

Цуканова Елена Юрьевна,
доцент кафедры гражданского права и процесса
ЮИ НИУ «БелГУ», к.ю.н., доцент
Симонова Татьяна Александровна,
магистрант кафедры гражданского права и процесса
ЮИ НИУ «БелГУ»

ПОНЯТИЕ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННОГО ЖИЛОГО ФОНДА И ОСОБЕННОСТИ ЕГО ПРАВОВОГО СТАТУСА

В настоящее время понятие жилищного фонда, его виды и порядок учета определяются в ст. 19 Жилищного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ¹ (далее - ЖК РФ), согласно которой *специализированный жилищный фонд* - совокупность предназначенных для проживания отдельных категорий граждан и предоставляемых по правилам разд. IV ЖК РФ жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов.

Специализированный жилищный фонд принципиально отличается от основной части жилищного фонда России, заселяемого на общих основаниях, тем, что он, подчиняясь специальным задачам использования, имеет значительную специфику правового режима, влекущую, в числе других особенностей, ограничения прав проживающих в нем лиц.

Правовому режиму специализированного жилищного фонда в Жилищном кодексе РФ, как уже было сказано, посвящен раздел IV. В целях детализации положений кодификационного акта принято Постановление Правительства РФ от 26.01.2006 № 42 "Об утверждении правил отнесения жилых помещений к специализированному жилищному фонду и типовых договоров найма специализированных жилых помещений"².

¹ Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 14.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 6. Ст. 697.

В настоящее время законодатель выделяет специализированный жилищный фонд, классифицируя всю совокупность жилых помещений, находящихся на территории Российской Федерации, по целям использования. Помимо этого, предусмотрена также внутренняя дифференциация специализированного жилищного фонда на подвиды в зависимости от назначения каждого из них (гл. 9 ЖК РФ), имеются в виду различные основания предоставления помещений, входящих в состав фонда.

Специализированный жилищный фонд - жилые помещения, предназначенные для временного проживания граждан в связи с работой, учебой, военной службой или по другим основаниям, предусмотренным законом, имеют специальное назначение и специальный режим использования.

В состав специализированного жилищного фонда входят:

- служебные жилые помещения;
- жилые помещения в общежитиях;
- жилые помещения маневренного фонда;
- жилые помещения в домах системы социального обслуживания;
- жилые помещения фонда для временного поселения вынужденных переселенцев и лиц, признанных беженцами;
- жилые помещения для социальной защиты отдельных категорий граждан;
- жилые помещения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Перечень является исчерпывающим. Причем последняя категория в данном перечне появилась не так давно. Федеральным законом от 29.02.2012 № 15-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" (вступил в силу с 1 января 2013 года) предусмотрено создание специализированного жилищного фонда для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

До принятия этого Закона дети-сироты, не успевшие до достижения 23-летнего возраста заявить о нуждаемости в жилье (встать на учет в качестве нуждающихся в жилье), теряли право получить его вне очереди. В связи с принятием Закона № 15-ФЗ внесены изменения в ЖК РФ, касающиеся дополнения видов жилых помещений специализированного фонда (ч. 1 ст. 92); назначения этого вида специализированного жилищного фонда (ст. 98.1); предоставления жилых помещений названным категориям лиц (ст. 109.1); невозможности выселения детей-сирот из специализированного жилого помещения без предоставления другого благоустроенного жилого помещения (п. 5 ст. 103).

Кроме того, п. 2 ч. 2 ст. 57 ЖК РФ, предусматривающий предоставление жилых помещений по договорам социального найма вне очереди детям-сиротам, признан утратившим силу (с 01.01.2013). Дети-сироты сразу по выходе из детских домов и домов-интернатов должны будут обеспечиваться государственным (муниципальным) жильем в виде жилых помещений в специализированном фонде. Но практика применения п. 2 ч. 2 ст. 57 ЖК о внеочередном предоставлении жилья детям-сиротам (аналогичная статья была и в ЖК РСФСР) свидетельствует о том, что среди внеочередников создавалась очередь. И хорошо, если они обеспечивались жильем через 5 - 10 лет. Очередь среди внеочередников существовала всегда, существует и в настоящее время. Местные органы власти (и суды на местах) объясняли это тем, что, предоставляя жилую площадь вне очереди обратившемуся в суд за защитой своих прав лицу, имеющему право на внеочередное обеспечение жильем, они нарушают жилищные права других обладающих таким же правом лиц, прибывших ранее в данную местность. Хотя ВС РФ, исходя из требований закона, не раз разъяснял, что предоставление жилого помещения вне очереди не предполагает включения гражданина в какую-либо очередь. Граждане, имеющие право на внеочередное предоставление жилья, должны быть обеспечены жилым помещением незамедлительно после возникновения такого права.

