

УДК347.61/.64

УСЛОВИЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЖИЛОГО ПОМЕЩЕНИЯ ПО ДОГОВОРУ СОЦИАЛЬНОГО НАЙМА ВНЕ ОЧЕРЕДИ

М. В. Ульянова

ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»,
г. Москва

Исследуются вопросы теории и практики реализации гражданином, страдающим тяжелой формой хронического заболевания, права на улучшение жилищных условий путем предоставления жилого помещения по договору социального найма.

***Ключевые слова:** право на жилище, граждане, страдающие тяжелой формой хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире, договор социального найма, условия предоставления, порядок, субъекты права.*

Потребность в жилище – одна из основных потребностей человека. Современное государство, предоставляя гражданину возможность самостоятельно позаботиться об удовлетворении своих потребностей, в отношении отдельных категорий граждан гарантирует и поддержку¹. Одной из таких категорий являются граждане, страдающие тяжелой формой хронического заболевания.

Ценность права заключается не только в закреплении того или иного положения в нормах права, но и возможности реализации субъективного права управомоченным лицом². Правоприменительная практика свидетельствует о наличии определенных сложностей при реализации права на внеочередное предоставление жилого помещения по договору социального найма.

С 01.01.2018 г. утвержден новый Перечень, действующий с той же даты, закрепленный в Приказе Минздрава России от 29.11.2012 г. № 987н «Об утверждении перечня тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398; Постановление ВС РСФСР от 22.11.1991 г. № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

² Вавилин Е.В. Механизм осуществления гражданских прав и исполнения обязанностей: автореф. дис. ... д-ра юр. наук. М., 2009. С. 16.

в одной квартире»³, на который указано в п. 4 ч. 1 ст. 51 и есть ссылка п. 3 ч. 2 ст. 57 Жилищного кодекса РФ⁴. Подобные перечни существовали и ранее⁵.

Название Перечня заболеваний «Перечень тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире» некорректно по сути. Граждане, несмотря на наличие у них заболевания, проживают обычно с семьями, нуждаются в уходе и заботе со стороны членов семьи. Подобное название необходимо для целей изоляции заболевших граждан от иных лиц, в том числе от других несовершеннолетних детей (возможно, братьев и сестер), которые имеют опасность заболеть, т.е. поселить их так, чтобы обеспечить безопасность проживания всех членов семьи. Полагаю, что название Перечня заболеваний требует более корректного формулирования.

Другим важным моментом являются допускаемые правоприменителями различных уровней отличные толкования положений ст. 51 и 57 Жилищного кодекса РФ.

В соответствии с ч. 1, 3 ст. 10 Декларации прав и свобод человека и гражданина «каждый имеет право на жилище. Жилье малоимущим гражданам предоставляется бесплатно или на льготных условиях из государственных и муниципальных жилищных фондов, что указано в Конституции РФ. В ч. 1, 3 ст. 40 Конституции РФ гарантировано право граждан на жилище.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище, в том числе используют бюджетные средства и иные не запрещенные законом источники денежных средств для улучшения жилищных условий граждан, путем предоставления в установленном порядке субсидий для приобретения или строительства жилых помещений; предоставляют гражданам жилые помещения по договорам социального найма (п. 2, 3 ст. 2 ЖК РФ).

³ Зарегистрировано в Минюсте России 18.02.2013 г. № 27154 (далее – Перечень заболеваний).

⁴ Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 188-ФЗ (ред. от 04.06.2018) (далее – ЖК РФ) // РГ. 2005. № 1. 12 янв.

⁵ См.: Признаны утратившими силу Постановление Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2004 г. № 817 «Об утверждении перечня заболеваний, дающих инвалидам, страдающим ими, право на дополнительную жилую площадь» // СЗ РФ. 2004. № 52. Ст. 5488 и Постановление Правительства Российской Федерации от 16 июня 2006 г. № 378 «Об утверждении перечня тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире» // СЗ РФ. 2006. № 25. Ст. 2736.

