

УДК 349.444

**РЕФОРМИРОВАНИЕ ДОГОВОРНЫХ ОТНОШЕНИЙ  
В ЖИЛИЩНОМ ФОНДЕ СОЦИАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ**

© 2014 г.

*Н.Е. Сосипатрова*

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

sosipatrova@yandex.ru

*Поступила в редакцию 06.11.2014*

Анализируются нормы Федерального закона № 217 от 21 июля 2014 г., внесшего существенные изменения в регулирование отношений, складывающихся в жилищном фонде социального использования. Исследуется новая правовая категория – наёмный дом социального использования – и новая договорная конструкция – договор некоммерческого найма жилого помещения. Рассматриваются основания заключения данного договора, его элементы, основания и порядок расторжения. Определено соотношение нового договора с известными договорными формами в сфере жилищных отношений, а также сделаны некоторые критические замечания о нормах Федерального закона № 217.

*Ключевые слова:* жилищный фонд социального использования, наёмный дом, договор некоммерческого найма, договор социального найма жилого помещения.

Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильём и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» [1] поставил в качестве одной из задач в целях улучшения жилищных условий граждан обеспечение формирования рынка доступного арендного жилья и развитие некоммерческого жилищного фонда для лиц, имеющих невысокий уровень дохода. Во исполнение данного указа был разработан и принят Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 217 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части законодательного регулирования отношений по найму жилых помещений жилищного фонда социального использования» [2] (далее – Федеральный закон № 217).

До вступления в силу названного Закона наём жилых помещений в фонде социального использования регулировался разделом III Жилищного кодекса РФ [3] (далее – ЖК РФ) и мог оформляться единственным договором – договором социального найма. ФЗ № 217 дополнил Жилищный кодекс РФ двумя разделами (III.1 и III.2) и ввёл ещё один вид договора – договор найма жилых помещений жилищного фонда социального использования. Заметим, что название договора нельзя признать удачным. Во-первых, оно не отличается лаконичностью, во-вторых, предусмотренный ранее Жилищным кодексом РФ договор социального найма также складывается в фонде социального использования, поэтому избранное законодателем название

не индивидуализирует новый вид жилищного найма. Видимо, поэтому для более точного и лаконичного определения нового вида жилищного найма председатель Государственной думы РФ по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству Г. Хованская назвала его некоммерческим наймом жилого помещения [4]. Такое название рассматриваемого договора представляется удачным и будет использовано в данной работе. Думается, что оно должно найти отражение и в Жилищном кодексе РФ во избежание смешения с договором социального найма.

Обратимся к анализу данного договора, которому посвящено подавляющее большинство норм Федерального закона № 217. Данный договор может заключаться для проживания в жилых помещениях лишь в доме, получившем название «наёмный дом социального использования». Это новая для российского жилищного законодательства категория, однако её прообраз существовал в дореволюционной России в виде доходных домов, строительство которых началось ещё в XVIII веке. В Москве и Санкт-Петербурге до революции только 5% жителей городов имели собственное жильё, а остальные снимали жилые помещения в доходных домах, которые были рассчитаны на разный уровень обеспеченности. Богатые люди могли позволить себе снимать многокомнатные квартиры с роскошной меблировкой, а бедные студенты – скромные комнаты. Но если в дореволюционной России доходные дома строились и содержались состоятельными людьми – частными собственниками, то в современной России на-

ёмные дома могут находиться также в государственной или муниципальной собственности (ч. 1 и 2 ст. 91.19 ЖК РФ). При этом в ряде норм Федерального закона № 217 чётко прослеживается позиция законодателя – такой дом может принадлежать только одному лицу.

