

Ростовцева Наталья Владимировна,
доцент кафедры гражданского права
Государственного университета – Высшей школы экономики,
кандидат юридических наук

О НЕКОТОРЫХ АКТУАЛЬНЫХ ВОПРОСАХ РОССИЙСКОГО ЖИЛИЩНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА¹

Вопросы правового регулирования жилищных отношений так или иначе затрагивают интересы каждого человека. До 1 марта 2005 года такие отношения главным образом регулировались Жилищным кодексом РСФСР, принятым ещё в 1983 году. Правовую регламентацию получили, прежде всего, отношения, возникающие в связи с использованием жилыми помещениями по договорам социального найма.

В начале 90-х годов, в период становления в стране рыночных отношений в Российской Федерации были введены в действие нормативные правовые акты, направленные на преобразования в жилищной сфере. Так, в 1990г. принят Закон РСФСР «О собственности в РСФСР»², в котором устанавливалось право гражданина по своему усмотрению распоряжаться квартирой, жилым домом, дачей, иными помещениями и строениями (п.1 ст.13 Закона). Согласно указанному Закону член жилищного, жилищно-строительного кооператива, полностью внесший свой паевой взнос, приобретал право собственности на предоставленное ему имущество (п.2 ст.13 Закона). В дальнейшем эта норма была воспроизведена в п.4 ст.218 Гражданского кодекса Российской Федерации (части первой)³.

¹ Статья написана в рамках индивидуального исследовательского проекта № 07-01-176 «Проблемы правового регулирования жилищных правоотношений в Российской Федерации», выполненного при поддержке ГУ-ВШЭ.

² Закон РСФСР «О собственности в РСФСР» от 24.12.1990 N 443-1//СПС КонсультантПлюс. Закон утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 30.11.1994 N 52-ФЗ.

³ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ//Собрание законодательства РФ, 05.12.1994, N 32, ст. 3301.

Другим важным документом стал Закон от 4 июля 1991г. «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»⁴, в соответствии с которым нанимателям жилых помещений было предоставлено право приобрести в собственность занимаемые ими жилые помещения в государственном и муниципальном жилищном фонде.

В 1992г. появился Закон Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики»⁵, заложивший основные принципы реализации конституционного права граждан Российской Федерации на жилище в новых социально-экономических условиях. Одним из важных положений указанного Закона являлось то, что частная собственность на недвижимость или ее часть в жилищной сфере не ограничивалась по количеству, размерам и стоимости, обеспечивалась правом неприкосновенности и подлежала регистрации в местной администрации» (ч.3 статьи 6). Заметим, что в соответствии с ранее действовавшими нормами Гражданского кодекса РСФСР 1964года⁶ в личной собственности гражданина, у совместно проживающих супругов и их несовершеннолетних детей мог находиться один жилой дом (или часть его). При этом если в личной собственности гражданина или у совместно проживающих супругов и их несовершеннолетних детей оказывалось более одного жилого дома, на собственника возлагалась обязанность по его отчуждению в течение одного года под угрозой принудительной продажи жилья. В случае же невозможности продажи жилья по причине отсутствия покупателей дом по решению исполнительного комитета районного, городского, районного в городе Совета народных депутатов безвозмездно переходил в собственность государства (статьи 106-107 Гражданского кодекса РСФСР).

⁴ Закон РФ от 04.07.1991 N 1541-1 "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации"//СПС КонсультантПлюс.

⁵ Закон от 24.12.1992 N 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики»// Российская газета, N 15, 23.01.1993. Закон утратил силу с 1 марта 2005 года.

⁶ Гражданский кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 11.06.1964)//СПС КонсультантПлюс. Указанные нормы утратили силу с 1 января 1995года.

Новый этап в регулировании жилищных отношений связан со вступлением в действие 1 марта 2005 года Жилищного кодекса Российской Федерации. С этой даты, по мнению некоторых специалистов в области жилищного права, началось развитие и становление жилищного законодательства России, качественно нового и отвечающего условиям рыночной экономики, а также современным социальным реалиям⁷.

Однако восторги по поводу введения в действие Жилищного кодекса РФ разделяются далеко не всеми. Так, В.Н.Литовкин отмечает: «Вряд ли можно найти в нашем законодательстве другой такой непроработанный законодательный акт... Кодекс неадекватен реалиям действительности и представляет полный отрыв от нее»⁸. У некоторых юристов даже создалось впечатление, что «до издания нового Кодекса в нашей стране не было опыта подготовки и принятия жилищного законодательства, многолетнего (почти восьмидесятилетнего) опыта»⁹. Высказывается даже мнение о необходимости отмены Жилищного кодекса¹⁰.

Действительно, многие положения действующего российского жилищного законодательства вызывают вопросы. Некоторые из них хотелось бы осветить в настоящей статье.

Но для начала выясним, какие отношения регулируются Жилищным кодексом РФ. Перечень жилищных отношений определен ч.1 ст.4¹¹. К ним относятся отношения по поводу:

1) возникновения, осуществления, изменения, прекращения права владения, пользования, распоряжения жилыми помещениями государственного и муниципального жилищных фондов;

⁷ См., например, Глазов В.В. Комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации от 29 декабря 2004г. № 188-ФЗ (постатейный) (издание второе, переработанное и дополненное). Юстициформ, 2007//СПС КонсультантПлюс.

⁸ Литовкин В.Н. Дефектная ведомость жилищного кодекса РФ//Журнал российского права. – 2006. № 4.- С.40.

⁹ Бойцов Г.В., Долгова М.Н. Постатейный комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации. ГроссМедиа, 2006//СПС КонсультантПлюс.

¹⁰ Курбаков К.И. Новый Жилищный кодекс: благо или ловушка? М.:АТОО, 2006. – С.24.