Жилищное законодательство находится в совместном ведении РФ и субъектов РФ (п. «к» ст. 72 Конституции Российской Федерации и ч.1 ст. 5 Жилищного кодекса РФ), которым предоставлено право устанавливать иные, помимо указанных в Федеральном законе, права. ЖК РФ регулирует отношения по обеспечению жилым помещением по договору социального найма. Субъекты Российской Федерации вправе предусмотреть «иное» правовое регулирование (ч. 3, 4 ст. 49 ЖК РФ). Так, субъектам предоставлено право устанавливать иные, помимо указанных в ЖК РФ, категории граждан, подлежащих обеспечению жилыми помещениями по договорам социального найма из жилищного фонда субъектов РФ (например, многодетным, военнослужащим); иные основания признания их нуждающимися в жилых помещениях (например, обеспеченных общей площадью жилого помещения на одного члена семьи более учетной нормы), а также иной порядок предоставления таким гражданам жилых помещений по договору социального найма (например, первоочередной), кроме установленных ЖК РФ (в порядке общей очереди и вне очереди).

Лексическое значение слова «иной» – «другой, отличающийся от этого»⁶. Логичен вывод о том, что полномочия субъектов РФ носят дополнительный, но не заменяющий характер, т.е. могут предусмотреть дополнительные категории граждан, к тем которые предусмотрены в федеральном законодательстве. Судебная практика высшего судебного органа подтверждает это⁷.

Обязанным лицом в правоотношении является в пределах своих полномочий орган местного самоуправления⁸.

В отношении граждан, имеющих право на предоставление им жилых помещений по договорам социального найма, следует выделить условия, при которых оно становится возможным.

1. Наличие активных действий – обращение путем подачи заявления гражданином или его законным представителем (представителем), полагающим, что он (его доверитель) обладает

⁶ Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1987. С. 215.

⁷ Например, Определение ВС РФ по делу № 41-КГ17-22 от 17 октября 2017 г. по иску прокурора в интересах несовершеннолетнего, страдающего тяжелой формой хронического заболевания, предусмотренного Перечнем, к администрации городского поселения о возложении обязанности предоставить во внеочередном порядке благоустроенное жилое помещение по договору социального найма с учётом права на дополнительную жилую площадь на семью в составе трех человек.

⁸ Ст. 14 (ч. 1) и 19 (п. 3 ч. 2) ЖК РФ; Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // РГ. 2003. № 202. 8 окт. (пример: Определение ВС РФ по делу № 21-КГ17-19 от 10.10.2017 г.).

подобным правом, в орган местного самоуправления (ч. 3 ст. 52 ЖК РФ).

2. Наличие общих условий предоставления:

- признание в установленном порядке малоимущим (если поставлен на учет после 01.03.2005 г.) (ч. 2 ст. 49 ЖК РФ). Граждане, принятые на учет до 01.03.2005 г. для предоставления жилья по договору социального найма, сохраняют право на получение жилья⁹, независимо от их имущественного положения;

- признание нуждающимся в улучшении жилищных условий по основаниям, предусмотренным в ч. 1 - 4 ст. 51 ЖК РФ. Гражданин может быть поставлен на учет в качестве нуждающегося по любому из указанных оснований или сразу по нескольким. Для этих лиц предусмотрен общий порядок предоставления жилого помещения – в порядке очередности исходя из времени принятия таких граждан на учет (ч. 1 ст. 57 ЖК РФ).

Общие основания признания нуждающимся являются альтернативными или могут сочетаться. Пункт 4 ч. 1 ст. 51 ЖК РФ регулирует права граждан, заболевания которых указаны в Перечне заболеваний, утвержденном Правительством РФ. Так, гражданин может быть нанимателем жилых помещений по договорам социального найма, договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования, членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма, договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования или собственниками жилых помещений, членами семьи собственника жилого помещения, но существенным обстоятельством для постановки на учет является проживание в квартире, занятой несколькими семьями, и не имеющий иного жилого помещения, занимаемого по договору социального найма, договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования или принадлежащего на праве собственности.

Таким образом, такой гражданин, может и не проживать в квартире занятой несколькими семьями, а быть признан нуждающимся по любому другому основанию.

Вместе с тем имеются и специальные условия, предусмотренные ч. 2 ст. 57 ЖК РФ. Они принимаются во внимание только в отношении граждан, признанных малоимущими и нуждающимися в общем порядке. К ним относятся: 1) жилое помещение гражданина признано в установленном порядке непригодным для проживания и ремонту или реконструкции не подлежит; 2) лицо признано страдающим заболеванием, входящим в перечень тяжелых форм заболеваний, при

⁹ Порядок предусмотрен в ЖК РФ (ФЗ от 29.12.2004 г. № 189-ФЗ).

которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире.

