



ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННАЯ ПАЛАТА РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ
CHAMBER OF COMMERCE AND INDUSTRY OF ROSTOV REGION

Союз «Торгово-промышленная палата Ростовской области»
пр. Кировский, 40 А, г. Ростов-на-Дону, 344022, Россия | 40A Kirovskiy ave., Rostov-on-Don, 344022, Russia
Тел/факс | tel/fax: +007 (863) 2687600, 2687601 | e-mail: tpp@tppro.ru | www.tppro.ru
ОГРН 1026100004457 ИНН 6163020004 КПП 616301001

№ 756/08

«28» мая 20 16г.

Министерство
строительства, архитектуры и
территориального развития
Ростовской области

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам экспертизы проекта постановления Правительства Ростовской области «Об утверждении областной адресной программы «Переселение граждан из аварийных многоквартирных домов, признанных таковыми после 01.01.2012, в 2017 – 2030 годах»

Союзом «Торгово-промышленная палата Ростовской области» (свидетельство Министерства юстиции Российской Федерации об аккредитации в качестве независимого эксперта, уполномоченного на проведение экспертизы на коррупциогенность от 21.11.2014 № 2046) в соответствии со статьей 6 Федерального закона «О противодействии коррупции», статьей 5 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» проведена независимая экспертиза проекта постановления Правительства Ростовской области «Об утверждении областной адресной программы «Переселение граждан из аварийных многоквартирных домов, признанных таковыми после 01.01.2012, в 2017 – 2030 годах» (далее – проект постановления).

Поводом для производства экспертизы явилось размещение проекта постановления на официальном портале Правительства Ростовской области

(<http://www.donland.ru/Donland/Pages/View.aspx?pageid=90180&mid=122181&itemid=2033>).

Указанным проектом постановления (пункт 1) утверждается областная адресная программа «Переселение граждан из аварийных многоквартирных домов, признанных таковыми после 01.01.2012, в 2017 – 2030 годах» согласно приложению (далее – областная программа или программа переселения).

Согласно паспорту областной программы (раздел 1) основной целью и задачей программы является обеспечение безопасных и благоприятных условий проживания граждан, зарегистрированных в многоквартирных домах, которые в период с 1 января 2012 г. по 1 апреля 2016 г. признаны аварийными и подлежащими сносу или реконструкции в связи с физическим износом в процессе эксплуатации.

Буквальное толкование данного положения областной программы свидетельствует о том, что меры обеспечения безопасных и благоприятных условий проживания граждан не распространяются на физических лиц, не зарегистрированных в многоквартирных домах, признанных аварийными и подлежащими сносу или реконструкции, а также на лиц, проживающих в многоквартирных домах, которые признаны аварийными и подлежащим сносу или реконструкции не в связи с физическим износом в процессе эксплуатации, а по другим основаниям.

Аналогичное по смыслу положение содержится и в разделе 3 (Цели и задачи Программы).

Таким образом, обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления по обеспечению условий для осуществления гражданами права на жилище, его безопасности, равенства участников регулируемых жилищным законодательством отношений (часть 1 статьи 1 Жилищного кодекса Российской Федерации) (далее – Жилищный кодекс), поставлена в зависимость от факта их регистрации по месту жительства и обстоятельств признания многоквартирного дома аварийными и подлежащим сносу или реконструкции (в связи с физическим износом).

В отмеченной части областная программа противоречит федеральному законодательству.

Частью 3 статьи 1 Жилищного кодекса установлено, что жилищные права граждан могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных

интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 02.07.2009 N 14 "О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации" отметил, что конституционное право граждан на жилище относится к основным правам человека и заключается в обеспечении государством стабильного, постоянного пользования жилым помещением лицами, занимающими его на законных основаниях, в предоставлении жилища из государственного, муниципального и других жилищных фондов малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, в оказании содействия гражданам в улучшении своих жилищных условий, а также в гарантированности неприкосновенности жилища, исключения случаев произвольного лишения граждан жилища (статьи 25, 40 Конституции Российской Федерации).

Права и обязанности граждан, проживающих совместно с собственником в принадлежащем ему жилом помещении, защищаются законом (часть 1 статьи 31, часть 2 статьи 69 и др. Жилищного кодекса).

Членами семьи собственника жилого помещения являются проживающие совместно с ним в принадлежащем ему жилом помещении его супруг, а также дети и родители данного собственника.

