд пришел к выводу, что к спорным правоотношениям применяются положения п. 3 ч. 2 ст. 57 ЖК РФ, в соответствии с которыми предоставление жилья гражданам, состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях по договорам социального найма, осуществляется на основании решений органа местного самоуправления и, поскольку Г. страдает заболеванием, включенным в соответствующий Перечень, такое жилье должно быть предоставлено ей вне очереди.

Судебные споры возникают и в том случае, когда законодательством субъектом достаточно четко определены категории граждан, имеющих право на получение жилых помещений жилищного фонда по договору социального найма, порядок их предоставления и компетенция уполномоченного органа. Так, Закон Республики Дагестан № 4 к их числу получателей социального жилья относит граждан, страдающих тяжелой формой хронических заболеваний, при которой совместное проживание с ними в одной квартире невозможно, согласно перечню, установленному Правительством Российской Федерации и не имеющим иного жилого помещения. (Закон Республики Дагестан от 03.02.2006 № 4). Указанным категориям жилье предоставляется вне очереди, а органом, на который возложен учет таких граждан и принятие

решений о предоставлении жилья социального найма, является Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Республики Дагестан (Минстрой РД) (Постановление Правительства РД от 06.08.2009 № 258).

Одной из причин отказа в предоставлении жилья социального найма инвалидам является отсутствие таких жилых помещений у муниципального образования и наличие очереди. В качестве примера можно привести решение суда по иску к Минстрою и ЖКХ РД о предоставлении жилья по договору социального найма во внеочередном порядке ребенку инвалиду с тяжелой формой хронического заболевания. По мнению суда, доводы ответчика о том, что на сегодняшний день в ведении Минстроя РД нет ни одного жилого помещения для предоставления гражданам, состоящими на учете по сводному списку и договор о найме жилого помещения ни с кем из них не заключался, включая тех, кто встал на учет раньше истца, являются необоснованными. При рассмотрении дела суд указал, что жилищное законодательство не устанавливает связь между наличием очереди и возможностью получить жилое помещение. Более того, такое право не зависит от времени постановки на учет и наличия других внеочередников в списке. А с учетом того, что законодательством не установлены сроки, жилье должно быть предоставлено незамедлительно (Решение от 26 июня 2019 г. по делу № 2-3769/2019).

Еще одной проблемой, которая возникает при обеспечении жилой площадью инвалидов, является определение права на такую жилплощадь опекуна. И в этом случае возникает вопрос: имеет ли опекун право на получение дополнительной жилплощади? Решение данного вопроса во многом зависит от юридических оснований опекуинства, которые определяются наличием или отсутствием родственных связей с опекаемым, а также нуждаемостью опекуна в улучшении жилищных условий. Так, суд удовлетворил иск о предоставлении дополнительной жилой площади ребенку-инвалиду и его матери, с учетом следующих обстоятельств: занимаемая ими площадь, где проживало еще 3 человека составляла 20, 1 кв.м., данное помещение было признано непригодным для проживания, а дом аварийным; малолетний возраст ребенка, страдающего тяжелым заболеванием и его нуждаемость в заботе и уходе со стороны матери (Решение № 2-1446/2020 2-1446/2020~М-1080/2020 М-1080/2020 от 30 июля 2020 г.).

Заключение

Таким образом, несмотря на имеющуюся правовую базу, как на федеральном, так и региональном уровне, положение с предоставлением жилья по договору социального найма остается достаточно сложным, инвалиды при реализации своего права на социальное жилье сталкиваются с множеством правовых и организационных проблем. Одной из основных причин такого положения является дисбаланс существующих потребностей на получение жилья и возможностей для их удовлетворения, связанных, прежде всего, с отсутствием у муниципалитетов свободного жилого фонда и достаточных средств местного бюджета.

Другой проблемой, которая часто возникает при рассмотрении спора в суде, это сроки предоставления жилья. Отсутствие в законодательстве указания на срок осложняет решение данного вопроса, даже при наличии судебного решения о предоставлении жилья незамедлительно. В этой связи было бы целесообразно законодательно установить максимальный срок предоставления жилья социального найма, который бы регион определял самостоятельно, исходя из имеющихся возможностей.

Надо отметить, что получение жилья социального найма лицами, страдающих тяжелыми

формами заболеваний, включенных в Перечень, ставится в зависимость от наличия других лиц в очереди, что противоречит положениям законодательства, но доказывать это, в большинстве случаев, приходится в суде. Поэтому нельзя не согласиться с мнением Е.С. Селивановой, Т.А. Мяконьской о том, что в данной сфере имеются существенные пробелы как в вопросах порядка обеспечения жильем, так и в определении «источников финансирования и порядка возмещения средств» [Селиванова, Мяконьская, 2019, 83], которые требуют реформирования жилищного законодательства.

