УДК 347. 453

Поздняков А.Г.

СТАНОВЛЕНИЕ ДОГОВОРА НАЙМА СЛУЖЕБНОГО ЖИЛОГО ПОМЕЩЕНИЯ И ЕГО МЕСТО В СИСТЕМЕ ДОГОВОРОВ НАЙМА ЖИЛОГО ПОМЕЩЕНИЯ

С принятием ЖК РФ 2004 года классификация жилых помещений в отличие от предшествовавшего законодательства предусматривает два критерия разделения жилищного фонда РФ на его составные части. Помимо исторически сложившегося и общепринятого критерия - в зависимости от формы собственности, законодатель использовал второй критерий, обозначив его как цель использования жилого помещений. В числе других в Кодексе выделен фонд специализированных жилых помещений, в который включены служебные жилые помещения. В работе предпринята попытка обосновать необходимость выделения служебных жилых помещений в самостоятельный фонд наряду с фондом социального использования, индивидуальным жилищным фондом, жилищным фондом коммерческого использования.

With enactment of the Housing Code of Russian Federation in 2004 the classification of the residential premises unlike the former legislation provides two touchstones for separating the housing fond in Russian Federation into several composite parts. Alongside with historically established and generally accepted criteria – the property form – the legislator used the second criteria – the purpose of the housing exploitation. Among others the specialized residential premises fond which comprehends the official housing premises is separated in the Housing Code. This article is an attempt to prove the necessity for separating of the official residential estates into the independent fond alongside with the fond of social exploitation, individual housing fond and the housing fond for commercial use.

Ключевые слова: *специализированный жилищный фонд, служебное жилое помещение.*

Key words: *specialized housing fond, official housing apartment.*

В литературе до принятия в 1981 г. Основ жилищного законодательства Союза СССР [1, с. 834] и на их базе жилищных кодексов союзных республик жилищный фонд СССР делился по единому критерию в зависимости от принадлежности жилого строения к той или иной форме собственности.

Все строения распределялись на четыре категории: 1) фонд строений местных Советов; 2) фонд строений государственных предприятий и учреждений; 3) фонд строений общественных организаций, куда включались и кооперативные организации; 4) фонд строений, принадлежащих гражданам на праве личной собственности.

Фонд строений местных Советов и фонд строений государственных предприятий и учреждений согласно статье 6 Конституции СССР 1936 года признавались всенародным достоянием.

Более дифференцированная классификация в законодательных актах того периода отсутствовала, несмотря на то, что отношения по пользованию отдельными жилыми строениями обладали спецификой. Так, в Постановлении ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 года «О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах» [2] указывалось: Возросший материальный и культурный уровень трудящихся требует образцового содержания… жилищного фонда. Между тем существующий порядок управления и пользования огромным жилищным фондом не только не соответствует требованиям сохранения жилищного фонда и образцового его содержания, но, наоборот, тормозит дальнейшее улучшение жилищного хозяйства [3, с. 44].

До 1981 г. основная часть жилищных отношений регулировалась нормами гражданского законодательства (вопросы пользования жилыми помещениями).

Верховный Совет СССР 24 июня 1981 г. принял Основы жилищного законодательства Союза СССР и союзных республик. На базе Основ… и в соответствии с ними были приняты жилищные кодексы союзных республик. Жилищный кодекс РСФСР был принят 24 июня 1983 года, который действовал вплоть до принятия Жилищного кодекса Российской Федерации 2004 года [4].

Первый шаг на пути дифференциации жилищного фонда, которая осуществлялась исключительно с использованием одного критерия – принадлеж-

ности жилого помещения к той или иной форме собственности, законодатель сделал посредством выделения фонда жилищной кооперации в отдельный фонд, исключив строения этих организаций из общественного [5, с. 39].

Это было сделано, несмотря на то, что жилищный фонд жилищно-строительных кооперативов составлял незначительную часть в общей массе жилищного фонда СССР.

В Постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 31 марта 1988 года «О мерах по ускорению развития жилищной кооперации» указывалось, что в общем объеме жилищного строительства доля жилищно-строительных кооперативов практически не увеличилась и составляет 7 % [6, с. 39].

Выделение в самостоятельный фонд жилищно-строительных кооперативов можно объяснить тем, что режим жилищно-строительных кооперативов по созданию и использованию жилых помещений отличался существенными особенностями от режимов всех остальных жилых помещений, включенных в жилищный фонд РСФСР.

Как справедливо заметил В.Н. Литовкин, классификация должна опираться на правовую специфику самих обязательств [7, с. 21].

После экономических и социальных преобразований в стране возникли новые формы собственности (частная и муниципальная), в связи с чем решение вопроса о новой классификации жилищного фонда стало неизбежностью.

Это нашло воплощение в Законе 1992 года «Об основах федеральной жилищной политики» [8], в котором был использован в основном тот же критерий, что и предшествовавшая ему классификация.

Особенность данного закона состояла в том, что часть жилых домов была выделена в отдельную группу и получила название «специализированные дома». К числу таких домов законодатель отнес: общежития, гостиницы-приюты, дома маневренного фонда, специальные дома для одиноких престарелых, дома-интернаты для инвалидов, ветеранов и другие, поместив их в тексте в скобки. Служебных жилых помещений в их числе не было. Они были помещены в тексте наряду с квартирами, которые можно полагать, могли входить в любой фонд, предусмотренный статьей 5 ЖК РСФСР.

В то же время необходимо обратить внимание на то, что проблема правового статуса служебных жилых помещений была предметом активного обсуждения в правовой доктрине.

Следует заметить, что говорили о необходимости выделения служебных жилых помещений в отдельный жилищный фонд подавляющее большинство ученых, исследовавших данную проблему. [9, с. 6].

Так, Ю.К. Толстой еще в 1967 г. предложил наряду с известными жилищными фондами выделить в качестве самостоятельного жилищного фонда фонд служебных жилых помещений, обосновывая это тем, что служебные жилые помещения обладают специфическими особенностями, которые не присущи остальным жилищным фондам.

Чем же можно объяснить тот факт, почему служебные жилые помещения законодателем не были включены в жилищный фонд РСФСР.

В ст. 7 ЖК РСФСР 1983 г. было предусмотрено, что жилые помещения предназначаются для постоянного проживания в установленном порядке в качестве служебных помещений и общежитий.

Объяснение такого решения вопроса мы можем обнаружить в комментарии ст. 7 ЖК РСФСР. Жилое помещение, сказано там, должно быть функционально предназначено для постоянного проживания, а поэтому пригодно по санитарным и техническим характеристикам к постоянному проживанию. Служебные жилые помещения могут не отвечать функциональному назначению жилых помещений, т.е. могут быть во временных строениях, иметь сниженные санитарные и технические характеристики [10, с. 33–36].

Об особенностях служебных жилых помещений говорил и В.Ф. Чигир [11, с. 43–44], обращая внимание, на то, что служебные жилые помещения предназначены для определенных категорий работников, которые по роду своих трудовых обязанностей должны проживать по месту своей работы. По характеру такое помещение должно свидетельствовать о необходимости предоставления его гражданам, входящим в строго ограниченный круг работников определенных учреждений.

Служебные жилые помещения имеют особый режим, касающийся порядка распределения жилых помещений и их использования, который не совпадает с правилами, установленными для предоставления и использования иных жилых помещений государственного жилищного фонда, фонда строений местных Советов депутатов трудящихся и фонда строений государственных предприятий, учреждений и организаций.

В самой работе В.Ф. Чигира предложение о выделении служебных жилых помещений в самостоятельный жилищный фонд отсутствует [11, с. 26].