Регистрация гражданина по месту жительства или ее отсутствие не является определяющим обстоятельством для решения вопроса о признании лица членом семьи собственника жилого помещения. В силу требований абзаца 2 статьи 3 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. N 5242-1 (ред. от 02.06.2016) "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Согласно частям 1, 8 статьи 5 Жилищного кодекса жилищное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; в случае несоответствия норм жилищного законодательства, содержащихся, в частности, в законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, применяются положения настоящего федерального законодательства.

Кроме того, в силу части 10 статьи 32 Жилищного кодекса признание многоквартирного дома аварийным производится в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Постановлением Правительства РФ от 28.01.2006 N 47 (ред. от 09.07.2016) утверждено Положение о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции (далее – Положение).

Раздел III Положения раскрывает основания для признания жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным.

Физический износ здания в процессе эксплуатации не является единственным основанием для признания жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным. В постановлении Правительства Российской Федерации названы и другие основания:

изменение окружающей среды и параметров микроклимата жилого помещения, не позволяющих обеспечить соблюдение необходимых санитарно-эпидемиологических требований и гигиенических нормативов;

деформация фундаментов, стен, несущих конструкций и значительная степень биологического повреждения элементов деревянных конструкций жилых помещений, расположенных в полносборных, кирпичных и каменных домах, а также в деревянных домах и домах из местных материалов;

расположение домов на территориях, на которых превышены показатели санитарно-эпидемиологической безопасности в части физических факторов (шум, вибрация, электромагнитное и ионизирующее излучение), концентрации химических и биологических веществ в атмосферном воздухе и почве и др.

Признание жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции не может быть обосновано и ссылками на Федеральный закон от 21 июля 2007 г. N 185-ФЗ "О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства".

В части 2 статьи 16 данного закона указано, что в региональную адресную программу по переселению граждан из аварийного жилищного фонда включаются только те многоквартирные дома, которые признаны до 1 января 2012 г. аварийными и подлежащими сносу в связи с физическим износом в процессе их эксплуатации.

Следует учитывать, что основания признания многоквартирного дома аварийным не могут ограничиваться только физическим износом дома и не являются исчерпывающими (использования наречия «в частности» в указанной норме закона).

Кроме того, Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства в соответствии с пунктом 11 части 1 статьи 14 данного закона предоставляет финансовую поддержку субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям за счет своих средств при условии наличия региональной адресной программы по переселению граждан из аварийного жилищного фонда.

Как следует из областной программы, ее финансирование производится за счет средств областного и местных бюджетов (разделы 1, 5, 6 областной программы).

Жилищный кодекс также не предусматривает различий при регулировании вопросов обеспечения безопасных и благоприятных условий проживания граждан в многоквартирных домах в зависимости от основания признания многоквартирного дома аварийным.

Следует учитывать, что отдельные положения областной программы внутренне противоречивы.

Так, в качестве источников финансирования программы указаны 6 013 359,3 тыс. рублей – средства областного бюджета и 997 493,9 тыс. рублей – средства местных бюджетов (паспорт программы).

Как следует из раздела 2 областной программы, одной из основных проблем реализации государственной жилищной политики выступает отсутствие жилищного фонда социального использования и специализированного жилищного фонда для переселения граждан, в том числе жилых помещений маневренного фонда, а также отсутствие в местных бюджетах средств, необходимых для переселения граждан.

При этом при разработчики областной программы исходили из решения данной проблемы «при условии привлечения финансовой поддержки областного и местных бюджетов, а также внебюджетных источников».

В силу этого возможность финансирования областной программы за счет средств местных бюджетов (приложение 1 к областной программе) может быть поставлена под сомнение.

В силу изложенного нет достаточных оснований для вывода о возможности муниципальных органов, указанных в областной программе, реализовать возлагаемые на них функции в полном объеме.

Отмеченный в областной программе подход закладывает основу уклонения муниципальных образований от участия в ее финансировании.

При таких обстоятельствах отмеченные положения разделов 1 и 3 областной программы противоречат Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Предоставляемая правоприменителю возможность установления исключений из общих правил обеспечения безопасных и благоприятных условий проживания граждан, а также принятие акта с превышением компетенции, влечет нарушение прав и охраняемых законом интересов граждан и в силу подп. «в», «д» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 года № 9, отнесены к коррупциогенным факторам.

Союз «Торгово-промышленная палата Ростовской области» полагает необходимым:

1. Распространить действие областной программы и на лиц, проживающих в жилых помещениях многоквартирного дома по основаниям, допускаемым законом.

2. Распространить действие областной программы на все случаи признания жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, установленным Правительством Российской Федерации.

И.о. президента Союза
«Торгово-промышленная палата
Ростовской области»



А.Г.Кобилев