В соответствии с законом жилые помещения предоставляются этим гражданам по окончании срока пребывания в образовательных учреждениях социального обслуживания... по их заявлению в письменной форме (п. 1 ч. 3 ст. 1). В то же время список детей-сирот формирует орган исполнительной власти субъекта РФ, и в этот список включаются лица, достигшие 14 лет. Очевидно, список формируется с помощью законных представителей детей. Предоставление жилых помещений детям-сиротам является основанием для исключения указанных лиц из списка (п. 3 ч. 2). Следовательно, опять возникает очередь, так как предоставляться специализированное жилье будет в порядке очереди (по списку) из имеющегося специализированного жилищного фонда. А этот фонд подвижен, поскольку как минимум через 5 лет передается в жилищный фонд социального использования и субъектам РФ вновь нужно приобретать специализированное жилье для этой категории граждан. Сейчас в России около 700 тыс. детей-сирот. Из них в очереди на получение жилья в так называемом внеочередном порядке стоят 84 тысячи.

В Законе установлен особый порядок формирования этого фонда как условия его функционирования³. Так, использование жилого помещения в качестве специализированного возможно только после отнесения такого помещения к специализированному жилищному фонду. Согласно ст. 99 ЖК РФ жилые помещения специализированного жилищного фонда предоставляются на основании решений собственников таких помещений (действующих от их имени уполномоченных органов государственной власти или уполномоченных органов местного самоуправления) или уполномоченных ими лиц по договорам найма специализированных жилых помещений, за исключением жилых помещений, предназначенных для социальной защиты отдельных категорий граждан, которые предоставляются по договорам безвозмездного пользования. Таким образом, законодатель

³ Филимонов С.Л., Шешко Г.Ф. Комментарий к новому Жилищному кодексу РФ. М.: МЦФЭР, 2005. С. 291.

объединил специализированные жилые помещения и подчинил почти все из них единому правовому режиму.

Законодательству зарубежных государств также присуще обособление специализированного жилья. Согласно нормативным актам Венгрии бюджетные органы предоставляют служебные жилые помещения по срочным договорам лицам, состоящим с такими органами в служебных отношениях. Военнослужащие Турции обеспечиваются служебным жильем в специальных городках закрытого типа⁴. В Чехии, помимо аналогичных норм, регулирующих обеспечение работников и служащих служебными жилыми помещениями, предусмотрено также предоставление специализированных квартир для проживания инвалидов⁵.

В целом ГК РФ и ЖК РФ закрепили три вида договора найма жилого помещения: договор социального найма, договор коммерческого найма и договор найма специализированного жилого помещения. Каждый из обозначенных видов договора найма жилого помещения обладает своими собственными характеристиками. Правовой режим всех специализированных жилых помещений имеет ряд существенных отличий, связанных с их назначением. Как следствие, и договор найма специализированного жилого помещения обладает определенной спецификой по сравнению с иными видами найма, поэтому нельзя согласиться с мнением о том, что он может быть квалифицирован в качестве разновидности договора социального найма жилого помещения⁶.

ЖК РФ содержит принципиальные положения, отражающие особенности договора найма специализированного жилого помещения, обуславливающие необходимость его выделения и самостоятельного нормирования. Для него характерны: особый порядок заключения,

⁴ Генев А. Обеспечение жильем военнослужащих Турции // Зарубежное военное обозрение. 1999. № 4.

⁵ Меркулова Т.А. Зарубежное законодательство о договорах найма жилых помещений // Журнал российского права. 2003. № 2.

⁶ Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга вторая: Договоры о передаче имущества. 5-й завод. М.: Статут, 2003. С. 662.

собственный субъектный состав, срочность, ограниченный круг прав нанимателя и специфика прекращения договора. В отношении собственника специализированных жилых помещений также предусматриваются ограничения на отчуждение или передачу таких объектов внаем либо в аренду (ч. 3 ст. 92 ЖК РФ).