В 1986 г. В.Ф. Чигир вновь вернулся к вопросу о месте служебных жилых помещений в жилищном фонде СССР. «В юридической литературе, – писал В.Ф. Чигир, – обсуждался вопрос о выделении из жилищных фондов части жилых помещений в отдельные самостоятельные фонды. Так, рекомендовали выделить в самостоятельные жилищные фонды служебные жилые помещения, общежития и гостиницы. Предлагались и другие классификации жилищных фондов. Однако Основы жилищного законодательства не восприняли эти предложения, поскольку наличие некоторых особенностей в правовом режиме определенной части жилых помещений в том или ином фонде не дает основания выделить их в самостоятельные фонды» [12, с. 25].

Устанавливая ряд особенностей для отдельных категорий жилищного фонда, жилищное законодательство вместе с тем предусматривает некоторые особые правила в отношении использования специальных (служебных) жилых помещений, а также общежитий и гостиниц [13, с. 8].

Фонд служебных жилых помещений, фонд общежитий и фонд гостиниц по степени значимости, особенностям правового регулирования, способам управления… целесообразно выделять в качестве самостоятельных, – писал А.Г. Потюков, – фонд служебных жилых помещений; фонд общежитий; фонд гостиниц относятся к вспомогательным фондам [14, с. 15].

В 90-е годы в ряде регионов страны порядок предоставления служебной жилой площади и пользование ею значительно изменился.

Так, в Москве организациям и предприятиям, осуществляющим эксплуатацию жилищного фонда столицы, служебная жилплощадь начала предоставляться в аренду (Дирекциям единого заказчика). Последние уже в свою очередь стали предоставлять это жилье непосредственно своим сотрудникам на основании договора аренды.

Для создания фонда такой служебной жилплощади комитету муниципального жилья г. Москвы было разрешено передавать 3,5 % от фактически сданной в эксплуатацию общей площади во всех домах - новостройках, домах после комплексного капитального ремонта и реконструкции, построенных или реконструированных по заказу Правительства г. Москвы. В дальнейшем комитет муниципального жилья выделяет организациям, осуществляющим обслуживание жилищно-коммунального хозяйства г. Москвы: Дирекциям единого заказчика, «Мослифт», «Мосводоканал», «Мостеплоэнерго», «Мосгаз» и т.п. – служебное жилье по определенным нормам на основе договора аренды.

Комитету было разрешено от имени Правительства г. Москвы заключать с этими организациями договоры аренды и передавать жилые помещения арендаторам без компенсации затрат на их строительство. Арендаторы предоставляли эту площадь своим работникам, но не любым, а только тем категориям, перечень которых утвержден в установленном порядке.

Служебная жилая площадь предоставлялась работникам по договору субаренды, который назывался «договором на право пользования служебной жилой площадью».

Противники выделения служебных жилых помещений в самостоятельный жилищный фонд объясняли свою позицию тем, что это привело бы к дополнительной детализации деление единого жилищного фонда вплоть до выделения в самостоятельный фонд общежитий и других частей коммунального и ведомственного фонда (А.М.Фельдман) [15, с. 37]. Классификация Жилищного фонда РСФСР, содержавшаяся в ст. 5 ЖК РСФСР 1983 года, не учитывала специфики правового режима специальных жилых помещений (служебных жилых помещений, общежитий). Дифференциация жилищного фонда строилась на общих основаниях его использования, в отличие от оснований использования служебных квартир и общежитий [10, с .23].

Вскоре законодатель изменил свою позицию. Законом Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» от 24 декабря 1992 года [16] из общего массива жилищного фонда Российской Федерации были выделены специализированные дома (общежития, гостиницы-приюты, дома маневренного фонда, специальные дома для одиноких престарелых, дома-интернаты для одиноких престарелых, дома-интернаты для инвалидов, ветеранов и другие). Однако служебные жилые помещения не были включены в число специализированных и наряду с обычными квартирами были вынесены за скобки, в которых содержался перечень специализированных жилых домов.

