

УДК 347.2/.3

ББК 67.404.19

Изменение правового режима служебного жилого помещения в целях его приватизации

С.В. Шаханина, Н.И. Працюк

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

Change of the Premises and Accommodation Legal Regime in Order to Privatize it

S.V. Shakhanina, N.I. Pratsyuk

Altai State University (Barnaul, Russia)

Рассматривается уникальное правовое явление в отечественном законодательстве — служебное жилое помещение, а именно трансформация его правового режима для целей приватизации. Благодаря установлению бессрочной приватизации проблема поиска баланса интересов собственников специализированного жилищного фонда и граждан, желающих вступить в права собственности, не утрачивает своей актуальности, о чем свидетельствует многочисленная судебная практика. Авторами предпринята попытка систематизации различных способов изменения или уточнения правового режима служебных жилых помещений на основе анализа норм действующего жилищного законодательства и правоприменительной практики, а также с учетом предшествующего правового регулирования, так как правовой режим многих жилых помещений был сформирован в период действия Жилищного кодекса РСФСР. В результате проведенного исследования сделаны предложения по совершенствованию правового регулирования в этой сфере, обоснована необходимость установления четких критериев для изменения правового режима служебных жилых помещений в нормативных правовых актах органов местного самоуправления.

Ключевые слова: жилищное законодательство, жилищная проблема, служебное жилое помещение, права и законные интересы, приватизация, правовой режим жилого помещения.

DOI 10.14258/izvasu(2018)3-27

Вопрос четкой определенности субъекта в сфере вещных отношений особенно актуален для целей правоприменительной деятельности и для целей реализации субъектами своих правомочий. Такой подход последовательно прослеживается и в Концепции развития гражданского законодательства [1].

The article is concerned with the unique legal phenomenon in the national legislation — premises and accommodation, specifically, the transformation of its legal regime for privatization purposes. Due to the establishment of indefinite privatization, the problem of finding a balance between interests of owners of a specialized housing fund and citizens wishing to enter into ownership rights does not lose its relevance, as evidenced by the numerous arbitrage practices. The authors make an attempt to systematize various ways of changing or clarifying the legal regime of premises and accommodation on the basis of an analysis of the norms of the existing housing legislation and law enforcement practice, and also taking into account the previous legal regulation, since the legal regime of many residential premises was formed during the period of the Housing Code of the RSFSR. As a result of this case study, offers of the improving the legal regulation in this subject area have been made. Moreover, the authors stress the need of the establishment of clear criteria for changing the legal regime of premises and accommodation in the regulatory legal acts of local self-government.

Keywords: housing legislation, housing shortage, premises and accommodation, rights and legitimate interests, privatization, legal regime of property.

Применительно к жилой недвижимости этот вопрос приобретает особенное значение, так как речь идет об удовлетворении важнейшей потребности гражданина — потребности в жилище. Кроме того, обладая существенной экономической ценностью и являясь объектами гражданского оборота, жилые

помещения должны всегда иметь четко определенный и заранее известный участникам фактических отношений правовой режим.

Проблематику правового регулирования отношений по поводу жилых помещений исследовали многие ученые, среди которых можно выделить Ю.К. Толстого [2], П.В. Крашенинникова [3], И.С. Вишневскую, Е.С. Селиванову, В.Н. Литовкина [4], в трудах которых рассматриваются теоретические и практические вопросы, связанные с особенностями правового режима таких объектов. Между тем цель настоящего исследования — на основе анализа норм действующего законодательства показать возможности изменения правового режима служебных жилых помещений для целей их приватизации. Кроме общенаучных методов познания, будут использованы такие частнонаучные методы, как историко-правовой, межотраслевой, а также метод толкования правовых норм.

Как известно, правовой режим служебных жилых помещений более жесток по сравнению с жилыми помещениями, предоставляемыми гражданам по договорам социального найма. Действующим Жилищным кодексом РФ [5] (далее — ЖК РФ) служебные жилые помещения включены в состав специализированного жилищного фонда и особенности их правового режима вызваны прежде всего целевым назначением таких объектов — они предназначены для проживания граждан в связи с характером их трудовых отношений, прохождением службы, назначением или избранием на должность.

Использование жилого помещения в качестве специализированного жилого помещения допускается только после отнесения его к специализированному жилищному фонду решением органа, осуществляющего управление государственным или муниципальным жилищным фондом, в соответствии с установленным порядком и требованиями, которые в настоящее время определены Правилами отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду [6].

