Жилищное право

Баранов Виктор Алексеевич, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой «Гражданский и арбитражный процесс» ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Москва (E-mail: bvagol@yandex.ru)
Райлян Алексей Иванович, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры «Гражданский и арбитражный процесс» ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Москва (E-mail: skink@rambler.ru)

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ЖИЛИЩНОЙ СФЕРЕ

Аннотация: В статье проводится анализ правового регулирования надзорной деятельности в жилищной сфере. В качестве предмета исследования выступает соответствующее законодательство Великобритании (Жилищный акт 1985 г. и Жилищный акт 2004 г.). В статье рассматриваются «жилищные риски», а также система мер принуждения, реализуемых органами жилищного надзора, в частности: уведомление о необходимости улучшений; приказ о запрете пользования жилым помещением; предупреждение об опасности; восстановительные работы; снос здания; объявление подлежащими сносу зданий, находящихся на соответствующей территории.
Ключевые слова: надзор, жилищное право, органы жилищного надзора, жилищные риски, меры принуждения.

Введение. Жилищное законодательство стран Евросоюза находится в достаточно разобщенном состоянии, так как каждая страна самостоятельно определяет свои собственные приоритеты в построении системы правового регулирования в данной сфере. Это в полной мере применимо и к институту надзора в жилищной сфере.

При этом интересно обратиться к опыту Англии, где жилищным законодательством введена категория «жилищные риски», что позволило выстроить систему надзора в жилищной сфере исходя из степени влияния таких рисков на жизнь и здоровье человека, окружающую среду и т.п. (второй страной

Евросоюза, закрепившей систему оценки рисков в жилищной сфере, стала Португалия) [1].

Основная часть

В Англии было принято несколько законодательных актов, регулирующих жилищные отношения. Так, в 1985 г. был принят Жилищный акт [2] (далее - Жилищный акт 1985 г.), консолидировавший ряд положений жилищного законодательства и учредивший систему оценки состояния жилых помещений, основывающуюся на принципе пригодности жилого помещения для использования в целях проживания. В дальнейшем, в 2004 году, вступил в силу новый Жилищный акт [3] (далее – Жилищный акт 2004 г.), в полной мере распространивший свое действие и на частный жилой фонд, а также закрепивший новую систему оценки «жилищных рисков». Вместе с тем Жилищный акт 1985 г. в части сохранил свою юридическую силу.

Основными целями принятия Жилищного акта 2004 г. являются закрепление новой системы оценки состояния жилых помещений и введение соответствующих стандартов.

Данная система оценки оперирует рисками первой и второй категории, а также закрепляет соответствующие меры воздействия, включая экстренные меры, которые могут быть реализованы местными органами власти. При этом ряд мер воздействия, предусмотренных Жилищным актом 1985 г., сохранил свое действие.

В соответствии с п. 2 Жилищного акта 2004 г., под рисками первой и второй категории понимаются любые опасные факторы, создающие угрозу причинения вреда здоровью или безопасности реального или потенциального пользователя жилым помещением, возникающие в связи с недостатками отдельного жилого помещения, здания в целом или земельного участка, расположенного на данной территории, независимо от того, возникли ли эти факторы вследствие проведения строительных работ, неисполнения обязанности по проведению ремонта и содержанию имущества или по другим обстоятельствам.

При этом основное отличие рисков первой и второй категории заключается в том, что при определении степени угрозы с использованием установленных формул (методов

подсчета), значение риска первой категории должно быть выше или равно предписанного минимального значения, а риска второй категории – ниже.

В соответствии с п. 3 Жилищного акта 2004 г., местные власти обязаны осуществлять контроль состояния жилищных условий с целью выявления необходимости применения специальных мер, предусмотренных жилищным законодательством. При этом согласно п. 1 Жилищного акта 1985 г., под местными органами власти понимается совет района, Лондонский муниципальный (городской) совет, муниципальный совет Лондонского Сити.

В целях осуществления указанных полномочий, местные власти обязаны:

– действовать в соответствии с директивами, издаваемыми органами государственной власти;

– осуществлять сбор информации и ее передачу соответствующим органам государственной власти по запросам последних.

