УДК 347.254 https://www.npzhdialog.ru/20-2026

Государственный и муниципальный контроль в сфере выселения граждан из муниципального жилищного фонда: проблемы правового регулирования и правоприменительной практики

Юсуфова Сауле Данияловна,
магистрант, Мурманский арктический университет, saule.yusufova9@gmail.com

Научный руководитель: Кархалев Денис Николаевич, профессор кафедры юриспруденции, доктор юридических наук

Аннотация. Рассматриваются правовые основания и практические механизмы государственного и муниципального контроля, которые предшествуют судебному выселению граждан из муниципального жилищного фонда и сопровождают его. На основе анализа норм Жилищного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. N 188-ФЗ и Федерального закона от 31 июля 2020 г. N 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» выявлены проблемы разграничения компетенции, стандартизации доказательств и межведомственного взаимодействия. Предложены меры, направленные на повышение качества контрольных материалов и снижение рисков нарушения жилищных прав.

Ключевые слова: муниципальный жилищный фонд, выселение, договор социального найма, государственный жилищный контроль (надзор), муниципальный жилищный контроль, судебная практика, профилактика.

Выселение из муниципального жилищного фонда относится к наиболее социально чувствительным жилищным спорам, поскольку затрагивает право на жилище и публичные интересы собственника — муниципального образования. Модели выселения по договору социального найма реализуются, как правило, в судебном порядке и требуют строгого соблюдения процедурных гарантий [1].

Государственный жилищный контроль (надзор) и муниципальный жилищный контроль призваны обеспечивать соблюдение обязательных требований к использованию и сохранности жилья. В делах о выселении из муниципальных жилых помещений результаты контрольных мероприятий часто становятся «фактическим фундаментом» иска (акт обследования, предупреждение, требования, опросы соседей, фиксация повторяемости нарушений). Поэтому качество правового регулирования контрольной деятельности и единообразие правоприменения напрямую влияют как на эффективность защиты муниципального фонда, так и на уровень гарантий для граждан, вовлеченных в спор.

Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. N 188-ФЗ предусматривает основания утраты права пользования жилым помещением по договору социального найма и последующего выселения. Условно их можно разделить на случаи «необходимости» (снос дома, признание помещения непригодным для проживания и др.), когда выселение сопровождается предоставлением другого жилого помещения, и случаи «ответственности», связанные с виновным поведением нанимателя (неуплата жилищно-коммунальных услуг, нарушение правил пользования, разрушение помещения, систематическое нарушение прав соседей), в которых возможны строгие последствия вплоть до выселения без предоставления другого жилья в соответствии со ст. 91 ЖК РФ [1].

Судебная практика требует подтверждать не только наличие основания выселения, но и соблюдение предусмотренных законом гарантий и последовательности действий наймодателя. Так, постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 2 июля 2009 г. N 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» ориентирует суды на проверку совокупности юридически значимых обстоятельств и недопустимость формального подхода к выселению: (1) при требованиях о расторжении договора социального найма и выселении за неуплату суд должен установить период задолженности и причины невнесения платы; при наличии уважительных причин невнесения платы свыше шести месяцев подряд иск не подлежит удовлетворению; (2) при выселении по основаниям, связанным с разрушением или порчей жилья, суд проверяет, назначался ли наймодателем «разумный срок» для устранения нарушений и предпринимались ли меры к их устранению; (3) при рассмотрении жилищных споров суду следует обеспечивать баланс интересов сторон, руководствуясь принципами разумности и справедливости, а также учитывать жилищные права несовершеннолетних и иных уязвимых лиц [6, с. 7–9, 21–23].

Универсальные правила контрольной деятельности закреплены Федеральным законом от 31 июля 2020 г. N 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», который вводит риск-ориентированный подход и приоритет профилактики нарушений [2]. В жилищной сфере ст. 20 ЖК РФ различает региональный государственный жилищный контроль (надзор), распространяющийся на жилищный фонд независимо от формы собственности, и муниципальный

жилищный контроль, осуществляемый в отношении муниципального жилищного фонда [1]. Компетенция муниципалитетов в данной части обеспечивается положениями Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3].

Для регионального государственного жилищного контроля (надзора) действуют общие требования, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2021 г. N 1670 «Об утверждении общих требований к организации и осуществлению регионального государственного жилищного контроля (надзора)», включая управление рисками, профилактические мероприятия и оформление результатов [4]. Организационное и методическое обеспечение деятельности органов надзора, включая статус главного государственного жилищного инспектора Российской Федерации, регламентируется постановлением Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2014 г. N 927 «О главном государственном жилищном инспекторе Российской Федерации и порядке согласования назначения на должность и освобождения от должности руководителя исполнительного органа субъекта Российской Федерации, осуществляющего региональный государственный жилищный надзор» [5, с. 3–4]. Эти нормы важны для судебных дел о выселении из муниципальных жилых помещений, поскольку формируют требования к доказательственной и процессуальной «пригодности» контрольных материалов.

В большинстве дел о выселении из муниципального фонда значимыми являются: (а) фиксация факта нарушения и его повторяемости; (б) документальное подтверждение предупреждения и предоставления разумного срока на устранение выявленных нарушений; (в) сведения о последствиях нарушения (ущерб, жалобы соседей, материалы полиции и т. п.).

Анализ регулирования и практики позволяет выделить ряд ключевых проблем.

Неполная «стыковка» процедур. Закон N 248-ФЗ задает универсальные правила контроля, но не формирует специального алгоритма для ситуаций, когда выявленное нарушение переходит в судебное выселение. В результате муниципальные акты нередко не описывают минимальный набор документов, который суд признает достаточным для удовлетворения требований о выселении.