По общему правилу, закрепленному в ч. 3 ст. 92 ЖК РФ, специализированные жилые помещения, в число которых включены и служебные жилые помещения, не подлежат отчуждению, передаче в аренду, внаем, за исключением передачи таких помещений по договорам специализированного найма. В развитие этого правила ст. 4 Закона РФ от 4 июля 1991 г. № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в РФ» [7] (далее — Закон о приватизации) установлено, что служебные жилые помещения приватизации не подлежат. Однако, п. 2 ст. 4 Закона о приватизации закрепляет право собственников жилищного фонда или уполномоченных ими органов, а также предприятий, за которыми закреплен жилищный фонд на праве хозяйственного ведения, и учреждений,

в оперативное управление которых передан жилищный фонд, с их согласия принимать решения о приватизации служебных жилых помещений.

Конституционный суд РФ неоднократно обращался к вопросу конституционности положений ч. 3 ст. 92 ЖК РФ и ч. 2 ст. 4 Закона о приватизации в части приватизации служебных жилых помещений, при этом указанные положения были признаны не противоречащими Конституции РФ.

Так, Конституционный суд РФ определил, что 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 гражданина, оно является, существует и реализуется как субъективное право конкретного физического лица, занимающего на правах нанимателя жилое помещение в государственном или муниципальном жилищном фонде; определение круга объектов, не подлежащих приватизации, допустимо в том случае, если обстоятельства, фактически обуславливающие особенности правового режима жилья, прежде всего его целевое назначение, исключают возможность передачи жилого помещения в частную собственность и относится к компетенции законодателя. Оспариваемая норма, учитывающая назначение специализированных жилых помещений, в т.ч. служебных, и направленная на сохранение специализированного жилищного фонда, не может рассматриваться как нарушающая конституционные права [8].

Кроме того, Конституционным судом РФ была высказана правовая позиция, что решения собственников жилищного фонда о приватизации служебного жилья должны быть определенными, обоснованными, исключая произвольность и возможность злоупотреблений, они являются исключением из общего правила и не могут предполагать систематического и обязательного отчуждения жилых помещений специализированного жилищного фонда в собственность граждан, поскольку служебные жилые помещения имеют особое назначение [9].

Таким образом, в конституционно-правовом истолковании возможность приватизации служебного жилого помещения с согласия собственника носит исключительный характер, целевое назначение такого объекта имманентно обуславливает особенности его правового режима.

Итак, основным способом изменения правового режима служебного жилого помещения в целях его дальнейшей приватизации является согласие собственника на такое изменение. В связи с вышеупомянутой правовой позицией Конституционного суда РФ такая практика потенциально не может быть широко распространенной. Собственники жилищного фонда или уполномоченные ими органы, как пра-

вило, принимают решения об отказе в приватизации гражданами служебных жилых помещений. Тем не менее в отдельных случаях суды встают на сторону нанимателей.

Так, например, граждане обратились с иском о признании незаконным постановления о включении квартиры в число служебных, признании права собственности на жилое помещение в порядке приватизации. В ходе разбирательства было установлено, что статус служебного был присвоен с нарушением законодательства, таким образом, спорное жилое помещение истцы занимают на условиях договора социального найма и имеют право на приватизацию [10].

Строго говоря, в приведенном примере не ставится вопрос об обязанности собственника дать согласие на приватизацию, что невозможно в принципе, так как противоречит самой сути согласия как волевого акта. Речь идет скорее об уточнении правового режима жилого помещения, после чего и сделан вывод о возможности его приватизации. Данный казус приведен здесь как иллюстрация того, что отказ собственника не является препятствием для приватизации в тех случаях, когда его согласие изначально не требуется, что становится ясным после уточнения действительного правового режима спорного жилого помещения.

Более типичны, однако, случаи отказов в приватизации служебного жилья в связи с тем, что не было подтверждено изменение правового режима служебного жилого помещения [11].

Особый случай составляют ситуации, когда собственник жилищного фонда решает вопрос об изменении правового режима служебного жилого помещения, занимаемого лицами, которые не могут быть выселены без предоставления другого жилого помещения (ч. 2 ст. 103 ЖК РФ), а в некоторых случаях — без предоставления другого благоустроенного жилого помещения (ч. 5 ст. 103 ЖК РФ). При наличии таких обстоятельств сохранение целевого режима жилого помещения вряд ли оправдано, жилищные права таких лиц имеют преобладающее значение. Нахождение в данном случае жилого помещения в составе специализированного жилищного фонда все равно не позволяет собственнику решать задачи обеспечения жильем тех категорий граждан, которым оно необходимо в связи с характером их трудовых отношений, с прохождением службы, а также с назначением или избранием на должность.