Такое ограничение числа владельцев наёмного дома вызывает удивление. Если его цель – не допустить, чтобы наёмный дом одновременно относился к публичной и частной собственности, такое ограничение можно понять, хотя заметим, что помещения в домах фонда социального использования, в которых жилые помещения предоставляются по договору социального найма, сейчас принадлежат как частным, так и публичным собственникам. Однако трудно объяснить, почему такой дом не может возводиться и эксплуатироваться несколькими индивидуальными предпринимателями или (и) коммерческими организациями, заключившими договор о совместной деятельности. Ещё сложнее будет ответить на вопрос, который со временем возникнет в правоприменительной практике, о том, почему двое или более наследников владельца наёмного дома не могут быть сособственниками данного имущества и кто в таком случае будет иметь преимущественное право на него при разделе наследства. Ст. 1168 Гражданского кодекса РФ [5] в данной ситуации не применима, т.к. наделяет преимущественным правом на получение неделимой вещи в счёт наследственной доли наследника, обладавшего вместе с наследодателем правом общей собственности на неделимую вещь, или наследника, постоянно пользовавшегося неделимой вещью. Оба критерия не применимы для наёмного дома.

Изначально концепция правового регулирования отношений в наёмном доме социального использования предполагала, что все жилые помещения данного дома будут предоставляться гражданам по договору некоммерческого найма, однако крупные инвесторы, которые собираются строить и эксплуатировать такие дома, сумели пролоббировать свой коммерческий интерес, что привело к включению в Федеральный закон № 217 положения, по которому доля жилых помещений, предоставленных по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования в наёмном доме, и доля общей площади таких жилых помещений не может быть менее 50% (ч. 4 ст. 91.16 ЖК РФ). Другую часть жилых помещений в таком доме их владельцы могут сдавать по договору коммерческого найма (в Федеральном законе № 217 он называется договором найма жилого помещения в наёмном доме социального использования).

Для стимулирования строительства и эксплуатации наёмных домов социального использования частными инвесторами для них предусмотрены различные формы поддержки, например предоставление государственных или муниципальных бюджетных средств в порядке, установленном государственными программами Российской Федерации, субъектов РФ или муниципальными программами; предоставление земельного участка под строительство либо для освоения территории в целях строительства и эксплуатации таких домов в упрощённом порядке; налоговые льготы и некоторые другие. Кроме того, как уже было отмечено, до 50% всех помещений в наёмном доме социального использования инвесторы вправе предоставлять по договору коммерческого найма, что позволит быстрее окупить стоимость вложений в строительство дома. Вместе с тем надо отметить, что концепция доходных домов социального использования нацелена не на быструю окупаемость строительства таких домов и скорейшее получение прибыли инвесторами, а на решение социальной задачи по удовлетворению потребности в жилье граждан, которые не имеют права на получение жилого помещения по договору социального найма и не обладают средствами для приобретения жилья в собственность или его наём по рыночной цене.

Договор некоммерческого найма в жилищном фонде социального использования может быть заключён с гражданами, признанными нуждающимися в жилых помещениях по основаниям, установленным ЖК РФ, а также другими правовыми актами Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации (далее – субъекты РФ) или актами представительного органа местного самоуправления, при наличии двух условий. Во-первых, гражданин не признан и не имеет оснований быть признанным малоимущим в порядке, установленном законом субъекта РФ. (В противном случае он может претендовать на предоставление жилого помещения по договору социального найма.) Во-вторых, доход гражданина и постоянно проживающих совместно с ним членов его семьи и стоимость их имущества, подлежащего налогообложению, не превышает определённого максимального размера. На основании ч. 2 ст. 91.3 ЖК РФ данный размер устанавливается в соответствии с законом субъекта РФ и не может превышать уровень, позволяющий такому гражданину и членам его семьи приобрести жилое помещение в собственность на территории соответствующего муниципального образования.