¹¹ В Жилищном кодексе РФ пункты с цифрами почему-то именуются «частями». На эту технико-юридическую погрешность обратил внимание А.А.Иванов (см.: Иванов А. Вопросы недвижимости в новом Жилищном кодексе РФ//Хозяйство и право. – 2005. - № 6. – С.87.

- 2) пользования жилыми помещениями частного жилищного фонда;
- 3) пользования общим имуществом собственников помещений;
- 4) отнесения помещений к числу жилых помещений и исключения их из жилищного фонда;
- 5) учета жилищного фонда;
- 6) содержания и ремонта жилых помещений;
- 7) переустройства и перепланировки жилых помещений;
- 8) управления многоквартирными домами;
- 9) создания и деятельности жилищных и жилищно-строительных кооперативов, товариществ собственников жилья, прав и обязанностей их членов;
- 10) предоставления коммунальных услуг;
- 11) внесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги;
- 12) контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда, соответствием жилых помещений установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства.

Как видим, понятие «жилищные отношения» охватывает широкий круг общественных отношений. Среди них можно выделить имущественные отношения, регулируемые нормами гражданского права (например, указанные в п.1, 2, 3 и др.), а также отношения публично-правового характера, построенные по модели «власть-подчинение» (например, указанные в п. 5, 12). Некоторые юристы, правда, выделяют ещё и корпоративные отношения – отношения, возникающие по поводу создания и деятельности жилищных и жилищно-строительных кооперативов, товариществ собственников жилья, права и обязанностей их членов¹². Следует согласиться с мнением Ю.К.Толстого о том, что понятие «жилищные отношения» является собирательным и охватывает различные по

¹² Грось Л.А. О некоторых вопросах, возникших при обсуждении общих положений нового Жилищного кодекса. В кн.: Новый Жилищный кодекс России. Актуальные проблемы: Сборник статей./Сост. Кирсанов А.Р. – М:Ось-89, 2006. – С.43.

своей юридической природе отношения¹³. В связи с этим вряд ли представляется оправданным рассматривать жилищное право как самостоятельную отрасль права, поскольку нарушается принцип единства метода правового регулирования. Мы будем исходить из того, что жилищное законодательство выступает в качестве комплексной отрасли законодательства (комплексного правового образования)¹⁴, объединяющей нормы различных отраслей права. Хотя в юридической литературе по этому поводу высказываются и иные мнения¹⁵.

В жилищном законодательстве основную часть норм составляют нормы гражданского права. Не случайно в ч.1 ст.1 Жилищного кодекса РФ закреплено, что жилищное законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений¹⁶. Это положение дает основание некоторым учёным-юристам рассматривать жилищное законодательство как специальную часть гражданского законодательства¹⁷. Отметим, что Гражданский кодекс РФ имеет две главы, посвященные регулированию жилищных отношений (гл.18 «Право собственности и другие вещные права на жилые помещения», гл.35 «Наем жилого помещения»). Между тем Жилищный кодекс РФ в статье 5 «Жилищное законодательство» почему-то не упоминает Гражданский кодекс РФ в числе актов, регулирующих жилищные отношения.

Существенное значение приобретает вопрос соотношения гражданского и жилищного законодательства. В соответствии с Конституцией РФ гражданское законодательство находится в исключительном ведении Российской Федерации (п. «о» ст.71), а жилищное законодательство – в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов. Между тем

¹³ Толстой Ю.К. Жилищное право: учеб. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – С.12.

¹⁴ Такого мнения придерживаются, в частности, Сергеев А.П. (Жилищное право: учеб. – М.: КНОРУС, 2006. С.4), Толстой Ю.К. (Толстой Ю.К. Жилищное право: учеб. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – С.12).

¹⁵ См., например, Дроздов И.А. Законодательство об обслуживании жилых помещений: Гражданско-правовое регулирование. М.: Статут, 2006. – С.41.

¹⁶ Имеется, правда, в Жилищном кодексе РФ оговорка о том, что этот принцип может и не действовать, если это вытекает из Жилищного кодекса, другого федерального закона или существа соответствующих отношений (ч.1 ст.1).

¹⁷ Иванов А.А. Вопросы недвижимости в новом Жилищном кодексе РФ // Хозяйство и право. – 2005. – №6. – С.87.

жилищное законодательство, как уже было установлено, включает в себя гражданско-правовые нормы. Налицо явное противоречие. Между тем, как отмечает А.П.Сергеев, «...все просто закрывают глаза на очевидное несоответствие двух этих положений друг другу»¹⁸.

Положение осложняется ещё и тем, что в Жилищном кодексе РФ, так же как и в Гражданском кодексе РФ, установлен приоритет норм соответствующего кодекса по сравнению с другими нормативными правовыми актами. Так, в ч.8 ст.5 Жилищного кодекса РФ установлено, что в случае несоответствия Жилищному кодексу РФ норм жилищного законодательства, содержащихся в законах и иных нормативных правовых актах, применяются положения Жилищного кодекса РФ. С другой стороны, в ч.2 п.2 ст.3 Гражданского кодекса РФ закреплено, что нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать Гражданскому кодексу РФ. В законодательстве остаётся открытым вопрос, какой закон подлежит приоритетному применению в тех случаях, когда гражданско-правовые нормы, содержащиеся в жилищном законодательстве, противоречат положениям Гражданского кодекса РФ.