ЖК РФ по сравнению со своим предшественником — Жилищным кодексом РСФСР [12] значительно сократил перечень категорий лиц, которые не могут быть выселены без предоставления другого жилого помещения. В частности исключены лица, не менее 10 лет проработавшие на предприятии, в учреждении, организации, предоставивших им слу-

жебное жилое помещение (ч. 6 ст. 108 ЖК РСФСР); лица, уволенные в связи с ликвидацией предприятия, учреждения, организации либо по сокращению штатов или штата работников (ч. 8 ст. 108 ЖК РСФСР); одинокие лица с проживающими вместе с ними несовершеннолетними детьми (ч. 12 ст. 108 ЖК РСФСР).

Данный вопрос неоднократно затрагивался в судебной практике, в частности в Обобщении практики рассмотрения дел Президиумом Московского областного суда за 2009 г. [13] высказан главный вывод: «В случае если у лица возникло право на льготы по основаниям, предусмотренным ст. 108 ЖК РСФСР, то оно сохраняется и после введения в действие нового ЖК РФ, если же лицо до 1 марта 2005 года не приобрело права на льготы, предусмотренные ЖК РСФСР, то на него положения ст. 108 ЖК РСФСР не распространяются».

В этой связи следует отметить как положительный опыт закрытого административно-территориального образования Сибирский в Алтайском крае, где действует Положение о порядке принятия решений об исключении служебных жилых помещений из специализированного жилищного фонда [14], которым установлены условия изменения правового режима служебных жилых помещений. Решение об исключении служебного жилого помещения (квартиры) из специализированного жилищного фонда ЗАТО Сибирский принимается в отношении граждан РФ, постоянно проживающих на территории ЗАТО Сибирский, являющихся нанимателями служебных жилых помещений муниципального жилищного фонда, которые:

а) в соответствии с ч. 2 ст. 103 ЖК РФ не могут быть выселены из занимаемых ими служебных жилых помещений без предоставления других жилых помещений;

б) проживают в служебных жилых помещениях, предоставленных им до введения в действие ЖК РФ, состоят на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, или имеют право состоять на данном учете, и выселение которых без предоставления других жилых помещений не допускалось законом до введения в действие ЖК РФ;

в) имеют не менее 15 лет трудового стажа в государственных, муниципальных организациях или организациях, доля участия РФ, субъектов РФ (или муниципальных образований) в уставном капитале которых составляет не менее 50%, расположенных в ЗАТО Сибирский, и состоят на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма.

Нетрудно заметить, что данное Положение расширяет перечень лиц, по сравнению с тем кругом лиц, которые по федеральному законодательству не могут быть выселены из служебных жилых поме-

щений. Представляется, что это справедливый и грамотный подход — на уровне местного самоуправления четко определить условия изменения правового режима жилых помещений. Таким решением достигается максимальный правовой эффект: определенность в отношениях установлена на местах, исходя из специфики муниципального образования, с учетом федеральных льгот и возможностей муниципального жилищного фонда, нет необходимости перекладывать решение этих вопросов на суд.

Имеет свои особенности приватизация служебного жилого помещения, которое имело соответствующий правовой режим до 27 декабря 1991 г., т.е. до принятия Постановления ВС РФ № 3020-1 [15]. В соответствии с Приложением 3 к данному постановлению жилищный фонд, находившийся в управлении исполнительных органов местных Советов народных депутатов (местной администрации), расположенный на соответствующих территориях, независимо от того, на чьем балансе он находился, передавался в муниципальную собственность.

Кроме этого, ст. 18 Закона о приватизации предусмотрено: «При переходе государственных или муниципальных предприятий, учреждений в иную форму собственности либо при их ликвидации жилищный фонд, находящийся в хозяйственном ведении предприятий или оперативном управлении учреждений, должен быть передан в хозяйственное ведение или оперативное управление правопреемников этих предприятий, учреждений (если они определены) либо в ведение органов местного самоуправления поселений в установленном порядке с сохранением всех жилищных прав граждан, в том числе права на приватизацию жилых помещений».

Эти обстоятельства в анамнезе жилого помещения необходимо учитывать, поскольку передача служебных жилых помещений, из государственной собственности в муниципальную собственность предполагает, что указанные жилые помещения утрачивают статус служебных и к ним применяется правовой режим социального найма. Такой подход единодушно демонстрирует судебная практика [16; 17].

Проблемы при реализации права на приватизацию в таких случаях возникают на этапе подтвержде-

ния изменившегося правового режима объекта. Так, жилое помещение может быть не включено в реестр муниципальной собственности. Напомним, что порядок ведения таких реестров утвержден Приказом Министерства экономического развития РФ [18] и предусматривает внесение записей на основе письменных заявлений правообладателей с приложением подтверждающих документов. Наниматели жилых помещений, не имея возможности представить такие документы и получая отказы, более действенным считают предъявление исков к органам местного самоуправления о включении жилого помещения в реестр муниципальной собственности. После соответствующего уточнения правового режима жилого помещения граждане-наниматели получают возможность реализовать свое право на приватизацию.