Согласно п. 4 Жилищного акта 2004 г., органы местного самоуправления осуществляют инспектирование жилых помещений как по собственной инициативе, так и в связи с обращением других субъектов. В частности, при наличии такой необходимости, муниципальные власти вправе по собственной инициативе произвести проверку жилых помещений на предмет обнаружения рисков первой или второй категории. Кроме того, такая проверка должна быть проведена в случае поступления официального обращения в связи с состоянием жилых помещений в данном районе, с обязательным указанием факта существования рисков первой или второй категории.

Под официальным обращением, в данном случае, понимается письменное заявление, направленное в органы местного самоуправления:

– мировым судьей соответствующего района;

– приходским или местным советом (представительный орган прихода или нескольких приходов) данного района.

Инспекция жилых помещений проводится в соответствии с нормативными актами, принятыми органами государственной

власти, при этом круг объектов инспекции определяется местными органами власти исходя из сложившихся обстоятельств.

В том случае, если при проведении проверки жилых помещений, находящихся на территории данного района, соответствующим муниципальным служащим были обнаружены риски первой или второй категории, или выявлено, что жилой район подлежит сносу, в местные органы власти, для принятия решения по данным фактам, незамедлительно должен быть представлен письменный отчет.

При обнаружении рисков первой категории в отношении любого жилого помещения, местные органы власти обязаны предпринять соответствующее «принудительное действие» (п. 5 Жилищного акта 2004 г.), в частности:

– направить уведомление о необходимости улучшений (т.е. уведомление, адресованное регулирующим органом какому-либо лицу с целью побудить последнее внести улучшения в свою деятельность, может содержать требование предпринять определенные меры по повышению уровня безопасности и т.п.);

– издать приказ о запрете пользования жилым помещением;

– направить предупреждение об опасности;

– самостоятельно провести восстановительные работы;

– издать приказ о сносе здания;

– объявить подлежащими сносу здания, находящиеся на соответствующей территории.

Перечень соответствующих действий при обнаружении рисков второй категории несколько уже. Так, отсутствует возможность самостоятельного проведения восстановительных работ (п. 7 Жилищного акта 2004 г.).

В случае если представляется возможным осуществить несколько из перечисленных мер воздействия, муниципальные органы должны реализовать одну из них, наиболее подходящую с учетом сложившихся обстоятельств.

При неудовлетворительных результатах осуществления соответствующих мероприятий, местные органы власти обязаны либо повторно применить ту же меру принуждения, либо реализовать иную, согласно установленному перечню.

Жилищный акт 2004 г. закрепляет определенную процедуру реализации указанных выше принудительных мер. Так, в соответствии с пп.2 п.8 данного акта, местные органы власти обязаны издать специальный акт — заявление (отчет) с обоснованием причин принятия решения о применении именно данной принудительной меры. Данное заявление в обязательном порядке прикладывается к соответствующему уведомлению о применении принудительной меры, направляемой местными органами власти собственнику жилого помещения.

Кроме того, при принятии решения об объявлении подлежащим сносу зданий, находящихся на соответствующей территории, соответствующее заявление подлежит незамедлительному опубликованию (пп.6 п. 8 Жилищного акта 2004 г.). Интересно отметить, что местные органы власти вправе самостоятельно определить порядок опубликования.

1. Уведомление о необходимости улучшений.

Уведомление о необходимости улучшений представляет собой извещение, содержащее требование к обязанному лицу об устранении неисправностей соответственно выявленным рискам (пп. 2 п. 11, пп. 2 п. 12 Жилищного акта 2004 г.).

Содержание уведомления о необходимости улучшений должно соответствовать требованиям Жилищного акта 2004 г., а именно, в уведомлении указывается:

– основание направления уведомления;

– определение риска и общие сведения о соответствующем жилом помещении;

– причины возникновения указанного риска;

– индивидуализирующие признаки соответствующего жилого помещения, в отношении которого должны быть проведены восстановительные работы;

– дата начала восстановительных работ;

– срок проведения восстановительных работ, а в случае необходимости, и сроки по отдельным этапам работ.