В юридической литературе по этому поводу не сложилось единого мнения. В частности, Т. Журавлев при анализе ст. ст. 674, 675, 678, 680 и пп. 1 - 3 ст. 685 главы 35 Гражданского кодекса о договоре найма жилого помещения указывает на приоритет норм Гражданского кодекса над нормами жилищного законодательства. Автор отмечает: «Это подкреплено также п. 2 ст. 3 ГК, в котором устанавливается верховенство ГК РФ по отношению к другим актам, регулирующим гражданские отношения (включая и те, которые входят в состав жилищного законодательства, если иное прямо не указано в самом ГК РФ...)»¹⁹. О.Ю.Шилов считает, что «равная юридическая сила обоих Кодексов (являющихся федеральными законами) не дает основания для жесткого подчинения норм жилищного права,

¹⁸ Сергеев А.П. Жилищное право: учеб. – М.:КНОРУС, 2006. – С.5.

¹⁹ Журавлев Т. О соотношении гражданского и жилищного законодательства в регулировании договора найма жилого помещения//Нотариус. – 2007. - № 4. – С.22.

регулирующих гражданско-правовые отношения, требованиям гражданского законодательства... Поскольку ЖК, будучи актом комплексного законодательства, включает нормы гражданского права и заимствует применительно к отношениям, связанным с владением, пользованием и распоряжением одним из объектов гражданских прав - жилым помещением,...жилищное законодательство в этой части следует признать специальным по отношению к гражданскому законодательству, содержащему общее регулирование соответствующих отношений. Следовательно, доктрина права и буква действующего законодательства допускают наличие в ЖК специальных правил, отличающихся от общего гражданско-правового регулирования»²⁰. А.А. Иванов применительно к регулированию недвижимого имущества отмечает: «Поскольку жилищное законодательство является специальной частью гражданского, оно может содержать правила, изменяющие общее гражданско-правовое регулирование, касающееся недвижимости. В то же время в части, не урегулированной ЖК РФ, продолжают действовать общие нормы гражданского права».²¹ Представляется, что решение данного вопроса требует законодательного закрепления.

Из содержания п.2 ст.5 Жилищного кодекса РФ следует, что в состав жилищного законодательства входят нормативные правовые акты органов местного самоуправления. Закрепляет полномочия органов местного самоуправления в жилищной сфере статья 14 Жилищного кодекса РФ. К ним, в частности, относятся: «установление размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда»; «принятие в установленном порядке решений о переводе жилых помещений в нежилые помещения и

²⁰ Шилов О.Ю. Новеллы наследственного права в новом Жилищном кодексе Российской Федерации (критический анализ)//Журнал российского права. – 2005. - № 8. – С.53.

²¹ Иванов А Вопросы недвижимости в новом жилищном кодексе РФ//Хозяйство и право. – 2005. - № 6. - С.8.

нежилых помещений в жилые помещения» и др. Вместе с тем, как уже было отмечено, в соответствии со ст.72 Конституции РФ жилищное законодательство относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, т.е. органы местного самоуправления подобными полномочиями не наделены. По мнению В.Н.Литовкина, введение третьего правотворческого уровня, регулирующего общественные жилищные отношения, помимо двух названных в Конституции РФ (ст. 72), Российской Федерации и её субъектов, есть нарушение Конституции РФ²².

Вызывает опасение и норма ч.2 ст.49 Жилищного кодекса РФ, из которой следует, что порядок признания граждан малоимущими определяется законом соответствующего субъекта Российской Федерации. Жилищный кодекс РФ лишь устанавливает, что признание граждан малоимущими должно осуществляться: во-первых, с учетом дохода, приходящегося на каждого члена семьи и, во-вторых, с учётом стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению. В результате в субъектах Российской Федерации устанавливаются различные критерии признания граждан малоимущими. Получается, что жилищное законодательство допускает неодинаковые условия для реализации гражданами права на жилище, предусмотренное ст.40 Конституции РФ, что вряд ли следует признать правомерным. Полагаем, что не на уровне субъектов, а на федеральном уровне должны быть установлены чёткие и единообразные критерии отнесения граждан к категории малоимущих. Такое мнение неоднократно высказывалось и в юридической литературе²³.

²² Литовкин В.Н. Дефектная ведомость Жилищного кодекса РФ // Журнал российского права. – 2006. - № 4 // СПС КонсультантПлюс.

²³ См., напр., Викторов И.С. О практике прокурорского надзора за исполнением законодательства, направленного на реализацию национального проекта «Доступное и комфортабельное жилье – гражданам России» // Жилищное право. – 2006. - № 10. – С.18; Норкина Е.В. О некоторых проблемах правового обеспечения национального проекта «Доступное жилье» на территории Российской Федерации // Гражданское право. - 2007. - № 1 (СПС КонсультантПлюс); Рыжов А.Б. О признании граждан малоимущими в целях постановки на учет в качестве нуждающихся в социальном жилье // Жилищное право. - 2005. - № 9. С. 2 - 9.

Особого внимания заслуживает рассмотрение объектов жилищных прав. В соответствии с ч.1 ст.15 Жилищного кодекса РФ ими являются жилые помещения. Согласно ч.2 ст.15 Жилищного кодекса РФ жилым помещением признается изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодно для постоянного проживания граждан. Таким образом, среди признаков жилого помещения Жилищный кодекс РФ выделяет три: 1) жилое помещение является недвижимым имуществом; 2) жилое помещение является изолированным; 3) жилое помещение должно быть пригодно для постоянного проживания граждан.

Понятие недвижимости раскрывается в п.1 статьи 130 Гражданского кодекса РФ. В соответствии с ним к недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость) относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства²⁴. Ст.131 Гражданского кодекса РФ устанавливает, что право собственности и другие вещные права на недвижимые вещи, ограничения этих прав, их возникновение, переход и прекращение подлежат государственной регистрации. Аналогичное положение закреплено в ст.18 Жилищного кодекса РФ²⁵. Как отмечает В.В.Глазов, жилым помещением не могут быть признаны всевозможные приспособленные для жилья сооружения и предметы, как то: вагоны, бытовки, палатки и т.д.²⁶. Не могут также иметь статус жилого помещения комнаты, оборудованные на морских, речных и воздушных судах, в различных транспортных средствах, даже в случае их большей комфортабельности по сравнению с домашним жильем²⁷.