Представляется, что проблему неопределенности правового режима жилых помещений, которые входят или входили в состав специализированных жилищных фондов, могли бы решить и отдельные реестры специализированного жилья [19; 20]. Было бы правильно предусмотреть необходимость их ведения непосредственно в Постановлении Правительства РФ от 26 января 2006 г. № 42 [6].

Подводя итог, необходимо отметить, что поиск баланса между интересами собственников жилищного фонда в сохранении целевого назначения служебного жилья и граждан-нанимателей — чрезвычайно сложная задача. Преамбулой Закона о приватизации предусмотрено: «Вступление в права собственности на жилище дает гражданам возможность эффективно вкладывать свои средства, осуществлять накопление недвижимой собственности, выступать с ней на рынке недвижимости, свободно владеть, пользоваться и распоряжаться своим жилищем». Однако применительно к служебным жилым помещениям речь идет о конституционно-гарантированных правах собственников, с другой стороны. Единственно верным подходом к решению такой дилеммы представляется озвучивание четких критериев для изменения правового режима служебных жилых помещений в нормативных правовых актах органов местного самоуправления, а также фиксация правового режима путем ведения достоверных реестров.

Библиографический список

1. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.2009) // Вестник ВАС РФ. — 2009. — № 11.
2. Толстой Ю.К. Жилищное право. — М., 2014.
3. Крашенинников П.В. Жилищное право. — М., 2017.
4. Вишневская И.С., Селиванова Е.С. Жилищное право: учебник. — М., 2010.
5. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 1. — Ст.14.

6. Об утверждении Правил отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду и типовых договоров найма специализированных жилых помещений : Постановление Правительства РФ от 26.01.2006 № 42 (ред. от 18.07.2016) // Собрание законодательства РФ. — № 6. — Ст. 697.

7. О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации : Закон РФ от 04.07.1991 № 1541-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. — 1991. — №28. — Ст.959.

8. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Давлятова А.С. на нарушение его конституционных прав ч. 3 ст. 92 ЖК РФ : Определение Конституционного Суда РФ от 19.07.2016 № 1529-О // Сайт Конституционного Суда РФ [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.ksrf.ru>.

9. По делу о проверке конституционности части второй статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Звениговский муниципальный район» Республики Марий Эл : Постановление Конституционного Суда РФ от 30.03.2012 № 9-П // Сайт Конституционного Суда РФ [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.ksrf.ru>.

10. Решение Алейского городского суда Алтайского края от 02.06.2014 по делу № 2-621/2014 // Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.sudact.ru>.

11. Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 05.06.2013 по делу № 33-4456 // Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.sudact.ru>.

12. Жилищный кодекс РСФСР // Ведомости СНД и ВС РСФСР. — 1983. — № 26. — Ст. 883.

13. Обобщение практики рассмотрения дел Президиумом Московского областного суда за 2009 г. от 01.06.2010 // Сайт Московского областного суда [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.mosoblsud.ru>.

14. Об утверждении Положения о порядке принятия решений об исключении служебных жилых поме-

щений из специализированного жилищного фонда муниципального образования городского округа ЗАТО Сибирский Алтайского края : Решение Совета депутатов городского округа ЗАТО Сибирский от 29.02.2018 № 28/99 // Официальный сайт Администрации ЗАТО Сибирский [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.zato-sibirsky.ru>.

15. О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность : Постановление ВС РФ от 27.12.1991 № 3020-1 (ред. от 24.12.1993) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. — №3. — Ст. 89.

16. Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за второй квартал 2013 г. (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 20.11.2013) // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2014. — № 1.

17. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 26 марта 2013 года по делу № 5-КГ13-14 // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2013. — № 10.

18. Об утверждении Порядка ведения органами местного самоуправления реестров муниципального имущества : Приказ Министерства экономического развития РФ от 30.08.2011 № 424 // Российская газета. — 2011. — № 293. — 28 декабря.

19. См., например: Об утверждении порядка ведения Реестра служебных жилых помещений специализированного жилищного фонда Камчатского края : Приказ Министерства имущественных и земельных отношений Камчатского края от 06.12.2013 № 234 // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [Электронный ресурс]. — URL: <http://docs.cntd.ru/>.

20. Об утверждении Порядка ведения Реестра служебных жилых помещений муниципального специализированного жилищного фонда : Постановление администрации г. Воткинска (Удмуртская Республика) от 05.08.2011 № 1536 [Электронный ресурс]. — URL: <http://docs.pravo.ru>.