

Конституционное, административное, информационное право

СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА НАСЕЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЕ: ПОНЯТИЕ И ОСНОВНЫЕ ФОРМЫ

А.В. Измestьев

В современных условиях в Российской Федерации одновременно осуществляется несколько важных реформ, цели и предполагаемые результаты которых непосредственно затрагивают интересы всего населения страны. Одна из них — реформа жилищно-коммунального хозяйства, направленная на решение двуединой задачи: с одной стороны, на улучшение обслуживания населения и более полное удовлетворение потребностей людей в жилье и коммунальных услугах, с другой — поддержку жилищно-коммунального хозяйства как отрасли экономики.

Реформа вызвана необходимостью создания эффективных механизмов хозяйствования в данной отрасли, которые соответствовали бы условиям и принципам рыночной экономики. В советское время большая часть имущества находилась в государственной собственности, жилье предоставлялось гражданам, как правило, безвозмездно, а плата за пользование им и за коммунальные услуги была, по современным меркам, символической. С началом реформ вопросы жилищно-коммунального обеспечения населения перешли в ведение органов местного самоуправления, что нашло свое отражение в нормах Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹. Организация в границах поселения (городского округа) электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, снабжения населения топливом, а также обеспечение малоимущих граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда относятся к вопросам местного значения поселений (ст. 14) и городских округов (ст. 16). Изве-

стно, что в силу дефицита финансовых ресурсов муниципальные образования сталкиваются с трудностями в реализации этих полномочий. Поэтому тарифы на коммунальные услуги возрастают. Государственное регулирование осуществляется путем установления федеральных стандартов оплаты жилья и коммунальных услуг. В целях обеспечения бездотационного режима финансирования жилищно-коммунального хозяйства, перевода дотаций, предоставляемых организациям, оказывающим жилищно-коммунальные услуги, в адресные субсидии населению постановлением Правительства РФ от 26 августа 2004 г. №441² был установлен федеральный стандарт уровня платежей граждан за жилье и предоставляемые коммунальные услуги в целом по всем видам этих услуг в размере 100% предельной стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг. Одновременно с жилищно-коммунальной проводится ряд реформ в социальной сфере: «монетизация» социальных льгот, пенсионная реформа и др. Чтобы в ходе их проведения не были ущемлены права и интересы граждан, важно координировать цели и механизмы их реализации.

Основная тенденция, проявившаяся в ходе социальных реформ, заключается в сужении объема социальных льгот и конкретизации социальных обязательств государства. Но, несмотря на это, права граждан, признаваемые международным сообществом и закрепленные в Конституции и законодательстве России, должны быть реализованы. Это касается и права на жилище. Всеобщая декларация прав человека относит жилище к числу социальных благ, которые в совокупности образуют социально приемлемый жизненный уровень, необходимый для поддержания здоровья и благополучия самого гражданина и членов его семьи (ст. 25). Данное положение находит свое развитие в Меж-

дународном пакте об экономических, социальных и культурных правах, где подчеркивается важность непрерывного улучшения условий жизни, а значит, и жилищных. Статья 31 пересмотренной Европейской социальной хартии закрепляет обязанности подписавших ее государств в целях обеспечения и эффективного осуществления права на жилье принимать меры, направленные на содействие доступу к жилью, отвечающему должным требованиям; предотвращать бездомность и сокращать ее масштабы с целью постепенной ликвидации, а также сделать цену на жилье доступной для людей, не имеющих достаточных средств.

Право на жилище и создание условий по его реализации как одно из социально-экономических прав упоминается в актах Международной организации труда (МОТ). Филадельфийская декларация МОТ (Декларация о целях и задачах МОТ) от 10 мая 1944 г. предусматривает обязательство МОТ способствовать принятию странами мира программ, имеющих целью полную занятость и повышение жизненного уровня, обеспечение необходимого питания, жилищ и возможностей для отдыха и культуры. Конвенция МОТ № 117 «Об основных целях и нормах социальной политики» от 22 июня 1962 г. направлена на принятие всех возможных мер на международном, региональном и национальном уровне для содействия прогрессу в таких областях, как здравоохранение, жилищное строительство, обеспечение продовольствием, образование, забота о благосостоянии детей, социальное обеспечение и др. Должны приниматься меры для создания независимым производителям и наемным работникам условий, которые дадут им возможность улучшения своего жизненного уровня собственными усилиями и обеспечат поддержание прожиточного минимума, устанавливаемого путем официальных обследований жизненных условий, проводимых после консультации с представительными организациями предпринимателей и трудящихся. При установлении прожиточного минимума принимаются во внимание такие основные потребности семей трудящихся, как продукты питания и их калорийность, жилище, одежда, медицинское обслуживание и образование. Как мы видим, Международная организация труда требует от государств, присоединившихся к ее документам, создания всех необходимых и возможных условий для реализации права на жилище как одного из основных социально-экономических прав. Статья 40 Конституции Российской Федерации предоставляет каждому право на жилище и обязывает органы государственной власти и органы местного самоуправления поощрять жилищное строительство, создавать условия для осуществления права на жилище. Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно

предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами.

Современные преобразования в жилищно-коммунальной сфере отражены в новом Жилищном кодексе Российской Федерации, вступившем в силу с 1 марта 2005 г. Он предусматривает бесплатное предоставление жилых помещений в домах государственного или муниципального жилищного фонда по договору социального найма только малоимущим гражданам, признанным нуждающимися в жилых помещениях. Малоимущими в этих целях органы местного самоуправления признают граждан с учетом дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению. Порядок признания граждан малоимущими устанавливается законами субъектов Российской Федерации. По моему мнению, в социальной сфере должны применяться единые основания и принципы признания граждан малообеспеченными. В целях достижения такого единообразия я предлагаю закрепить в Жилищном кодексе норму, которая предусматривает применение при решении вопроса о предоставлении жилого помещения по договору социального найма порядка и условий признания граждан малообеспеченными, установленными Федеральным законом от 5 апреля 2003 г. № 44-ФЗ «О порядке учета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи»³.