Это позволяло говорить, что общие нормы, регулирующие отношения по договору найма жилого помещения, применяемые при найме жилого помещения в государственном и муниципальном жилищном фонде, применимы и к договорам найма служебного жилого помещения.

Это вытекало и из положений статьи 106 ЖК РСФСР 1983 года, в которой из 52 помещенных в

главе 2 норм, регулирующих отношения, возникающие на основе договора социального найма, 28 статей имели прямое отношение и к договору найма служебного жилого помещения.

Новый этап решения вопроса о месте договора найма служебного жилого помещения в системе договоров найма жилого помещения и одновременно новый этап дискуссии по этой проблеме начался с принятием Жилищного кодекса Российской Федерации Государственной Думой 22 декабря 2004 года и одобрением его Советом Федерации 24 декабря 2004 года.

Жилищный кодекс РФ 2004 года в отличие от прежнего законодательства разделил жилищный фонд Российской Федерации с использованием не одного критерия – «в зависимости от формы собственности жилых помещений», а двух, применяя в качестве второго критерия «цель использования жилого помещения», в котором наряду с фондом социального использования по договорам социального найма включены индивидуальный жилищный фонд, жилищный фонд коммерческого использования и специализированный жилищный фонд.

Регламентации отношений по пользованию помещениями специализированного жилищного фонда посвящены главы 9 и 10 ЖК РФ.

В них содержится перечень специализированных жилых помещений: 1)служебные жилые помещения; 2)жилые помещения в общежитиях; 3) жилые помещения маневренного фонда;4) жилые помещения в домах системы социального обслуживания; 5) жилые помещения фонда для временного поселения вынужденных переселенцев; 6)жилые помещения фонда для временного поселения лиц, признанных беженцами; 7) жилые помещения для социальной защиты отдельных категорий граждан.

Целью любого договора найма жилого помещения является удовлетворение жилищных потребностей граждан.

Анализ включенных в специализированный жилищный фонд жилых помещений позволяет говорить, что не все названные в статье 92 Кодекса жилые помещения выполняют эту главную задачу. К их числу, в частности, относятся жилые помещения в домах системы социального обслуживания.

Как справедливо заметил В.Н. Литовкин, «Кодекс делает попытку установить специальные нормы жилищного законодательства для несамостоятельных жилищных отношений, введя самостоятельный договор найма специализированного жилого помещения и безвозмездного пользования ими как для самостоятельных жилищных отношений».

«Наверное, здесь уместно сказать, – пишет В.Н. Литовкин, – что удовлетворение потребности в жилье, которое является основной целью вступления в жилищные отношения, в данном случае таковым не является. Главная цель здесь – получение специальной социальной защиты с предоставлением медицинских и социальных услуг» [17, с. 162].

Аналогичные сомнения возникают и в бесспорности включения в ст.92 Кодекса жилых помещений для социальной защиты отдельных категорий граждан.

Одним из видов помещения, предназначенных для социальной защиты отдельных категорий граждан, являются дома ночного пребывания, в которых предоставляется для ночлега койко-место с постельными принадлежностями на 12 часов, не более 10 дней подряд. Эти жилые помещения в Законе «Об основах федеральной жилищной политики» были названы гостиницами-приютами.

Включение этих помещений в сферу регулирования жилищного законодательства подвергается справедливой критике [18, с. 162].

Гостиницы сами по себе уже много десятилетий не числятся в составе жилищного фонда [17, с. 162].

В домах системы социального обслуживания граждан не является главной задачей удовлетворение потребности граждан в жилых помещениях, не заключается договор найма жилых помещений.

Вряд ли можно признать главной целью поселяющихся в таких помещениях граждан удовлетворение потребности в жилье. Такая потребность и вовсе может отсутствовать. Если в жилом помещении, в котором проживали эти граждане, остались проживать члены его семьи, право на это помещение сохраняется за ними в течение всего времени нахождения в доме системы социального обслуживания. Если там никого не осталось, они сохраняют право на него в течение 6 месяцев.