Редакция нормы ч. 2 ст. 91.3 ЖК РФ вызывает настороженное к ней отношение. Какое

жилое помещение, которое не в состоянии приобрести гражданин в собственность, имел в виду законодатель? Жилые помещения по размеру, степени благоустроенности, местоположению, времени постройки и другим критериям, которые влияют на его цену, могут быть различными. Например, если семья из четырёх человек, все из которых работают, в состоянии купить однокомнатную квартиру, это вычеркнет её из числа лиц, которые могут претендовать на заключение договора некоммерческого найма? Кроме того, не совсем ясно, подразумевается ли невозможность приобретения жилого помещения, исходя из доходов и стоимости имущества всех членов семьи на день установления таких доходов, или предполагается невозможность произвести накопления в течение определённого периода времени (например, 3–5 лет)? Таким образом, норма ч. 2 ст. 91.3 ЖК РФ оставляет слишком большой простор для усмотрения правоприменителя и, видимо, должна обрести точные критерии в законодательстве субъектов РФ.

Для лиц, желающих получить в пользование жилое помещение по договору некоммерческого найма в фонде социального использования, предусмотрена система учёта граждан, имеющих право на заключение такого договора. Такой учёт должны вести органы местного самоуправления в порядке, установленном нормативным правовым актом органа государственной власти субъекта РФ. Для заключения договора некоммерческого найма помимо постановки на учёт граждане должны подать заявление о предоставлении жилого помещения одному из наймодателей таких жилых помещений, в том числе в строящемся наёмном доме социального использования на территории муниципального образования. Наймодатель вправе прекратить приём заявлений, если их количество достигло количества жилых помещений, которые им могут быть предоставлены (ч. 3 ст. 91.14 ЖК РФ). Заметим, что в случае подачи заявления для постановки на учёт нуждающихся в жилых помещениях по договору социального найма отказ по такому основанию жилищным законодательством не допускается.

Размер жилого помещения, предоставляемого по договору некоммерческого найма, в расчёте на одного человека устанавливается органами местного самоуправления и не может быть менее нормы предоставления. Вместе с тем, если в заявлении гражданина, принятого на учёт нуждающихся, указано, что он согласен занять меньшее по площади помещение, ему может быть предоставлено жилое помещение в расчёте на одного человека менее нормы пре-

доставления, но не менее учётной нормы (ч. 3 ст. 91.15 ЖК РФ). Жилое помещение может быть предоставлено общей площадью, превышающей норму предоставления на одного человека, но не более чем в два раза, если такое помещение представляет собой однокомнатную квартиру либо предназначено для проживания для вселения гражданина, страдающего одной из тяжёлых форм хронических заболеваний, предусмотренных постановлением Правительства РФ от 16 мая 2006 г. № 378 «Об утверждении перечня тяжёлых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире» [6]. При предоставлении жилого помещения по данному договору, так же как и по договору социального найма, заселение одной комнаты лицами разного пола, за исключением супругов, допускается только с их согласия (ч. 3 ст. 91.15 и ч. 1 ст. 58 ЖК РФ).

Договор некоммерческого найма жилого помещения фонда социального использования носит срочный характер в отличие от договора социального найма. Срок действия договора от одного до 10 лет по выбору нанимателя (ч. 1 и 2 ст. 91.6 ЖК РФ). По истечении указанного в договоре срока он может быть заключён на новый срок, но не более 1 года, если наниматель удовлетворяет требованиям, предъявляемым к нему при предоставлении жилого помещения. В то же время, если наниматель перестал соответствовать указанным требованиям в течение срока действия договора, это не является основанием для досрочного расторжения договора, кроме случая, когда у нанимателя и (или) совместно проживающих с ним членов семьи появилось на территории того же муниципального образования другое жилое помещение, занимаемое по договору социального найма, некоммерческого найма, безвозмездного пользования, на основании членства в жилищном кооперативе или принадлежащее ему на праве собственности, при условии, что размер общей площади таких жилых помещений в расчёте на каждого члена семьи и самого нанимателя превышает норму предоставления (ч. 5 и п. 3 ч. 3 ст. 91.10 ЖК РФ). Если наниматель перестал соответствовать требованиям, предъявляемым к нему при предоставлении жилого помещения, по истечении срока действия договора, он имеет право на заключение договора на новый срок при отсутствии других граждан, имеющих право на предоставление жилого помещения в наёмном доме социального использования (ч. 2 ст. 91.9 ЖК РФ).