²⁴ Гражданский кодекс РФ(часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (принят ГД ФС РФ 21.10.1994) (ред. от 06.12.2007)// "Собрание законодательства РФ", 05.12.1994, N 32, ст. 3301.

²⁵ Жилищный кодекс РФ от 29.12.2004 N 188-ФЗ (принят ГД ФС РФ 22.12.2004)(ред. от 18.10.2007)//Собрание законодательства РФ, 03.01.2005, N 1 (часть 1), ст. 14.

²⁶ Глазов В.В.Комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации от 29 декабря 2004г. № 188-ФЗ (постатейный). ЗАО Юстицинформ, 2007 (СПС КонсультантПлюс).

²⁷ Андреев Ю.Н. Теория и практика применения норм гражданского права. М.:ЮНИТИДАНА, 2006. – С.98.

Следует отметить, что Жилищный кодекс РФ, указывая на признаки жилого помещения, не раскрывает понятие «помещение», что вызывает справедливую критику учёных-юристов. Необходимо согласиться с мнением А.А.Иванова, который считает, что сначала следовало бы определить, что такое помещение, а затем выделить признаки, которые присущи собственно жилым помещениям²⁸. В юридической литературе предлагаются определения помещения. В частности, И.А.Дроздов помещением предлагает рассматривать «пространство, ограниченное замкнутым трехмерным контуром, который образует объект недвижимости и имеет вход»²⁹.

Другим обозначенным в Жилищном кодексе РФ признаком жилого помещения является его изолированность. Принцип изолированности жилого помещения был закреплён и в прежнем жилищном законодательстве. В соответствии со ст.52 Жилищного кодекса РСФСР предметом договора найма могло быть лишь изолированное жилое помещение, состоящее из квартиры либо одной или нескольких комнат. В той же статье указывалось, что не могли быть самостоятельным предметом договора найма часть комнаты или комната, связанная с другой комнатой общим входом (смежные комнаты), подсобные помещения³⁰. Как отмечает С.П.Гришаев, критерий изолированности жилого помещения определяется тем, можно ли его использовать как самостоятельное жилище. Например, комната должна иметь выход в коридор или на лестничную площадку, но не в другое жилое помещение, также она должна иметь сообщение с местами общего пользования (санузел, коридор)³¹. Вместе с тем в юридической литературе существует мнение о том, что «признак изолированности оказывается свойственным любому помещению, а не только жилому. Ведь любое

²⁸ Иванов А. Вопросы недвижимости в новом Жилищном кодексе РФ // Хозяйство и право. – 2005. - № 6. С.88.

²⁹ Дроздов И.А. Обслуживание жилых помещений: гражданско-правовое регулирование. М.: Статут, 2006. – С.49.

³⁰ Жилищный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 24.06.1983) // Ведомости ВС РСФСР, 1983, № 26, ст. 883.

³¹ Гришаев С.П. Правовой режим недвижимого имущества // (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2007).

помещение предполагает более или менее чёткое (конструктивное) определение его границ»³².

Третьим признаком, позволяющим отличать жилое помещение от нежилого, является принцип пригодности помещения для постоянного проживания. Следует отметить, что Конституционный Суд Российской Федерации в своём Постановлении от 14 апреля 2008г. № 7-П по сути признал этот принцип единственно необходимым для отнесения жилого строения, расположенного на садовом земельном участке, относящемся к землям населенных пунктов, к объекту жилищных прав и разрешил регистрацию по месту жительства в жилом строении, пригодном для постоянного проживания³³.

Пригодность для постоянного проживания граждан определяется его соответствием санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства³⁴. В частности, Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»³⁵ устанавливает, что жилые помещения по площади, планировке, освещенности, инсоляции, микроклимату, воздухообмену, уровням шума, вибрации, ионизирующих и неионизирующих излучений должны соответствовать санитарным правилам в целях обеспечения безопасных и безвредных условий проживания независимо от его срока; содержание жилых помещений должно отвечать санитарным правилам (ст.23).

Общие требования, предъявляемые к жилому помещению, закреплены в Постановлении Правительства РФ от 28.01.2006 N 47 «Об утверждении положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения

³² Иванов А. Вопросы недвижимости в новом Жилищном кодексе РФ // Хозяйство и право. – 2005. – № 6. – С. 88.

³³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 апреля 2008г. № 7-П «По делу о проверке конституционности абзаца второй статьи 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в связи с жалобами ряда граждан» // Российская газета, № 92, 26.04.2008.

³⁴ Необходимость соответствия санитарным и техническим требованиям устанавливалась и прежним жилищным законодательством (статьей 40 Жилищного кодекса РСФСР).

³⁵ Федеральный закон от 30.03.1999 N 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ред. от 01.12.2007) // Собрание законодательства РФ, 05.04.1999, N 14, ст. 1650.

непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции»³⁶.

В действующем законодательстве можно обнаружить употребление термина «жилое помещение» применительно к помещениям, которые предназначены для временного проживания. Так, в п.4 ст.94 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации закреплено: осужденные, пользующиеся правом передвижения без конвоя или сопровождения, должны размещаться в отдельных *жилых помещениях*. Им может быть разрешено проживание в общежитии за пределами исправительного учреждения, но в границах, установленных администрацией исправительного учреждения по согласованию с органами местного самоуправления³⁷. В соответствии со ст.2 Закона РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» под местом пребывания понимается гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристская база, больница, другое подобное учреждение, а также *жилое помещение*, не являющееся местом жительства гражданина, - в которых он проживает временно³⁸.