В любом случае, дата начала восстановительных работ, указанная в уведомлении, не может быть ранее двадцати восьми дней с момента вручения соответствующего уведомления.

Также уведомление должно содержать информацию о праве

обжалования принятого местными органами власти о применении данной принудительной меры и срок, в течение которого соответствующая жалоба может быть подана.

В соответствии с п. 16 Жилищного акта 2004 г., местные органы власти обязаны отозвать уведомление о необходимости улучшений в случае выполнения указанных требований обязанным лицом.

Также Жилищным актом 2004 г. установлена ответственность за неисполнение требований, предусмотренных уведомлением о необходимости улучшений (п. 30). Так, лицо, виновное в совершении данного правонарушения, может быть осуждено в порядке суммарного производства (приговор, вынесенный без участия присяжных) к выплате штрафа в размере, не превышающем пятый уровень по стандартной шкале. Однако, при наличии уважительных причин, лицо может быть освобождено от ответственности.

Здесь необходимо пояснить, что в английском праве максимальный уровень штрафа за конкретное правонарушение ограничен законом путем определения его максимального размера по стандартной шкале, которая применяется только в отношении преступлений, преследуемых в порядке суммарного производства. Так, в соответствии с п. 17 Уголовного акта 1991 г. [4], предусмотрены следующие максимальные размеры для штрафов пяти уровней:

Уровень	Максимальная сумма штрафа (Брит. фунт стерлингов)
1	200
2	500
3	1.000
4	2.500
5	5.000

2. Приказ о запрете пользования жилым помещением.

Приказ о запрете пользования жилым помещением, в соответствии с пп. 2 п. 20, пп. 2 п. 21 Жилищного акта 2004 г., представляет собой изданный местными органами власти специальный акт, налагающий запрет (запреты) на пользование любыми указанными в самом приказе жилыми помещениями.

В приказе о запрете пользования жилым помещением, согласно п. 22 Жилищного акта 2004 г., должны быть указаны следующие сведения:

– основание издания приказа;

– определение риска и общие сведения о соответствующем жилом помещении;

– причины возникновения указанного риска;

– индивидуализирующие признаки соответствующего жилого помещения, в отношении которого должны быть проведены восстановительные работы;

– любые восстановительные работы, которые, по мнению властей, исходя из природы риска, могут повлечь за собой отзыв приказа;

– дата издания приказа.

Приказ может предусматривать такие ограничения на пользование жилым помещением, которые, по мнению местных властей, соответствуют выявленным рискам. Так, данный запрет может распространяться как на все помещение, так и на любую его часть, а также как на правомочие пользования в целом, так и на отдельные способы использования жилого помещения, за исключением способов, одобренных местными органами власти.

В приказе о запрете пользования жилым помещением также указывается информация о праве обжалования принятого местными органами власти акта и срок, в течение которого соответствующая жалоба может быть подана.

В соответствии с п. 25 Жилищного акта 2004 г., местные органы власти обязаны отозвать приказ о запрете пользования жилым помещением в том случае, если указанные требования выполнены обязанным лицом.

Согласно п.32 Жилищного акта 2004 г., лицо, умышленно нарушившее вступивший в силу запрет на пользование жилым помещением, в том числе использовавшее жилое помещение вопреки приказу или позволявшее его использовать вопреки приказу, может быть осуждено в порядке суммарного производства. К наказанию применяются выплаты суммы штрафа в размере, не превышающем пятый уровень по стандартной шкале, и выплаты последующих сумм в форме пени в размере 20

британских фунтов стерлингов за каждый день (в т.ч. и неполный день) последующего пользования.

При этом в рамках судебного разбирательства лицо, обвиняемое в таком правонарушении, в качестве способа защиты вправе ссылаться на наличие уважительных причин в пользовании жилым помещением вопреки приказу самостоятельно или третьими лицами с согласия этого лица.