Что касается права на жилое помещение беженцев и вынужденных переселенцев, то договор, заключенный с ними, также существенно отличается от договора найма служебного жилого помещения.

Основные отличия могут быть сведены к следующему:

1. Статья 108 ЖК РФ содержит отсылочную норму, согласно которой предоставление жилых помещений для временного поселения вынужденных переселенцев и беженцев устанавливается феде-

ральным законодательством и законодательством субъекта Федерации.

2. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 9 апреля 2001 года жилые помещения вынужденным переселенцам и беженцам предоставляются в порядке очереди, установленной территориальными органами миграционной службы.

3. Беженцы и вынужденные переселенцы должны быть признаны таковыми органами миграционной службы.

4. Члены семьи беженца и вынужденного переселенца приобретают равные права с нанимателем, если они также признаны беженцами или вынужденными переселенцами.

5. Объектом не может быть дом (п.1 Типовых договоров найма жилого помещения для временных переселенцев и признанных беженцем).

6. Время пользования определяется временем действия статуса беженца или вынужденного переселенца.

7. Основанием расторжения договора является утрата статуса беженца или вынужденного переселенца. Расторжение договора может иметь место также в случае не использования жилого помещения в течение 6 месяцев.

В то же время, как и прежде, договор найма служебного жилого помещения имеет много общего с договором социального найма. Не случайно М.И. Брагинский называл его разновидностью договора социального найма [19, с. 662].

1. Как и договор социального найма, договор найма служебного жилого помещения может быть заключен только по поводу жилого помещения, находящегося в государственном либо муниципальном фонде.

2. По договору социального найма жилое помещение предоставляется гражданам, нуждающимся в жилых помещениях. По договору найма служебного жилого помещения жилое помещение предоставляется гражданам, не обеспеченным жилыми помещениями в соответствующем населенном пункте (статья 99 часть 2 ЖК РФ), т.е. нуждающимся в жилом помещении.

3. Как по договору социального найма, так и по договору найма служебного жилого помещения предоставление жилого помещения осуществляется собственником (ст.ст. 60, 99 ЖК РФ).

4. И в том, и в другом случае право на жилое помещение возникает в силу договора найма жилого помещения.

5. Договор социального найма бессрочен. В то же время, несмотря на то, что в соответствии с ч. 1 ст. 100 ЖК РФ по договору найма служебного жилого помещения жилое помещение предоставляется нанимателю во временное пользование, согласно ст. 103 ЖК РФ оно может оказаться в постоянном пользовании нанимателя или членов его семьи: 1) если члены семьи военнослужащих, должностных лиц, сотрудников органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, таможенных органов Российской Федерации, органов государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, погибших (умерших) или пропавших без вести при исполнении обязанностей военной службы или служебных обязанностей; 2) если наниматель является пенсионером по старости; 3) члены семьи работника, который умер; 4) инвалиды 1-й или 2-й групп, инвалидность которых наступила вследствие трудового увечья по вине работодателя либо инвалидность наступила вследствие профессионального заболевания в связи с исполнением трудовых обязанностей, инвалиды из числа военнослужащих, ставших инвалидами 1-й или 2-й группы вследствие ранения, контузии или увечья, полученных при исполнении обязанностей военной службы либо вследствие заболевания, связанного с исполнением обязанностей военной службы.

6. Права и обязанности наймодателя по договору найма служебного жилого помещения полностью совпадают с правами и обязанностями наймодателя жилого помещения по договору социального найма, предусмотренными статьей 65 ЖК РФ (ст. 100 ЖК РФ).

7. Понятие члена семьи нанимателя, содержащееся в ст. 69 ЖК РФ, применимо и к служебным жилым помещениям (ст. 100 ЖК РФ).

8. Обязанности членов семьи нанимателя служебного жилого помещения согласно ст. 100 ЖК РФ полностью совпадают с обязанностями нанимателя по договору социального найма (ч. 5 ст. 100 ЖК РФ).