Библиография

1. Выдрин И.В., Выдрина И.И. Правовое регулирование социальной защиты инвалидов: вопросы теории и практики // Современное право. 2019. № 9. С. 27-34.
2. Долинская В.В., Долинская Л.М. Специфика правового статуса лиц с ограниченными возможностями здоровья // Законы России: опыт, анализ, практика. 2019. № 6. С. 24-30.
3. Жаворонков Р.Н. Социальная защита инвалидов: вчера, сегодня, завтра (правовые аспекты). М.: У Никитских ворот, 2020. 248 с.
4. Манько О.В. Особенности предоставления жилья инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 5. С. 144-145.
5. Мищенко В.И., Гудков А.И., Красильщиков А.В. О некоторых проблемных аспектах реализации жилищных прав граждан на основании договора социального найма // Евразийское научное объединение. 2020. № 10-5. С. 50-52.
6. О категориях граждан, имеющих право на получение жилого помещения из жилищного фонда Республики Дагестан по договору социального найма, и порядке его предоставления данным категориям граждан: закон Республики Дагестан от 03.02.2006 № 4: принят Народным Собранием Республики Дагестан 26.01.2006.
7. Об уполномоченных органах по ведению сводного списка граждан, принятых на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых из жилищного фонда Республики Дагестан по договору социального найма, и принятию в установленном порядке решений об их предоставлении: постановление Правительства РД от 06.08.2009 № 258.
8. Решение № 2-1446/2020 2-1446/2020~М-1080/2020 М-1080/2020 от 30 июля 2020 г. по делу № 2-1446/2020, Кировский районный суд г. Саратова (Саратовская область).
9. Решение № 2-44/2020 2-44/2020(2-9176/2019);~М-8402/2019 2-9176/2019 М-8402/2019 от 28 января 2020 г. по делу № 2-44/2020, Центральный районный суд г. Хабаровска.
10. Решение от 26 июня 2019 г. по делу № 2-3769/2019, Советский районный суд г. Махачкалы (Республика Дагестан).
11. Селиванова Е.С., Мяконькая Т.А. Основания и порядок предоставления помещений по договору социального найма жилого помещения: направления совершенствования жилищного законодательства // Вестник юридического факультета ЮФУ. 2019. Т. 6. № 3. С. 77-83.
12. Суханов Е.А. (ред.) Гражданское право. М.: Волтерс Клувер, 2005. Т. 3. 800 с.

Problems of the implementation of the right of persons with disabilities to receive housing under a social rental agreement

Amina G. Magomedova

PhD in Law,
Associate Professor of the Department of Civil Law,
Dagestan State University,
367030, 55, Shamilya ave., Makhachkala, Russian Federation;
e-mail: amina2170@yandex.ru

Abstract

The article discusses the issues of providing housing for social rent to disabled people, the peculiarities of such renting as a legal category, its legal regulation and implementation. The relevance of the topic is due to the enormous importance of the problem of providing living quarters for disabled people, which, despite the existing legal regulation, in many cases leads to litigation. An analysis of the norms of housing legislation governing the grounds and procedure for the provision of housing under a social rental agreement for persons registered after 2005 is given. The jurisprudence given in the article makes it possible to identify the problems that arise in the implementation of the right of persons with disabilities to obtain such housing. Most of them are related to the issues of providing social housing for disabled people on an extraordinary basis, the timing of the provision, as well as the lack of such housing at the local government. The article says that one of the main reasons for this situation is the imbalance of the existing needs for housing and the possibilities for their satisfaction, associated, first of all, with the lack of free housing stock and sufficient funds from the local budget for municipalities. The study resulted in conclusions and proposals for improving housing legislation related to the provision of housing under a social rental agreement to disabled people.

For citation

Magomedova A.G. (2021) Problemy realizatsii prava invalidov na poluchenie zhil'ya po dogovoru sotsial'nogo naima [Problems of the implementation of the right of persons with disabilities to receive housing under a social rental agreement]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 11 (12A), pp. 143-149. DOI: 10.34670/AR.2022.47.56.013

Keywords

Disabled person, social tenancy agreement, housing, litigation, municipality.