В заключении необходимо отметить, что Жилищным актом 2004 г. предусмотрена возможность обязать в судебном порядке собственника или пользователя жилого помещения не препятствовать проведению мероприятий, указанных во вступившем в силу уведомлении о необходимости улучшений или приказе о запрете пользования жилым помещением (п. 35).

Так, если указанные лица, получив уведомление о необходимости осуществления тех или иных мер в отношении данного жилого помещения, своими действиями препятствуют уполномоченным представителям органа местного самоуправления в реализации соответствующих полномочий, суд магистратов (рассматривает дела о мелких уголовных и гражданских правонарушениях) вправе вынести приказ собственнику или пользователю жилого помещении о нечинении препятствий в проведении мероприятий, которые суд посчитает необходимыми и достаточными.

При этом, под «уполномоченными представителями органа местного самоуправления» в данном случае понимается как муниципальный служащий, работник, так и агент или подрядчик.

Лицо, не подчинившееся требованиям судебного приказа, совершает правонарушение, и подлежит привлечению к ответственности в порядке суммарного производства в форме штрафа в размере 20 британских фунтов стерлингов за каждый день (в т.ч. и неполный день) длящегося правонарушения.

Основанием освобождения от ответственности может служить наличие уважительных причин, вследствие которых судебный приказ не был исполнен.

3. Предупреждение об опасности.

Предупреждение об опасности представляет собой уведомление, информирующее лицо, которому оно адресовано, о существовании рисков в отношении соответствующего жилого

помещения, возникших как результат определенных недостатков данного объекта (п. 28, 29 Жилищного акта 2004 г.).

Предупреждение может быть направлено, если риски выявлены в отношении следующих типов помещений:

– индивидуальный жилой дом или общежитие, жилой дом гостиничного типа (с кухней, ванной, туалетом в общем пользовании);

– одна или несколько квартир, в таком случае предупреждение может быть направлено как в отношении отдельной квартиры (квартир), так и в отношении самого здания или его части, а также внешних мест общего пользования;

– места общего пользования многоквартирного дома, в таком случае предупреждение может быть направлено в отношении здания или его части, а также внешних мест общего пользования.

В предупреждении об опасности, исходя из особенностей выявленных рисков (риска), должны быть указаны следующие сведения:

– определение риска и общие сведения о соответствующем жилом помещении;

– причины возникновения указанного риска;

– индивидуализирующие признаки соответствующего жилого помещения;

– причины направления местными органами власти предупреждения об опасности, включая обоснование выбора именно этой принудительной меры, и, в случае необходимости, подробности восстановительных действий (ремонта), которые, по мнению муниципальных органов, были бы практически выполнимы и полезны, исходя из характеристики существующего риска (рисков).

4. Экстренные меры воздействия.

Исходя из характера существующих рисков, местные власти обладают правом предпринять экстренные меры воздействия, к числу которых относятся неотложные восстановительные работы, и чрезвычайный приказ о запрете пользования жилым помещением.

Основанием применения экстренных мер воздействия, в

соответствии с п. 40, 43 Жилищного акта 2004 г., являются следующие условия:

во-первых, обнаружение рисков первой категории, существующих в отношении жилых помещений;

во-вторых, характер данных рисков неизбежно влечет за собой возможность причинения существенного вреда здоровью и безопасности лиц, проживающих как в данном, так и в любом другом жилом помещении.

При этом под неотложными восстановительными работами подразумеваются соответствующие ремонтные мероприятия, которые, по мнению местных органов власти, необходимо предпринять незамедлительно в целях предупреждения причинения указанного выше вреда, а в качестве объекта таких работ может выступать любое жилое помещение.

В соответствии с п. 43 Жилищного акта 2004 г., чрезвычайный приказ о запрете пользования жилым помещением представляет собой налагаемый местными органами власти и незамедлительно вступающий в силу запрет пользования любыми жилыми помещениями в соответствии с изданным актом.

При этом в соответствии с п. 45 Жилищного акта 2004 г., лицо, получившее уведомление о проведении неотложных восстановительных работ или о запрете пользования жилым помещением, вправе обжаловать принятое местными органами власти решение в мировом суде.