Законодатель второй раз указывает на наличие заболевания, предоставляя гражданину и его семье возможность безопасной жизни. При наличии специальных оснований изменяется и порядок предоставления – вне очереди. Однако гражданину для реализации предоставленного права надлежит проявить активность, он может воспользоваться правом, а может и дождаться общей очереди и улучшить жилищные условия всей семьи.

Так, высший судебный орган в одном из недавних определений¹⁰ указал, что только наличие у гражданина заболевания, указанного в Перечне заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире, не является достаточным основанием, обязательным условием является установление материального положения гражданина, когда он не может самостоятельно обеспечить себя жильем, и это обстоятельство установлено и признано соответствующим органом¹¹.

Однако еще имеет место обеспечение в качестве нуждающихся лиц, поставленных на учет до 1 марта 2005 г. В отношении них признания их малоимущими не требуется. Так, гражданин мог быть поставлен на учет по одному основанию, но в течение нескольких лет основание могло измениться, или появилось другое (о котором он вправе заявить), или к общему добавилось специальное. Например, в семье, признанной нуждающейся по п. 1 ч. 1 ст. 51 ЖК РФ, родился ребенок, заболевание которого указано в Перечне¹², хотя бы он и являлся сыном собственника квартиры или даже собственником¹³. Тем не менее он является

¹⁰ Определение ВС РФ по делу № 59-КГ17-7 от 18 июля 2017 г.

¹¹ Приказ Минрегиона РФ от 25.02.2005 г. № 17 «Об утверждении Методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по установлению порядка признания граждан малоимущими в целях постановки на учет и предоставления малоимущим гражданам, признанным нуждающимися в жилых помещениях, жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам социального найма»; Закон г. Москвы от 25.01.2006 г. № 7 «О порядке признания жителей города Москвы малоимущими в целях постановки их на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2006. № 10. 15 фев.; Постановление Правительства Москвы от 06.06.2006 г. № 362-ПП «О мерах по реализации Закона города Москвы «О порядке признания жителей города Москвы малоимущими в целях постановки их на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2006. № 35. 21 июня.

¹² Определение ВС РФ по делу № 5-КГ17-49 от 18 июля 2017 г. по иску Лепницкой к ДГИ г. Москвы

¹³ Определение ВС РФ по делу № 5-КП17-180 от 14 ноября 2017 г. по иску Умнова к ДГИ г. Москвы.

субъектом, совместное проживание с которым в одной квартире невозможно, в соответствии с утвержденным Перечнем заболеваний.

В отношении определения управомоченного субъекта¹⁴, кто им является – гражданин или проживающая в определенных условиях семья, следует уточнить. В ст. 57 ЖК РФ, указано, что «жилое помещение предоставляется гражданам». Вместе с тем в отдельных актах о предоставлении мер государственной поддержки граждан по обеспечению жилищем в качестве субъекта указана семья¹⁵. Действительно, граждане проживают в большинстве своем семьями. С учетом полномочий субъектов РФ и положений ч. 3, 4 ст. 49 ЖК РФ возможно предоставление жилого помещения на семью¹⁶. Буквальное толкование норм ЖК РФ не свидетельствует об этом однозначно. Практика высшего судебного органа свидетельствует, что субъектом права на предоставление жилого помещения по договору социального найма является гражданин с тяжелой формой хронического заболевания, именно он субъект этого права, а не все члены его семьи. Верховный суд РФ разъяснил, что порядок обеспечения предусмотрен в нормах Федерального закона. Соответственно, закон субъекта РФ может предусмотреть в качестве «иного субъекта» семью, либо в качестве «иной категории граждан» можно выделить многодетную семью, но изменить порядок – путем отказа в социальной гарантии – не вправе¹⁷. Следовательно, отказ гражданину в реализации его права по

¹⁴ Обзор дискуссии о семье как субъекте правоотношений или объекте охраны со стороны государства подробнее: Ульянова М.В. Реализация гражданами права на улучшение жилищных условий // Российское правосудие. 2015. № 3. С. 33.

¹⁵ Постановлением Правительства РФ от 17.12.2010 г. № 1050 «О реализации отдельных мероприятий государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 5. Ст. 739.