В связи с этим возникает вопрос: можно ли рассматривать объекты, предназначенные для временного проживания, в качестве жилых помещений? Полагаем, что если помещения пригодны для постоянного проживания, они могут считаться жилыми, даже если они предназначены для временного проживания. Как справедливо замечает И.А.Дроздов, «функциональное назначение помещения не влияет на разграничение помещений на жилые и нежилые. Иными словами, тот факт, что помещение функционально предназначено лишь для временного проживания, например

³⁶ Постановление Правительства РФ от 28.01.2006 N 47 (ред. от 02.08.2007) «Об утверждении положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции»//Собрание законодательства РФ, 06.02.2006, № 6, ст. 702.

³⁷ Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 N 1-ФЗ (принят ГД ФС РФ 18.12.1996)(ред. от 01.12.2007)//Собрание законодательства РФ, 13.01.1997, N 2, ст. 198.

³⁸ Закон РФ от 25.06.1993 N 5242-1(ред. от 18.07.2006) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»//Российская газета, № 152, 10.08.1993.

садовый или дачный домик, гостиница, общежитие, не является основанием для его исключения из числа жилых в том случае, если они объективно пригодны для постоянного проживания»³⁹.

Следует также отметить, что режим жилых помещений будет распространяться лишь на тот объект, который включен в реестр жилищного фонда, т.е. отражен в данных государственного учёта, который включает технический учет жилищного фонда, в том числе его техническую инвентаризацию и техническую паспортизацию. Порядок проведения государственного учёта жилых помещений установлен Постановлением Правительства Российской Федерации «О государственном учёте жилищного фонда в Российской Федерации»⁴⁰. Кроме того, право собственности и иные права граждан на жилое помещение как объект недвижимого имущества подлежат государственной регистрации в Едином государственном реестре прав в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»⁴¹.

Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод о том, что понятие «жилое помещение» в различных нормативных правовых актах наполняется неодинаковым содержанием. Например, Трудовой кодекс РФ к жилым помещениям относит объекты, получившие на практике название «полевые городки», «базы», «подбазы», в которых проживают работники, привлекаемые к работам вахтовым методом (часть 3 статьи 297)⁴². В силу отсутствия необходимых условий такие посёлки не могут считаться местом для постоянного проживания и нормального отдыха⁴³. Не соответствующим жилищному законодательству представляется также положение Семейного

³⁹ Дроздов И.А. Обслуживание жилых помещений: гражданско-правовое регулирование. М.:Статут, 2006. – С.51.

⁴⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 13.10.1997 N 1301 «О государственном учёте жилищного фонда в Российской Федерации» от 13.10.1997 N 1301//Собрание законодательства РФ, N 42, 20.10.1997, ст. 4787.

⁴¹ Федеральный закон от 21.07.1997 N 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»//Собрание законодательства РФ, 28.07.1997, N 30, ст. 3594.

⁴² Трудовой Кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 N 197-ФЗ(принят ГД ФС РФ 21.12.2001) (ред. от 28.02.2008)// "Собрание законодательства РФ", 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 3.

⁴³ Кривой В.И. Особенности регулирования труда лиц, работающих вахтовым методом: исходные начала//Трудовое право. – 2007. - № 5. – С.59.

кодекса РФ, в соответствии с которым усыновителями могут быть совершеннолетние лица обоего пола, за исключением лиц, проживающих в *жилых помещениях*, не отвечающих санитарным и техническим правилам и нормам (п.1 статьи 127.)⁴⁴. Если помещение не отвечает санитарным и техническим правилам и нормам, оно, если следовать логике Жилищного кодекса РФ, не может считаться жилым.

Отсутствие единой терминологии усугубляется ещё и тем, что помимо понятия «жилое помещение» в действующем законодательстве используется термин «жилище». Так, Конституция РФ оперирует этим понятием (ст.25,40). Вслед за ней Жилищный кодекс РФ в первых трёх статьях упоминает жилище, закрепляя за гражданами «права на жилище, его безопасности, на неприкосновенности и недопустимости произвольного лишения жилища», хотя само понятие «жилище» Жилищный кодекс РФ не раскрывает. По мнению И.А.Дроздова, «жилище в предельно широком понимании представляет собой синоним места пребывания человека». В этом плане, с известной долей условности в качестве жилища могут рассматриваться вигвамы индейцев, чукотские юрты, коробки, в которых ютятся бездомные, и т.д.⁴⁵. С.П.Гришаев под жилищем понимает некую абстрактную социально-экономическую категорию, которая не имеет четких юридических признаков, а призвана идентифицировать одну из важнейших потребностей человека - в жилье⁴⁶. А.В.Халдеев указывает, что «категория "жилище" с учетом ее отраслевой принадлежности представляет собой абстрактное понятие более высокого уровня обобщения, описывающее значительно больший круг предметов материального мира, нежели "жилое помещение"... Кроме того, следует отметить, что категория "жилище" используется не только в национальном, но и в международном законодательстве о правах и свободах

⁴⁴ Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 N 223-ФЗ (ред. от 21.07.2007)

(с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2008)// Собрание законодательства РФ, 01.01.1996, № 1, ст. 16.

⁴⁵ Дроздов И.А. Обслуживание жилых помещений: гражданско-правовое регулирование. М.: Статут, 2006. – С.44.

⁴⁶ Гришаев С.П. Правовой режим недвижимого имущества. (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2007).

человека, составляющем часть правовой системы РФ, применительно к характеристике права человека на достойный жизненный уровень»⁴⁷.