Усиление социальной направленности норм жилищного законодательства означает реализацию принципа адресности социальной защиты граждан при предоставлении им жилья.

Но конституционное право на жилище охватывает не только право на получение жилья, отвечающего установленным требованиям, но и право на пользование жильем с целью обеспечения основных жизненных потребностей человека — социальных и физиологических (в безопасности, в защите от холода и др.), а значит, право на получение коммунальных услуг по тепло-, газо-, электро-, водоснабжению.

Это позволяет определить жилищно-коммунальную сферу как систему общественных отношений, направленных на удовлетворение потребностей человека в жилище и коммунальных услугах. В данной сфере существует особая разновидность социальных рисков, от действия которых необходимо оградить население или, по крайней мере, минимизировать их проявления. С социально-экономической точки зрения, социальные риски означают невозможность самостоятельной реализации потребностей в жилище и коммунальных услугах. Поэтому их преодоление требует поддерж-

ки со стороны государства и (или) муниципальных образований. Можно выделить юридический аспект социальных рисков в жилищно-коммунальной сфере и определить их как объективную невозможность самостоятельной реализации конституционного права на жилище и пользование им. Объединив социально-экономический и юридический аспект, социальные риски в жилищно-коммунальной сфере можно определить как невозможность реализации гражданином конституционного права на жилище посредством самостоятельного удовлетворения потребностей в жилье и коммунальных услугах.

Социальная защита в жилищно-коммунальной сфере направлена на предупреждение и минимизацию данных социальных рисков. Она охватывает систему мер по обеспечению содействия гражданам в получении жилья и пользовании им, включая пользование коммунальными услугами. Система таких мер является достаточно обширной и разноплановой. Это позволяет провести классификацию форм и мер социальной защиты населения в жилищно-коммунальной сфере по различным основаниям.

В зависимости от того, на удовлетворение каких потребностей в данной сфере общественных отношений направлено взаимодействие гражданина и других субъектов (государства в лице его органов, муниципальных образований и т.д.), можно выделить меры социальной защиты в области обеспечения граждан жилыми помещениями и меры социальной защиты по обеспечению пользования жильем и коммунальными услугами. В первую группу попадают такие формы социальной защиты, как накопительно-ипотечная система жилищного обеспечения военнослужащих, жилищные субсидии для граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, временное размещение беженцев и вынужденных переселенцев и т.д. Во вторую группу могут быть включены субсидии и компенсации на оплату жилья и коммунальных услуг, льготы по их оплате для некоторых категорий населения.

Классификация форм и мер социальной защиты населения в жилищно-коммунальной сфере может быть проведена в зависимости от способа организации и предоставления их гражданам. По данному критерию можно выделить непосредственные и опосредованные формы социальной защиты. Непосредственные адресованы самим гражданам. К ним можно отнести и названные выше формы. Опосредованные формы социальной защиты граждан адресованы предприятиям и организациям, которые осуществляют строительство жилья и предоставление коммунальных услуг. Это могут быть льготные кредиты, дотации из бюджетов, регулирование цен на жилье и тарифов на коммунальные услуги и др.

Социальная защита в жилищно-коммунальной сфере может быть дифференцирована по социаль-

но-демографическим и профессиональным группам населения. В российском законодательстве существуют нормы, направленные на предоставление дополнительных мер социальной защиты таким категориям граждан, как инвалиды (например, предоставление дополнительной жилой площади инвалидам, страдающим определенными заболеваниями), дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей (сохранение права на закрепленное жилое помещение на весь период обучения или службы в Вооруженных Силах), пострадавшие в результате чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (в частности, лица, перенесшие или получившие лучевую болезнь в результате Чернобыльской катастрофы, имеют право на 50-процентную оплату жилья и коммунальных услуг), ветераны Великой Отечественной войны и др. «Категориальный» принцип применяется также при установлении внеочередного порядка предоставления жилых помещений по договору социального найма. Так, согласно ст. 57 ЖК РФ во внеочередном порядке предоставляются жилые помещения детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, по окончании их пребывания в образовательных и иных учреждениях, а также по окончании их службы в армии; гражданам, страдающим тяжелыми хроническими заболеваниями.

С учетом периода, в течение которого социальная защита предоставляется, в жилищно-коммунальной сфере можно наблюдать постоянные и временные ее формы. Так, малоимущие граждане, которым предоставлено жилое помещение по договору социального найма, владеют и пользуются им без ограничения каким-либо сроком (п. 2 ст. 60 ЖК РФ). Для временного поселения или размещения отдельных категорий граждан предназначены, например, маневренный фонд (ст. 95 ЖК РФ) и фонд для временного поселения вынужденных переселенцев и лиц, признанных беженцами (ст. 97 ЖК РФ). Временный характер носят субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг (согласно п. 15 Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30 августа 2004 г.⁴, они предоставляются на 6 месяцев).

Таким образом, система социальной защиты граждан в жилищно-коммунальной сфере должна способствовать поддержанию жизненного уровня наименее обеспеченных категорий населения в условиях социальных реформ.

¹ Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

² См.: Российская газета. 2004. 1 сент.

³ См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 14. Ст. 1257.

⁴ Там же. № 36. Ст. 3671.