Установленный актом период подачи соответствующей жалобы составляет двадцать восемь дней, считая с даты, когда неотложные восстановительные работы были начаты (должны были начаться), или, в случае установления запрета пользоваться жилым помещением, с даты, указанной в самом приказе, как дата его издания. Указанный срок, в случае его пропуска, может быть восстановлен мировым судом при наличии уважительных причин, существовавших до истечения срока обжалования.

5. Приказ о сносе здания.

После принятия решения о сносе здания местные органы власти обязаны направить лицу, проживающему в соответствующем жилом помещении, уведомление, в котором указывается следующая информация (п. 270 Жилищного акта

1985 г.):

– сведения о вступлении приказа в силу;

– срок, до наступления которого помещение должно быть освобождено;

– требование к жильцу об освобождении жилого помещения до наступления указанной выше даты или по истечении двадцати восьми дней с момента вручения уведомления, в зависимости от того, какой срок наступит раньше.

Любые расходы, понесенные местными органами власти в связи со вступлением во владение жилым помещением, которое подлежит сносу, могут быть взысканы в судебном порядке с собственника (собственников) данного помещения.

Согласно пп. 5 п. 270 Жилищного акта 1985 г., лицо, знавшее о вступлении в силу приказа о сносе здания, и, не смотря на это, занявшее жилое помещение целиком или в части после окончания срока, установленного приказом для освобождения данного помещения, или позволившее другому лицу занять данное жилое помещение, совершает, таким образом, преступление, преследуемое в порядке суммарного производства.

В качестве наказания, в таком случае, предусмотрен штраф в размере, не превышающем пятый уровень по стандартной шкале, а также выплата последующих сумм из расчета пять британских фунтов стерлингов за каждый день (в т.ч. и неполный) пользования жилым помещением после вынесения судом приговора.

После вступления в силу приказа о сносе здания, собственник данного объекта недвижимости обязан осуществить снос своими силами в течение установленного срока. В том случае, если здание не было снесено в соответствии с требованиями приказа, местные органы власти вправе самостоятельно снести здание и продать оставшиеся материалы.

При этом расходы, понесенные местными органами власти, в связи со сносом строения, за вычетом доходов, полученных от продажи оставшихся после сноса материалов, могут быть взысканы с собственника недвижимости (пп. 1 п. 272 Жилищного акта 1985 г.). Если же вырученных от продажи материалов сумм достаточно для покрытия расходов, органы местной власти

обязаны возвратить оставшиеся средства собственнику (собственникам).

В том случае, если строение находилось в собственности нескольких лиц, расходы могут быть взысканы в пользу местных органов власти путем привлечения таких сособственников к долевой ответственности в пропорции, установленной мировым судом с учетом принципов законности и справедливости. В частности, суд должен принять во внимание как размер доли каждого сособственника в общей собственности, так и размер непогашенных обязательств сособственников, связанных с содержанием жилого помещения в соответствии с договором, выраженным в письменной или иной форме.

В свою очередь, собственник, возместивший в полном объеме убытки местным органам власти за счет принадлежащих ему средств, приобретает право требования к остальным собственникам в размере произведенной выплаты.

6. Объявление подлежащими сносу зданий, находящихся на соответствующей территории.

При выявлении фактов, свидетельствующих о том, что все жилые постройки в определенной местности несут риски первой степени, а также, если иные здания (если они существуют) представляют опасность для здоровья жителей района или угрожают их безопасности, местные органы власти вправе объявить подлежащими сносу здания, находящиеся на соответствующей территории (п. 289 Жилищного акта 1985 г.).

При этом устанавливаются обязательные критерии, при наличии которых местные органы власти вправе вынести соответствующее решение:

во-первых, жилые здания представляют опасность для жителей района в связи с недостатками в их расположении (в том числе близком размещении) или плохой планировкой улиц;

и, во-вторых, одновременно, все остальные строения (если они существуют) представляют опасность для здоровья жителей района или угрожают их безопасности.