Понятие «жилище» можно обнаружить в статье 139 Уголовного кодекса РФ⁴⁸. В примечании к этой статье дается следующее определение жилища: под жилищем понимаются индивидуальный жилой дом с входящими в него жилыми и нежилыми помещениями, жилое помещение независимо от формы собственности, входящее в жилищный фонд и пригодное для постоянного или временного проживания, а равно иное помещение или строение, не входящие в жилищный фонд, но предназначенные для временного проживания. Из этого определения следует, что жилище с позиции уголовного права может быть пригодно не только для постоянного, но и для временного проживания. Кроме того, в качестве составной части жилища признаются и нежилые помещения. Как видим, существует принципиальная разница между пониманием жилища по уголовному законодательству и жилого помещения по Жилищному кодексу РФ. Кроме того, обнаруживается и явное несоответствие видов жилища, предусмотренных Уголовным законом, и видов жилого помещения, закрепленных Жилищным кодексом РФ. Так, в соответствии с ч.1 статьи 16 Жилищного кодекса РФ видами жилых помещений являются: 1) жилой дом, часть жилого дома; 2) квартира, часть квартиры; 3) комната. Виды жилища в Уголовном кодексе РФ – это: 1) индивидуальный жилой дом с входящими в него жилыми и нежилыми помещениями; 2) жилое помещение независимо от формы собственности, входящее в жилищный фонд и пригодное для постоянного или временного проживания; 3) иное помещение или строение, не входящие в жилищный фонд, но предназначенные для временного проживания.

В Уголовно-процессуальном кодексе РФ закрепляется своё понятие «жилище», более широкое по своему содержанию, чем в Уголовном кодексе РФ. Так, в соответствии с п.5 ст.10 Уголовно-процессуального кодекса РФ

⁴⁷ Халдеев А.В. Соотношение правовых категорий «жилое помещение» и «жилище»: теоретические и практические аспекты//Жилищное право. – 2006. - № 6. – С.40.

⁴⁸ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (принят ГД ФС РФ 24.05.1996)(ред. от 14.02.2008)//Собрание законодательства РФ, 17.06.1996, № 25, ст. 2954.

под жилищем признается «индивидуальный жилой дом с входящими в него жилыми и нежилыми помещениями, жилое помещение независимо от формы собственности, входящее в жилищный фонд и используемое для постоянного или временного проживания, а равно иное помещение или строение, не входящее в жилищный фонд, но используемое для временного проживания».⁴⁹ Разница между определениями состоит в том, что в Уголовном кодексе РФ закреплено, что жилое помещение должно быть *пригодно* для постоянного или временного проживания, в то время как в Уголовно-процессуальном кодексе РФ установлено, что оно должно *использоваться* для постоянного или временного проживания. Кроме того, в соответствии с положениями Уголовного кодекса РФ иное помещение или строение, не входящее в жилищный фонд, должно быть *предназначено* для временного проживания, в то время как в Уголовно-процессуальном кодексе РФ закреплена необходимость его *использования* для временного проживания.

Отсутствие согласованности в определении понятия «жилище» послужило, в частности, поводом для обращения с жалобой в Конституционный Суд РФ гражданина А.И. Потапова, который, считая свое осуждение незаконным, обжаловал приговор в кассационном и надзорном порядке, ссылаясь на то, что вскрытая по его указанию квартира, как не принятая государственной комиссией и не включенная в жилищный фонд, не является жилищем; проживающие в квартире граждане не имели на то законных оснований; самовольно проживая в квартире, эти граждане нарушали права собственника - ОАО "Челябинский сельский домостроительный комбинат" и создавали угрозу безопасности на производственном объекте. В удовлетворении жалоб А.И. Потапова было отказано, как он полагал, в связи с тем, что содержащиеся в пункте 10 статьи 5 УПК Российской Федерации и примечании к статье 139 УК Российской

⁴⁹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ(принят ГД ФС РФ 22.11.2001) (ред. от 04.03.2008)//Российская газета, № 249, 22.12.2001.

Федерации определения понятия "жилище", как нечеткие, неясные и несогласованные, не обеспечивают защиту прав граждан, прежде всего права собственности, в случаях самовольного захвата принадлежащих им помещений посторонними лицами. Конституционный Суд РФ указал, что определение в каждом конкретном случае, должно ли то или иное помещение рассматриваться как жилище, правомерно или неправомерно оно занято и какие именно правовые средства могут применяться для пресечения неправомерного использования помещения в качестве жилища, не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации⁵⁰. Конституционный Суд РФ подчеркнул, что разрешение такого рода вопросов является прерогативой судов общей юрисдикции. Однако более чем за полгода до вынесения указанного Определения, Конституционный Суд РФ посчитал возможным высказать правовую позицию по вопросу отнесения к жилищу помещений, не входящих в жилищный фонд. Так, в Определении Конституционного Суда РФ N 166-О от 12 мая 2005г. было установлено, что «условием отнесения нежилых помещений и строений, не входящих в жилой фонд, к жилищу является факт их использования для временного проживания»⁵¹.

«При таких условиях, - как пишет И.А.Дроздов, - жилищем должно считаться не только благоустроенное жилое помещение, но и склад, заброшенное здание, цех и т.д.». По мнению А.Г.Петровского, жилищем может считаться «дача, помещение в офисе, купе поезда, каюта судна и т.д. и т.п. И в данном случае не имеет никакого правового значения, предназначено и пригодно ли данное помещение или строение для проживания. Главное,

⁵⁰ Определение Конституционного Суда РФ от 20.12.2005 N 533-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Потапова Алексея Ильича на нарушение его конституционных прав пунктом 10 статьи 5 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и примечанием к статье 139 Уголовного кодекса Российской Федерации»//СПС КонсультантПлюс.

⁵¹ Определение Конституционного Суда № 166-О от 12.05.2005 "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Котовой Светланы Евгеньевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 10 статьи 5 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации"//Вестник Конституционного Суда РФ, 2005, № 6.