9. Правила, сформулированные в ст. 83 ЖК РФ, предусматривающие порядок прекращения и рас-

торжения договора социального найма, применимы к договору найма служебного жилого помещения.

10. Согласно п.п. 3 п. 13 Типового договора найма служебного жилого помещения, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 января 2006 года № 42 [20], допускается приватизация жилого помещения.

В то же время договор найма служебных жилых помещений имеет существенные отличия от договора найма социального, поэтому он не может быть признан его разновидностью.

К ним, в частности относятся: а) особое правовое положение членов семьи нанимателя служебного жилого помещения, определенного в соответствии со ст. 31 ЖК РФ; б) наниматель служебного жилого помещения не имеет права передавать помещение в поднаем, осуществлять обмен занимаемого жилого помещения; в) помимо оснований прекращения договора найма, предусмотренных ч.5 ст. 83 ЖК РФ, договор найма служебного жилого помещения может быть прекращен в связи с утратой нанимателем трудовых отношений с наймодателем (ст. 102 ЖК РФ).

Выполненный сравнительный анализ договора найма служебного жилого помещения с договором социального найма и договорами найма специализированных жилых помещений позволяет сделать вывод, что договор найма служебного жилого помещения обладает существенными особенностями, позволяющими говорить о его самостоятельности и выделении его из системы специализированного жилищного фонда в самостоятельный, наряду с такими, как жилищный фонд социального использования, индивидуальный жилищный фонд и жилищный фонд коммерческого использования.

Массив этого фонда с учетом того, что по состоянию на 2011 год такая категория работников, как государственные гражданские служащие, составила 1 065 000 человек, военнослужащие 1 600 000 человек [21].

Кроме того, нельзя не учесть те категории граждан, которые по ранее действовавшему законодательству пользуются служебными жилыми помещениями в настоящее время.

Литература

1. Ведомости Верховного Совета СССР. 1981. № 26.
2. СЗ СССР 1937. № 69. Ст. 314.
3. Жилищное законодательство. Сборник официальных материалов. М., 1950.
4. Жилищный кодекс РСФСР. Официальный текст по состоянию на 15 июля 1996 года. М., 1996.
5. *Марткович И.Б.* Жилищное право. Закон и практика. М., 1990.
6. СП СССР. 1988. № 16. Ст. 43.
7. *Литовкин В.Н.* Жилищный фонд в СССР. Проблемы совершенствования жилищного законодательства. М., 1980.
8. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 3. Ст. 99.
9. *Иванчук М.В.* Право на служебное жилое помещение: Автореф... кандид. юрид. наук. Харьков, 1982.
10. *Литовкин В.Н.* Жилищное законодательство. Комментарий. М., 1991.
11. *Чигир В.Ф.* Советское жилищное право. Минск, 1988.
12. *Чигир В.Ф.* Советское жилищное право. М., 1986.
13. *Скрипко В.Ф., Марткович И.Б., Соловьев П.Г.* Жилищное законодательство в СССР и РСФСР. М., 1965.
14. *Потюков А.Г.* Жилищное право. Л., 1973.
15. *Ландкоф С.Н., Лисниченко П.Н., Фельдман А.М.* Жилищное и жилищно-строительное законодательство. Киев, 1971.
16. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 3. Ст. 99.
17. *Литовкин В.Н.* Комментарий к жилищному кодексу Российской Федерации (постатейный). М., 2005.
18. *Шешко Г.Ф.* Жилые помещения специализированного жилищного фонда: предоставление, пользование, выселение // Жилищное право. 2006. № 1.
19. *Брагинский М.И, Витрянский В.В.* Договорное право. Книга вторая. Договоры о передаче имущества. М., 2000.
20. СЗ РФ. 06.02.2006. N 6. Ст. 697.
21. Базы данных Федеральной службы государственной статистики за 4 квартал 2011 года.