По договору найма специализированного жилого помещения одна сторона - собственник специализированного жилого помещения (действующий от его имени уполномоченный орган государственной власти или уполномоченный орган местного самоуправления) или уполномоченное им лицо (наймодатель) обязуется передать другой стороне - гражданину (нанимателю) жилое помещение за плату во владение и пользование для временного проживания в нем (п. 1 ст. 100 ЖК РФ).

Решению задачи надлежащего использования специализированного жилищного фонда способствует закрепление правил об ограниченном круге прав нанимателя по договору найма специализированного жилого помещения. В отличие от договора социального найма наниматели по договору найма специализированного жилого помещения не имеют права на обмен, на заключение договора поднайма⁷.

В остальном же круг прав и обязанностей наймодателя и нанимателя совпадает с объемом прав и обязанностей сторон по договору социального найма. Так, ст. 100 ЖК РФ предусматривает, что к пользованию специализированными жилыми помещениями применяются правила ст. 65, ч. ч. 3 и 4 ст. 67 и ст. 69 ЖК РФ, регулирующие договор социального найма, за исключением договора найма служебных жилых помещений, правовое положение членов семьи нанимателя по которому определяется ч. ч. 2 - 4 ст. 31 ЖК РФ, устанавливающей статус членов семьи собственника жилого помещения. Подробное регулирование прав и обязанностей сторон применительно к каждому виду договоров содержится в Постановлении

⁷ Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 22.04.2005 по делу № 83-В04-25.

Правительства РФ от 26.01.2006 № 42 "Об утверждении правил отнесения жилых помещений к специализированному жилищному фонду и типовых договоров найма специализированных жилых помещений"⁸, а также в Постановлении Правительства РФ от 21.01.2006 № 25 "Об утверждении Правил пользования жилыми помещениями"⁹.

Особого внимания заслуживает вопрос о правовом положении членов семьи нанимателя по договору найма специализированного жилого помещения. Так, в законе предусмотрена возможность вселения членов семьи, которые должны быть указаны в договоре, но порядок такого вселения не урегулирован в ЖК РФ даже при помощи отсылочных норм. Согласно п. 41 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 02.07.2009 № 14 "О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса РФ" наниматель вправе вселить в занимаемое им жилое помещение других лиц в качестве членов своей семьи с соблюдением требований, установленных ст. 70 ЖК РФ, регулирующей соответствующий порядок для договора социального найма жилого помещения.

Члены семьи по общему правилу имеют равные с нанимателем права и обязанности по договору найма специализированного жилого помещения, исключение составляют члены семьи нанимателя служебного жилого помещения. К ним, в отличие от остальных, применяется ст. 31 ЖК РФ о правовом положении членов семьи собственника жилого помещения. Дееспособные члены семьи нанимателя (а согласно ст. 69 ЖК РФ и ограниченно дееспособные) несут солидарную с нанимателем ответственность по обязательствам, вытекающим из договора.

Бывшие члены семьи, продолжающие проживать в жилом помещении, не утрачивают своих прав, однако к бывшим членам семьи нанимателей служебных жилых помещений эта норма не применяется.

⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 6. Ст. 697.

⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 5. Ст. 546.

Как верно отмечается в литературе, правила ст. 69 ЖК РФ подлежат полноценному применению не ко всем специализированным жилым помещениям. Так, что касается общежитий, речь о возможности вселения и пользования жилым помещением членами семьи можно вести только в отношении семейных общежитий, где наниматель с членами семьи занимает изолированное жилое помещение¹⁰. Исходя из сущности договора найма жилого помещения в доме системы социального обслуживания населения жилое помещение не может быть предоставлено членам семьи нанимателя в том порядке и на тех условиях, как это происходит, например, в договоре найма служебного жилого помещения. Исключением является нуждаемость члена семьи, как и самого нанимателя, в специальной социальной защите с предоставлением медицинских и социально-бытовых услуг¹¹.

Уместно в рамках вопроса о правовом положении членов семьи нанимателя специализированного жилого помещения обратиться к проблемам классификации жилищных прав. Так, большинство авторов используют деление жилищных прав на самостоятельные и несамостоятельные¹², но при этом в теории нет единства относительно критерия, лежащего в основе такого деления. В частности, В.Р. Скрипко использован признак зависимости одного права от другого¹³. В.П. Грибановым названо одновременно несколько критериев: срочность прав, зависимость от прав других лиц и различия в объеме прав на жилые помещения¹⁴. В.Ф. Чигир особо выделял "вторичные жилищные правоотношения". По его мнению, их характерной чертой является то, что

¹⁰ Шешко Г.Ф. Жилые помещения специализированного жилищного фонда. Предоставление, пользование, выселение // Жилищное право. 2006. № 1; Кузнецова О.В. Комментарий к Жилищному кодексу РФ. 3-е изд., перераб. и доп. М.: КНОРУС; Саратов: Макет плюс, 2010. С. 185.