чтобы лицо использовало его для этого, "обитало" в нем»⁵². Как отмечает В.Сопин, с позиции Уголовно-процессуального кодекса РФ жилищем следует признавать даже гараж, используемый бомжами для временного проживания⁵³.

В свете изложенного представляется очевидным, что понятия «жилище» и «жилое помещение» в действующем законодательстве не употребляются как синонимичные хотя бы потому, что обязательным признаком жилого помещения, как уже было отмечено, является критерий пригодности для постоянного проживания, в то время как жилище может быть пригодно для временного проживания. Кроме того, понятие «жилое помещение», используемое в различных отраслях права (уголовном, уголовно-процессуальном, трудовом, семейном и других), понимается по-разному, что влечёт неизбежные проблемы в практике правоприменения. В целях устранения противоречий и достижения единообразия в терминологии считаем необходимым внести соответствующие законодательные изменения.

Как уже было отмечено, к жилым помещениям Жилищный кодекс РФ (ст.16) относит: жилой дом, часть жилого дома; квартиру, часть квартиры; комнату.

Жилым домом признается индивидуально-определенное здание, которое состоит из комнат, а также помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком здании. Квартирой признается структурно обособленное помещение в многоквартирном доме, обеспечивающее возможность прямого доступа к помещениям общего пользования в таком доме и состоящее из одной или нескольких комнат, а также помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком обособленном помещении. Комнатой признается часть

⁵² Петровский А.Г. Об уголовно-процессуальном понимании жилища//Уголовное судопроизводство", 2007, N 3//КонсультантПлюс.

⁵³ Сопин В. Новый УПК. Факт очевидный: нужна серьёзная доработка//Законность. – 2002. - № 10//СПС КонсультантПлюс.

жилого дома или квартиры, предназначенная для использования в качестве места непосредственного проживания граждан в жилом доме или квартире.

Неудачность подобной классификации в том, что одно жилое помещение может существовать в рамках другого жилого помещения. Например, комната как самостоятельный объект жилищных прав является частью жилого дома или квартиры, являющихся также объектами жилищных правоотношений. Однако в этом случае часть целого приобретает самостоятельное значение, а целое представляет собой совокупность его частей и утрачивает свою самостоятельность.

Кроме того, из определения жилого дома следует, что жилой дом состоит из комнат, а не из квартир, т.е. речь не идёт о многоквартирном доме. Многоквартирный дом вообще не значится как разновидность жилого помещения в Жилищном кодексе РФ. Следовательно, он представляет собой в юридическом смысле совокупность жилых помещений (квартир). Хотя некоторые авторы всё же рассматривают многоквартирный жилой дом как особую разновидность жилого дома⁵⁴.

Существование в качестве самостоятельных объектов гражданских прав квартир и комнат в многоквартирных домах вызывает критику со стороны известных учёных-юристов. Так, по мнению Е.А. Суханова, квартиры и комнаты в многоквартирных жилых домах в действительности являются лишь составными частями юридически неделимой вещи – многоквартирного дома; «...если потолок квартиры одного "собственника" сплошь и рядом одновременно является полом квартиры другого "собственника" (и наоборот), а основные ("несущие") стены во многих случаях являются общими так же, как и проходящие в них трубы и иное оборудование, то что же, спрашивается, составляет реальный объект права такой "собственности" - "кубатура", т.е. воздух?»⁵⁵.

⁵⁴ См., например, Сергеев А.П. Жилищное право: учебник. М.:КНОРУС, 2003. – С.20.

⁵⁵ Суханов Е.А. О понятии и видах вещных прав в российском гражданском праве//Журнал российского права. – 2006. - № 12. – С.48.

Сомнительным представляется признание Жилищным кодексом РФ в качестве самостоятельных объектов гражданских прав лестничных площадок, лестниц, лифтов, технических этажей, чердаков, подвалов, крыш и т.д. Они в соответствии с ч.1 ст.36 Жилищного кодекса РФ выступают объектами права общей долевой собственности собственников помещений в многоквартирном доме. Однако понятно, что подобные объекты не могут использоваться самостоятельно, в отрыве от многоквартирного дома, составной частью которого являются. Не случайно Е.А.Суханов замечает, что странной выглядит "общая долевая собственность" жильцов на общее имущество дома, «поскольку по своему содержанию это "право" в действительности сводится к обязанности долевой оплаты расходов по содержанию такого имущества. Оно не предоставляет (и не может предоставлять) управомоченному лицу ни одной из тех возможностей, которые обычно дает ему доля в праве общей собственности на вещь, имея, таким образом, с традиционным институтом общей собственности только общее название»⁵⁶.

Одним из актуальных вопросов жилищного законодательства является вопрос о прекращении приватизации жилых помещений. В соответствии с Федеральным законом от 30.06.2006 № 93-ФЗ⁵⁷ срок окончания бесплатной приватизации жилья перенесен с 1 января 2007 года на 1 марта 2010 года. Отметим, что Федеральным законом от 29.12.2004 N 189-ФЗ «О введении в действие жилищного кодекса Российской Федерации»⁵⁸ срок окончания бесплатной приватизации жилья устанавливался 1 января 2007года. При этом приватизация жилья была невозможна для лиц, заключивших договоры социального найма после введения в действие Жилищного кодекса РФ, т.е. после 1 марта 2005года.

⁵⁶ Там же.

⁵⁷ Федеральный закон от 30.06.2006 № 93-ФЗ О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества//Собрание законодательства РФ, 03.07.2006, N 27, ст. 2881.

⁵⁸ Федеральный закон от 29.12.2004 N 189-ФЗ «О введении в действие жилищного кодекса Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 03.01.2005, N 1 (часть 1), ст. 15.