Плата по договору некоммерческого найма включает в себя возмещение расходов на строительство, реконструкцию, приобретение наёмного дома, расходы, связанные с содержанием и

текущим ремонтом жилого помещения, капитальным ремонтом дома, и иные расходы. Конкретный размер платы устанавливается органом государственной власти или местного самоуправления, наймодателем по согласованию с органом местного самоуправления или договором об освоении территории в целях строительства и эксплуатации наёмного дома. Таким образом, так же как и в договоре социального найма жилого помещения, цена в рассматриваемом договоре не может определяться по соглашению сторон, но, в отличие от договора социального найма, её структура иная, поскольку в её состав входят расходы на строительство, реконструкцию или приобретение наёмного дома социального использования. Очевидно, что плата по договору некоммерческого найма жилого помещения будет выше, чем по договору социального найма, однако, в соответствии с ч. 3 ст. 156.1 ЖК РФ, размер платы в расчёте на один квадратный метр общей площади жилого помещения не может превышать максимальный размер, установленный органами государственной власти субъектов РФ дифференцированно для муниципальных образований в зависимости от месторасположения наёмных домов, потребительских свойств, уровня благоустройства, размеров жилых помещений. В данной норме убедительно выражена идея концепции доходных домов, состоящая в создании ещё одной правовой формы реализации права граждан на жилище – договора некоммерческого найма жилого помещения, – а не в быстром возврате денежных средств, затраченных на строительство таких домов, и получении прибыли инвесторами, что также охватывается данной концепцией, но не ставится во главу угла.

Режим использования жилого помещения, занимаемого по договору некоммерческого найма, предполагает определённые ограничения прав нанимателя в сравнении с договором социального найма. Ему не предоставлено право сдачи жилого помещения или его части в поднаём либо по договору безвозмездного пользования, право на обмен жилого помещения, его приватизацию (если наёмный дом находится в государственной или муниципальной собственности), он не вправе требовать замены занимаемого жилого помещения. В то же время, как и по договору социального найма, наниматель в договоре некоммерческого найма имеет право вселять в занимаемое помещение иных лиц на правах членов семьи, разрешать проживание временным жильцам, сохраняет права и обязанности по договору в случае временного отсутствия и ряд других прав.

Особенность правового режима жилых помещений в наёмном доме фонда социального

использования проявляется в расторжении договора некоммерческого найма. Во-первых, при его расторжении наниматель и другие проживающие с ним граждане подлежат выселению без предоставления другого жилого помещения, в то время, как для договора социального найма Жилищный кодекс РФ предусматривает ряд оснований для выселения, при которых нанимателю предоставляется другое жилое помещение. Во-вторых, для расторжения договора некоммерческого найма по инициативе наймодателя законодатель установил основания, как предусмотренные, так и не предусмотренные для расторжения договора социального найма. К основаниям расторжения договора по инициативе наймодателя, присущим только для договора некоммерческого найма, относятся: а) передача жилого помещения или его части по договору поднайма или по договору безвозмездного пользования; б) неполное и (или) несвоевременное внесение платы за жилое помещение и коммунальные услуги более чем шесть раз в течение двенадцати месяцев или наличие у нанимателя задолженности в размере, превышающем три среднемесячных размера платы за предшествующие двенадцать месяцев; в) наличие у нанимателя и (или) у постоянно проживающих с ним членов его семьи других жилых помещений на территории того же муниципального образования, предоставленных по договорам социального найма, некоммерческого найма, безвозмездного пользования, на основе членства в жилищном кооперативе или на праве собственности, если размер общей площади таких помещений в расчёте на одного члена семьи превышает норму предоставления.

Ещё одной особенностью правового режима, установленного для жилого помещения, используемого по договору некоммерческого найма, является то, что ограничение (обременение) права собственности на жилое помещение, возникающее на основании данного договора, подлежит государственной регистрации в порядке, установленном Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 122 «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» [7].