Также местные органы власти вправе объявить об очистке территории, если будет установлено, что:

– все жилые строения обладают рисками второй категории;

– все другие строения (если они существуют) в данном районе угрожают здоровью населения или его безопасности;

– соблюдены дополнительные требования, предусмотренные в приказе, изданном профильным министерством.

Перед тем как объявить о сносе зданий, находящихся на соответствующей территории, местные органы власти обязаны:

– направить уведомление о включении жилого или нежилого строения в соответствующий список каждому заинтересованному лицу, в том числе арендаторам, залогодержателям и др.;

– предпринять разумные меры по информированию всех проживающих в строении лиц, обладающих интересом как в отношении здания в целом, так и квартиры в здании, о намерении включить здание в соответствующий список;

– опубликовать минимум в двух местных газетах уведомление о сносе зданий, находящихся на соответствующей территории.

После принятия решения о сносе зданий, местные органы власти обязаны предпринять меры, направленные на обеспечение соответствующих мероприятий, в том числе осуществить выкуп земель, включенных в территорию очистки, и произвести снос строений. В соответствии с п. 290 Жилищного акта 1985 г., такой выкуп может быть осуществлен как добровольно, путем заключения договора с собственником, так и в принудительном порядке с обязательной выплатой компенсации собственнику в порядке, предусмотренном Актом о компенсации за землю 1961 г.[5]

Заключение

Таким образом, английское жилищное законодательство возлагает обязанность по контролю в жилищной сфере на местные органы власти. В рамках реализации указанных полномочий, местные органы не только осуществляют сбор информации, и ее передачу соответствующим органам государственной власти, но и проводят инспектирование жилых помещений на предмет обнаружения недостатков (рисков).

Выводы

1. В случае необходимости муниципальные власти вправе произвести проверку жилых помещений, как по собственной инициативе, так и в связи с обращением мирового суда или приходского (местного) совета данного района.
2. При обнаружении рисков первой или второй категории в отношении любого жилого помещения, местные органы власти обязаны предпринять предусмотренные жилищным законодательством меры, например: направить уведомление о необходимости улучшений; издать приказ о запрете пользования жилым помещением; направить предупреждение об опасности; самостоятельно провести восстановительные работы; издать приказ о сносе здания или объявить подлежащими сносу здания, находящиеся на соответствующей территории.
3. Невыполнение предписаний органов местной власти влечет за собой наложение соответствующих штрафов по решению мирового суда.

Список литературы:

1. Регулирование в жилищной сфере и в сфере здравоохранения // Европейский центр окружающей среды и здоровья, Июль 2006.
2. Жилищный акт 2004 г. // www.legislation.gov.uk.
3. Жилищный акт 1985 г. // www.legislation.gov.uk.
4. Акт об уголовном правосудии 1991г. // www.legislation.gov.uk.
5. Акт о компенсации за землю 1961 г. // www.legislation.gov.uk.

Housing Law

Victor A. Baranov, candidate of law,
Associated professor, the head of Department the Civil and Arbitration process of Finance University under the Government of the Russian Federation, Moscow
(E-mail: bvagol@yandex.ru)
Alexey I. Raylyan, candidate of law,
Associated professor of Department the Civil and Arbitration process of Finance University under the Government of the Russian Federation, Moscow
(E-mail: skink@rambler.ru)

INTERNATIONAL SUPERVISION PRACTICES IN HOUSING SECTOR

Abstract: This article provides analysis of provisions about housing conditions and supervision practices in housing sector. The relevant UK legislation is taken as a subject of study (Housing Act 1985, Housing Act 2004). The article refers to the hazards on residential premises and kinds of enforcement action which are improvement notices, prohibition orders, hazard awareness notices, emergency remedial action, emergency prohibition orders, demolition orders and slum clearance declarations.
Keywords: Supervision. Housing law. Local housing authorities. Hazards on residential premises. Enforcement action.

References

Housing and health regulations in Europe // European Centre for Environment and Health, July 2006.

Housing Act 2004 // www.legislation.gov.uk.

Housing Act 1985 // www.legislation.gov.uk.

Criminal Justice Act 1991 // www.legislation.gov.uk.

Land Compensation Act 1961 // www.legislation.gov.uk.