¹⁶ Например, ч. 2 ст. 2 Закона Нижегородской области от 07.09.2007 г. № 123-3 «О жилищной политике в Нижегородской области» установлено, что органы государственной власти Нижегородской области реализуют жилищную политику Нижегородской области путем законодательного регулирования жилищных отношений, осуществления правоприменительной деятельности органов исполнительной власти Нижегородской области в жилищной сфере, осуществления участия Нижегородской области в обеспечении граждан жильем, а также путем выделения средств областного бюджета для поддержки субъектов жилищной сферы и развития жилищной сферы. Однако Законом Нижегородской области от 05.02.2013 г. № 6-3 «О внесении изменений в отдельные законы Нижегородской области» в указанный выше Закон Нижегородской области «О жилищной политике в Нижегородской области» внесены изменения, исключающие категорию граждан, к которой относится Е.М. Потапов, из перечня категорий граждан, имеющих право на получение по договору социального найма жилых помещений жилищного фонда Нижегородской области.

¹⁷ Определение ВС РФ по делу № 41-КГ17-22 от 17 октября 2017 г.

основаниям изменения в законодательстве субъекта РФ не может быть законным.

Другим специальным условием является «признание помещения непригодным для проживания и ремонту или реконструкции не подлежащим» (п. 1 ч. 2 ст. 57 ЖК РФ) и предоставляется квартира по договору социального найма всем лицам, входящим в состав семьи (ст. 31, ст. 69 ЖК РФ).

Таким образом, субъектом обеспечения в рамках Перечня заболеваний являются граждане, страдающие заболеванием¹⁸.

В разъяснениях высшего судебного органа содержатся следующие положения внеочередного обеспечения жильем по договору социального найма: порядок предоставления гражданину жилого помещения указан только в ЖК РФ¹⁹; должно быть предоставлено незамедлительно²⁰; гражданин сам вправе выбрать основания обеспечения его жилым помещением, если они разные. Так, гражданин мог быть поставлен на учет как лицо, нуждающееся в улучшении жилищных условий по одному основанию, но если впоследствии появилось другое основание, например для внеочередного обеспечения, то он вправе сослаться на новое основание²¹.

Верховным судом был рассмотрен ряд дел, где высказана единая позиция. В деле по иску Немцуровой, действующей в своих интересах и в интересах несовершеннолетней Панченко, истица указала, что семья признана нуждающейся в улучшении жилищных условий и поставлена на учет в 2004 г.; в 2016 г. в связи с заболеванием несовершеннолетней Панченко, включена в список внеочередного предоставления. До 2017 г. истица неоднократно обращалась с требованием предоставить жилое помещение семье вне очереди, однако жилое помещение не было предоставлено, в связи с чем, истица полагает, что её право нарушено. Далее, по иску Лепницкой Л.Н.; по иску Апанасенко С.Ю.,

¹⁸ Эта позиция отражена в решениях ВС РФ: Определение ВС РФ по делу № 41-КГ17-22 от 17 октября 2017 г. по иску Махринова; Определение ВС РФ по делу № 41-КГ17-22 от 17 октября 2017 г. по иску Лепницкой к ДГИ г. Москвы.

¹⁹ Определение № 41-КГ17-37 от 30.01.2018 г. по иску Немцуровой, действующей в своих интересах и в интересах несовершеннолетней Панченко.

²⁰ Определение ВС РФ по делу № 41-КГ18-11 по иску Любимовой в интересах несовершеннолетнего Щербакова; Определение Верховного Суда РФ от 01.09.2015 г. № 9-КГ15-13 по иску С.Ю. Апанасенко, действующей в интересах несовершеннолетнего Е.М. Потапова, дело по иску прокурора М. района г. Н.Н. в интересах Е.М. Потапова к Министерству социальной политики Н. области об обязанности во внеочередном порядке предоставить жилое помещение по договору социального найма.

²¹ Определение ВС РФ по делу № 5-КГ17-49 от 18.07.2017 г. по иску Л. Н. Лепницкой.

действующей в интересах несовершеннолетнего Потапова Е.М., по иску прокурора М. района г. Н.Н. в интересах Потапова Е.М. к Министерству социальной политики Н. области об обязанности во внеочередном порядке предоставить жилое помещение по договору социального найма, при данных схожих обстоятельствах Верховный суд РФ разъяснил, что право на внеочередное обеспечение имеет только гражданин, страдающий заболеванием, право его должно быть реализовано «незамедлительно», право может быть реализовано по тому основанию, которое выберет гражданин, в порядке, предусмотренном ЖК РФ.