Анализ правового регулирования договора некоммерческого найма в фонде социального использования позволяет сделать некоторые выводы о его соотношении с известными договорными формами в сфере жилищных отношений. Данный договор имеет определённые черты сходства с договором социального найма: а) принадлежность жилого помещения к жилищному фонду социального использования;

б) наличие установленных законом критериев для лиц, желающих заключить договор; в) соблюдение очередности в предоставлении жилых помещений; г) нормированность платы за жилое помещение и коммунальные услуги и некоторые другие. Вместе с тем в рассматриваемом договоре усматриваются некоторые признаки, присущие договору коммерческого найма: а) срочный характер действия; б) возможность для нанимателя в выборе наймодателя по договору (среди собственников наёмных домов социального использования на территории определённого муниципального образования); в) отсутствие у нанимателя права на обмен жилого помещения, на его приватизацию; г) вследствие расторжения договора – выселение нанимателя и членов его семьи без предоставления другого жилого помещения.

Сказанное позволяет считать, что новая договорная форма – договор некоммерческого найма жилого помещения в фонде социального использования, – обладая свойствами договоров как социального, так и коммерческого найма, имеет свои специфические признаки и занимает промежуточное положение между названными видами договоров жилищного найма. Он имеет своё предназначение – создать рынок арендного жилья по доступным ценам. По мнению Г. Хованской, этот договор рассчитан в первую очередь на работников бюджетной сферы, имеющих «белую» зарплату, которая превышает по-

рог, необходимый для признания их малоимущими, на молодые семьи и специалистов, которых привлекают развивающиеся крупные предприятия, то есть на десятки миллионов граждан. Особенно остро этот вопрос стоит в крупных региональных центрах, где стоимость найма на рынке жилья высока [8].

Хочется надеяться, что идея наёмных домов жилищного фонда социального использования найдёт своё скорейшее воплощение и сыграет определённую роль в обеспечении граждан доступным и комфортным жильём.

#### Список литературы

1. Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 19. Ст. 2337.
2. Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 30 (часть 1). Ст. 4218.
3. Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 14.
4. Пресс-конференция в МИА «Россия сегодня» // <http://www.garant.ru/news/552745> (Дата обращения 16.09.2014).
5. Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 5. Ст. 410.
6. Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 25. Ст. 2736.
7. Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 30. Ст. 3594.
8. Информационно-правовой портал «Гарант.РУ» // <http://www.garant.ru/news/552745/> (Дата обращения 25.09.2014).

### REFORMING CONTRACTUAL RELATIONS IN THE HOUSING FACILITIES INTENDED FOR SOCIAL NEEDS

*N.E. Sosipatrova*

The article provides an analysis of the provisions of Federal Law No. 217 dated July 21, 2014, which has introduced considerable changes in the regulation of the relations arising from the use of the housing facilities intended for social needs. We examine a new legal concept – a house for rent for social needs as well as a new contractual scheme – a contract for non-commercial rent of dwellings. The grounds for conclusion of such contract, its elements, the grounds and procedure of termination are described. The author compares the new contract with the existing contractual formats in the area of housing relations and criticizes certain points of Federal Law No. 217.

*Keywords:* housing facilities intended for social needs, house for rent, non-commercial rent of dwellings, social rent of dwellings.

#### References

1. Sbornie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 2012. № 19. St. 2337.
2. Sbornie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 2014. № 30 (chast' 1). St. 4218.
3. Sbornie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 2005. № 1 (chast' 1). St. 14.
4. Press-konferenciya v MIA «Rossiya segodnya» // <http://www.garant.ru/news/552745> (Data obrashcheniya 16.09.2014).
5. Sbornie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 1996. № 5. St. 410.
6. Sbornie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 2006. № 25. St. 2736.
7. Sbornie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 1997. № 30. St. 3594.
8. Informacionno-pravovoj portal «Garant.RU» // <http://www.garant.ru/news/552745/> (Data obrashcheniya 25.09.2014).