Дублирование и конфликт интересов. Муниципалитет одновременно является наймодателем и субъектом контроля, что создает риск обвинительного уклона и снижает доверие к доказательствам; параллельно возможны пересечения компетенции с региональной жилищной инспекцией и прокуратурой [8, с. 106–107].

Слабая стандартизация доказательств по «социальным» основаниям. По делам о нарушении прав соседей или разрушении помещения суды требуют подтверждать систематичность и последствия, а акты обследований часто фиксируют лишь разовый факт. Это ведет к отказам в иске либо к необходимости повторной фиксации [6; 10, с. 324–325]. Кроме того, при спорах об утрате права пользования вследствие выезда ключевыми являются доказательства постоянного отсутствия и намерения прекратить пользование жилым помещением [9, с. 1328–1330].

Межведомственные разрывы. Для подготовки качественного иска в суд необходимы сведения от полиции, органов опеки и попечительства, социальной защиты и ресурсоснабжающих организаций. Отсутствие регламентированного обмена информацией увеличивает сроки и повышает риск процессуальных ошибок.

Исполнение решения. Даже при удовлетворении требований истца о выселении нанимателей из муниципального жилого помещения возникают сложности (доступ в помещение, хранение имущества, безопасность), требующие согласованных действий муниципалитета и Федеральной службы судебных приставов в рамках Федерального закона от 2 октября 2007 г. N 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» [7].

Для совершенствования правового регулирования и правоприменительной практики предлагается:

1) закрепить на федеральном уровне (в ЖК РФ или подзаконном акте) минимальный стандарт подготовки материалов к выселению: предупреждение, сроки, обязательные приложения, требования к актам обследования и подтверждению извещения;

2) организационно разделить функции наймодателя и муниципального жилищного контроля, ввести внутреннюю проверку качества актов и доказательств;

3) усилить профилактику: предостережения, консультации, сопровождение семьи социальными службами до подачи иска, если это может устранить нарушение без выселения [2];

4) разработать типовые формы и чек-листы для муниципалитетов, учитывающие критерии, сформулированные в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 2 июля 2009 г. N 14 (оценка соразмерности вмешательства в жилищные права, проверка систематичности или существенности нарушений как основания для выселения, а также контроль соблюдения процедуры и гарантий защиты прав граждан при предъявлении требования о выселении) [6];

5) установить регламент межведомственного взаимодействия (полиция, опека, социальная защита) и вести единое электронное «досье» объекта муниципального фонда с соблюдением требований о персональных данных.

Эффективный контроль в отношении муниципального жилищного фонда должен обеспечивать одновременно защиту публичной собственности и соблюдение жилищных прав граждан. Проблемы разграничения компетенции, слабая стандартизация доказательств и межведомственные разрывы делают выселение в судебном порядке менее предсказуемым и увеличивают риски

получения отказа в удовлетворении исковых требований. Унификация процедур, профилактическая ориентация и организационное разделение функций способны повысить качество правоприменения и снизить социальную конфликтность.

Примечания

1. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 188-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. N 1 (ч. I). Ст. 14.

2. Федеральный закон от 31.07.2020 N 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. N 31 (ч. I). Ст. 5007.

3. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. N 40. Ст. 3822.

4. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.09.2021 N 1670 «Об утверждении общих требований к организации и осуществлению регионального государственного жилищного контроля (надзора)» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://publication.pravo.gov.ru (дата обращения: 02.10.2026).

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 12.09.2014 N 927 «О главном государственном жилищном инспекторе Российской Федерации и порядке согласования назначения на должность и освобождения от должности руководителя исполнительного органа субъекта Российской Федерации, осуществляющего региональный государственный жилищный надзор» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://publication.pravo.gov.ru (дата обращения: 02.10.2026).

6. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 02.07.2009 N 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2009. N 123.

7. Федеральный закон от 02.10.2007 N 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» // Собрание законодательства РФ. 2007. N 41. Ст. 4849.

8. Истомин В. Г. Государственный жилищный надзор и муниципальный жилищный контроль: теория, практика и проблемы взаимодействия // Муниципалитет: экономика и управление. 2014. N 4.

9. Масленникова Л. В., Ковальчук Е. Н. К вопросу о признании граждан утратившими право пользования жилыми помещениями, занимаемыми по договору социального найма // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2015. N 107.

10. Озерова А. А., Усова М. Г. Проблемные аспекты выселения граждан из жилых помещений // Вопросы российской юстиции. 2019. N 1.

English version

State and municipal control in the sphere of eviction of citizens from the municipal housing stock: problems of legal regulation and law enforcement practice

Yusufova Saule Daniyalovna, master’s student, Murmansk Arctic University

Scientific supervisor: Karkhalev Denis Nikolaevich, professor of the department of jurisprudence, doctor of sciences (law)

The article examines the legal grounds and practical mechanisms of state and municipal control that precede and accompany the judicial eviction of citizens from the municipal housing stock. Based on an analysis of the provisions of the Housing Code of the Russian Federation No. 188-FZ of December 29, 2004 and Federal Law No. 248-FZ of July 31, 2020 “On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation”, problems of the delimitation of competence, standardization of evidence and interagency cooperation are identified. Measures aimed at improving the quality of control materials and reducing the risks of violation of housing rights are proposed.

Keywords: municipal housing stock, eviction, social tenancy agreement, state housing control (supervision), municipal housing control, judicial practice, prevention.