Лексическое значение слова «внеочередной» – «производимый вне или сверх очереди»²², т.е. предполагает такой порядок, когда лица обеспечиваются сверх очереди. «Незамедлительно» – «немедленный, без задержек»²³. В идеальном представлении при отсутствии задержек с обеспечением и не может образоваться какой-либо «очередности вне очереди». Термины «вне очереди» и «незамедлительно» взаимосвязаны, но не синонимичны, соответствуют единой цели.

Высший судебный орган в Обзоре № 2 от 2016 г.²⁴ разъяснил, что предоставление жилого помещения одному члену семьи не может явиться основанием для снятия с жилищного учета всей семьи, а может повлиять лишь на количество членов семьи, состоящих на данном учете совместно с заявителем, что соответствует положению, закрепленному в ч. 3 ст. 57 ЖК РФ.

Возможность исполнения государством гарантированных им социальных функций поставлена в зависимость от реальной финансово-экономической и иных возможностей, имеющихся у государства, на что указывалось и в научных работах²⁵, и в национальных судебных решениях²⁶.

Таким образом, реализация права на внеочередное обеспечение жилым помещением по договору социального найма возможна при активных действиях гражданина (или его представителя), наличии общих оснований нуждаемости, признании его малоимущим, а также связана со специальными условиями – наличием заболевания, которое

²² Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1987. С. 75.

²³ Там же. С. 346.

²⁴ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2016)» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 13.04.2016 г.).

²⁵ Пчелинцева Л.М. Право на жилище военнослужащих: теоретические аспекты и проблемы реализации: дис. ... д-ра юр. наук. М., 2004. С. 168 - 169.

²⁶ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 22.03.2012 г. № 509-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Кузьмина С.В., Кузьминой И.В. и Шкитиной Е.Н. на нарушение их конституционных прав ч. 2 ст. 57 Жилищного кодекса РФ»; Определение ВС РФ по делу № 5-КГ17-49 от 18 июля 2017 г. по иску Лепницкой к ДГИ г. Москвы.

указано в Перечне заболеваний, утвержденном Правительством РФ. Изменение в законодательстве субъектов РФ не должно негативно отражаться на реализации прав, предусмотренных и гарантированных жилищным законодательством РФ. Именно таким образом реализуется право граждан на достойный уровень жизни.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398

2. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г.. № 188-ФЗ (ред. от 04.06.2018) // РГ. 2005. № 1. 12 янв.

3. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // РГ. 2003. № 202. 8 окт.

4. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2004 г. № 817 «Об утверждении перечня заболеваний, дающих инвалидам, страдающим ими, право на дополнительную жилую площадь» // СЗ РФ. 2004. № 52. Ст. 5488 (утратил силу).

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 июня 2006 г. № 378 «Об утверждении перечня тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире // СЗ РФ. 2006. № 25. Ст. 2736 (утратил силу).

6. Постановление ВС РСФСР от 22.11.1991 г. № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

7. Приказ Минздрава России от 29.11.2012 г. № 987н «Об утверждении перечня тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире» // РГ. 2013. № 40. 25 фев.

8. Вавилин Е.В. Механизм осуществления гражданских прав и исполнения обязанностей: автореф. дис. ... д-ра юр. наук. М., 2009. С. 16.

9. Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1987. С. 215.

10. Пчелинцева Л.М. Право на жилище военнослужащих: теоретические аспекты и проблемы реализации: дис. ... д-ра юр. наук. М., 2004. С. 168 - 169.

11. Ульянова М.В. Реализация гражданами права на улучшение жилищных условий // Российское правосудие. 2015. № 3. С. 33.

REQUIREMENT OF PROVISION OF DWELLING UNDER THE CONTRACT OF SOCIAL HIRING OUT OF TURN

M. V. Ulianova

Department of the State University of Justice

The author of the article considers the realization of the right for better housing conditions by the citizen, suffering from a severe form of chronic disease, by providing a dwelling under a social contract.

***Keywords:** The right for housing, citizens, suffering from a severe form of a chronic disease, in which it is not possible to live in one apartment, grounds for recognizing those in need to be provided housing under a social contract, conditions for granting, order, subjects of law*

Об авторе

УЛЬЯНОВА Марина Вячеславовна – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия» (117418, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, 69). E-mail: maryulianova14@gmail.com

ULIANOVA Marina – Candidate of Law, Association Professor of the Civil Law Department of the State University of Justice (117418, Moscow, st. Novocheremushkinskay, 69). E-mail: maryulianova14@gmail.com

Ульянова М.В. Условия предоставления жилого помещения по договору социального найма вне очереди // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2018. № 3. С. 35 – 44.