References

1. Dolinskaya V.V., Dolinskaya L.M. (2019) Spetsifika pravovogo statusa lits s ogranichennymi vozmozhnostyami zdorov'ya [Specificity of the legal status of persons with disabilities]. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika* [Laws of Russia: experience, practice, analysis], 6, pp. 24-30.
2. Man'ko O.V. (2018) Osobennosti predstavleniya zhil'ya invalidam i sem'yam, imeyushchim detei-invalidov [Peculiarities of providing housing for the disabled and families with disabled children]. *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii* [Bulletin of the Saratov State Law Academy], 5, pp. 144-145.
3. Mishchenko V.I., Gudkov A.I., Krasil'shchikov A.V. (2020) O nekotorykh problemnykh aspektakh realizatsii zhilishchnykh prav razhdan na osnovanii dogovora sotsial'nogo naima [On some problematic aspects of the realization of housing rights of citizens on the basis of a social employment contract]. *Evrasiiskoe nauchnoe ob"edinenie* [Eurasian Scientific Association], 10-5, pp. 50-52.
4. *O kategoriakh grazhdan, imeyushchikh pravo na poluchenie zhilogo pomeshcheniya iz zhilishchnogo fonda Respubliki Dagestan po dogovoru sotsial'nogo naima, i poryadke ego predstavleniya dannym kategoriyam grazhdan: zakon Respubliki Dagestan ot 03.02.2006 № 4: prinyat Narodnym Sobranie Respubliki Dagestan 26.01.2006* [On the categories of citizens entitled to receive housing from the housing stock of the Republic of Dagestan under a social rental agreement and the procedure for providing it to these categories of citizens: Law of the Republic of Dagestan No. 4 of 03.02.2006: adopted by the People's Assembly of the Republic of Dagestan on 26.01.2006].
5. *Ob upolnomochennykh organakh po vedeniyu svodnogo spiska grazhdan, prinyatykh na uchet v kachestve nuzhdayushchikhsya v zhilykh pomeshcheniyakh, predstavlyayemykh iz zhilishchnogo fonda Respubliki Dagestan po dogovoru sotsial'nogo naima, i prinyatiyu v ustanovlennom poryadke reshenii ob ikh predstavlenii: postanovlenie Pravitel'stva RD ot 06.08.2009 № 258* [On the authorized bodies for maintaining a consolidated list of citizens registered as those in need of residential premises provided from the housing stock of the Republic of Dagestan under a social

- rental agreement, and making decisions on their provision in accordance with the established procedure: Decree of the Government of the Republic of Dagestan dated 06.08.2009 No. 258].
6. *Reshenie № 2-1446/2020 2-1446/2020~M-1080/2020 M-1080/2020 ot 30 iyulya 2020 g. po delu № 2-1446/2020, Kirovskii raionnyi sud g. Saratova (Saratovskaya oblast')* [Decision No. 2-1446/2020 2-1446/2020 ~M-1080/2020 M-1080/2020 dated July 30, 2020 in case No. 2-1446/2020, Kirovsky District Court of Saratov (Saratov region)].
 7. *Reshenie № 2-44/2020 2-44/2020(2-9176/2019;)~M-8402/2019 2-9176/2019 M-8402/2019 ot 28 yanvarya 2020 g. po delu № 2-44/2020, Tsentral'nyi raionnyi sud g. Khabarovska* [Solution № 2-44/2020 2-44/2020(2-9176/2019;)~ M-8402/2019 2-9176/2019 M-8402/2019 dated January 28, 2020 in case No. 2-44/2020, Central District Court of Khabarovsk].
 8. *Reshenie ot 26 iyunya 2019 g. po delu № 2-3769/2019, Sovetskii raionnyi sud g. Makhachkaly (Respublika Dagestan)* [Decision of June 26, 2019 in case No. 2-3769/2019, Sovetsky District Court of Makhachkala (Republic of Dagestan)].
 9. Selivanova E.S., Myakon'kaya T.A. (2019) *Osnovaniya i poryadok predostavleniya pomeshchenii po dogovoru sotsial'nogo naima zhilogo pomeshcheniya: napravleniya sovershenstvovaniya zhilishchnogo zakonodatel'stva* [The grounds and procedure for the provision of premises under a social tenancy agreement for residential premises: directions for improving housing legislation]. *Vestnik yuridicheskogo fakul'teta YuFU* [Bulletin of the Faculty of Law of the Southern Federal University], 6, 3, pp. 77-83.
 10. Sukhanov E.A. (ed.) (2005) *Grazhdanskoe pravo* [Law of Obligations]. Moscow: Volters Kluver Publ. Vol. 3.
 11. Vydrin I.V., Vydrina I.I. (2019) *Pravovoe regulirovanie sotsial'noi zashchity invalidov: voprosy teorii i praktiki* [Legal regulation of social protection of disabled people: issues of theory and practice]. *Sovremennoe pravo* [Modern law], 9, pp. 27-34.
 12. Zhavoronkov R.N. (2020) *Sotsial'naya zashchita invalidov: vchera, segodnya, zavtra (pravovye aspekty)* [Social protection of disabled people: yesterday, today, tomorrow (legal aspects)]. Moscow: U Nikitskikh vorot Publ.