Отмена права граждан на бесплатную приватизацию послужила основанием для обращения Верховного Суда РФ с запросом в Конституционный Суд РФ с целью проверки конституционности подпункта 1 пункта 2 статьи 2 указанного выше закона и части первой статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» (в редакции статьи 12 Федерального закона «О введении в действие жилищного кодекса Российской Федерации»). Верховный Суд РФ указал, что отмена права граждан на бесплатную приватизацию жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов (с 1 марта 2005 года - частичная, а с 1 января 2007 года - полная) противоречит вытекающим из Конституции Российской Федерации принципам справедливости, стабильности и гарантированности прав граждан, поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, недопустимости издания законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина, и не соответствует ее статьям 19 (часть 1) и 55 (части 2 и 3).

С жалобой в Конституционный Суд РФ также обратились граждане М.Ш. Орлов, Х.Ф. Орлов и З.Х. Орлова. Департаментом жилищной политики и жилищного фонда города Москвы им было отказано в приватизации квартиры, поскольку она была предоставлена по договору социального найма 18 апреля 2005 года. Заявители просили признать не соответствующей Конституции РФ норму, запрещающей приватизацию жилья, предоставленного гражданам на условиях социального найма после 1 марта 2005 года. Конституционный Суд РФ пришёл к выводу о том, что, установив запрет на бесплатную передачу в собственность граждан жилых помещений, предоставленных им после 1 марта 2005 года по договорам социального найма, федеральный законодатель фактически поставил таких граждан в неравное положение с гражданами, получившими жилье до указанной даты и, следовательно, сохранившими право на приватизацию в пределах общего срока действия норм о приватизации жилищного фонда.

Конституционный Суд РФ посчитал, что установление запрета на бесплатную приватизацию жилых помещений, предоставляемых гражданам по договору социального найма после 1 марта 2005 года в пределах общего срока действия норм о приватизации жилищного фонда, не имеет конституционного обоснования и противоречит статье 19 (часть 2) Конституции Российской Федерации, согласно которой государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Вместе с тем Конституционный Суд РФ признал не противоречащей Конституции РФ норму, устанавливающую срок завершения бесплатной приватизации жилых помещений, указав, в частности, что гарантируемое статьей 11 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" право граждан на приобретение в собственность бесплатно, в порядке приватизации, жилого помещения не имеет конституционного закрепления и не подпадает под характеристики основных прав и свобод человека и гражданина⁵⁹. Кроме того, Конституционный Суд отметил, что «...федеральный законодатель в рамках своих дискреционных полномочий вправе как издавать акты, призванные в течение определенного периода обеспечивать правовое регулирование отношений по бесплатной передаче в собственность граждан занимаемых ими на правах нанимателей жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов, так и отменять их. Такое временное правовое регулирование может заключаться в установлении, изменении и

⁵⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 15.06.2006 № 6-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта 1 пункта 2 статьи 2 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» и части первой статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» (в редакции статьи 12 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации») в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации и жалобой граждан М.Ш.Орлова, Х.Ф.Орлова и З.Х.Орловой»//Российская газета, № 131, 21.06.2006.

отмене тех или иных имущественных прав, к числу которых относится и право на бесплатную приватизацию». Таким образом, Конституционный Суд РФ по сути подтвердил подход в отношении сроков приватизации: «кто не успел, тот опоздал».

Безупречность такого решения вызывает большие сомнения среди юристов. В частности, Ю.К.Толстой отмечает: «...право на бесплатную приватизацию должно быть неотъемлемым элементом права на жилое помещение, полученное в социальный наем, независимо от того, когда оно было получено, без установления для приватизации какого-либо предельного срока. К тому же какой бы предельный срок для бесплатной приватизации жилых помещений, полученных в социальный наем, ни был установлен, граждане, получившие указанные помещения впритык (что называется, под завязку) истечения этого срока, все равно окажутся в неравном положении с теми, кто получил их раньше и тем самым будет располагать для приватизации большим сроком»⁶⁰. В.Н.Литовкин указывает: «отмена приватизации...может рассматриваться как отмена права на свободный выбор одного из способов удовлетворения жилищных потребностей граждан. Данное право являлось законодательно установленным всеобщим правом, правом всех граждан, и поэтому согласно ч. 2 ст. 55 Конституции Российской Федерации не подлежит отмене»⁶¹.

Полагаем, что не следует ограничивать предельным сроком и право на деприватизацию (расприватизацию). Возможность деприватизации установлена статьей 9.1. Федерального закона «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации». В соответствии с ней граждане, приватизировавшие жилые помещения, являющиеся для них единственным местом постоянного проживания, вправе передать принадлежащие им на праве собственности и свободные от обязательств жилые помещения в

⁶⁰ Толстой Ю.К. Жилищное право: учеб. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – С.24. См. также: Шешко Г.Ф. К вопросу обоснованности и целесообразности отдельных изменений жилищного законодательства. Некоторые соображения о доступности жилья// Жилищное право. – 2007. - № 10. – С.6.

⁶¹ Литовкин В.Н. Дефектная ведомость жилищного кодекса РФ// Журнал российского права. – 2006. № 4 – С.43.

государственную или муниципальную собственность. Граждане могут осуществить указанное право до 1 марта 2010 года. Следует обратить внимание на терминологию, которую использует законодатель: вместо места жительства (закрепленного статьей 20 Гражданского кодекса РФ) почему-то употребляется понятие «место постоянного проживания». Возникают также вопросы: почему граждане не могут расприватизировать жилое помещение, если оно не является единственным местом жительства; можно ли несколько раз осуществить своё право на деприватизацию?

Устанавливая временные ограничения для осуществления приватизации, законодатели приводили аргумент о необходимости сохранения социального фонда. Вместе с тем деприватизация увеличивает фонд социального использования.

В заключении хотелось бы выразить надежду на то, что обозначенные в данной статье вопросы будут приняты во внимание законодателей.