¹¹ Шипунова Е. Договор найма жилого помещения в доме системы социального обслуживания населения // Жилищное право. 2013. № 12.

¹² Грибанов В.П. Основы советского жилищного законодательства. М.: Знание, 1983. С. 54 - 59; Скрипко В.Р. Охрана жилищных прав граждан. М.: Госюриздат, 1959. С. 45; Толстой Ю.К. Жилищное право: Учеб. пособие. С. 48 - 51.

¹³ Скрипко В.Р. Указ. соч. С. 14.

¹⁴ Грибанов В.П. Указ. соч. С. 55.

они носят производный, зависимый характер и прекращаются одновременно с прекращением жилищного правоотношения с самим титульным пользователем. Как правило, такие "вторичные" пользователи приобретают право пользования жилым помещением на определенное время¹⁵. Аналогичное деление приводится и у ряда других ученых¹⁶.

На наш взгляд, несамостоятельными следует считать права, которые являются зависимыми в основаниях своего возникновения, прекращения и в осуществлении от самостоятельных прав на жилое помещение. То есть прослеживается опосредованность несамостоятельного права пользования правами пользования других субъектов. Основания возникновения, осуществление, порядок и последствия прекращения несамостоятельных прав пользования предопределяется динамикой правоотношения, в содержание которого входит самостоятельное право, и (или) волей обладателя данного права.

Сложным является вопрос об определении места в названной классификации прав членов семьи нанимателя специализированного жилого помещения. Подход законодателя при решении указанного вопроса представляется нам неоднозначным и непоследовательным. С одной стороны, в законодательстве провозглашено равенство прав нанимателя и членов его семьи по договору (ст. ст. 100, 69 ЖК РФ), что, на наш взгляд, не во всех случаях согласуется с той целью, ради которой предоставляются жилые помещения. С другой стороны, для расторжения договора не требуется согласия членов семьи, решение может быть принято исключительно нанимателем, а, следовательно, прекращение прав членов семьи полностью от него зависит (ст. 101 ЖК РФ). Поэтому говорить о самостоятельности правового статуса членов семьи нанимателя специализированного жилого помещения в целом не приходится. Изначально в ЖК РФ заложено противоречие между нормами о равенстве прав членов

¹⁵ Чигир В.Ф. Советское жилищное право. Минск: Высшая школа, 1968. С. 106.

¹⁶ Толстой Ю.К. Указ. соч. С. 48 - 51; Жилищное законодательство: Комментарий / Под ред. В.Ф. Яковлева, П.И. Седугина. М.: Юридическая литература, 1991. С. 10.

семьи и нанимателя в специализированном фонде и положениями о возможности расторжения договора без согласия членов семьи. Обособлено лишь положение членов семьи служебного жилого помещения, к ним применяются правила ст. 31 ЖК РФ, а значит, они имеют равные с нанимателем права лишь в части пользования жилыми помещениями, и прекращение семейных отношений влечет прекращение их прав. Следовательно, права членов семьи служебного жилого помещения носят зависимый, производный от прав нанимателя характер. Применение указанных положений совершенно обоснованно, учитывая тот факт, что жилое помещение предоставляется именно нанимателю на время в связи с выполнением им трудовых или служебных обязанностей. Однако служебные жилые помещения и общежития близки по целям их использования, они предоставляются гражданам в связи с наличием у них трудовых или иных служебно-административных отношений с владельцами жилых помещений и, как правило, только на период существования такой связи. Тогда возникает вопрос: почему для общежитий не установлены аналогичные правила?

Представляется, что закрепленный законодателем подход в полной мере применим только к жилым помещениям маневренного жилищного фонда и жилым помещениям для временного поселения беженцев и вынужденных переселенцев, использование в отношении их правил о равенстве прав нанимателя и членов его семьи не вызывает возражений. Что касается остальных подвидов специализированного жилищного фонда, то необходима корректировка положений жилищного законодательства в этой части во избежание противоречий в правоприменительной деятельности.