

На правах рукописи

Оглио Екатерина Федоровна

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НАЙМА СЛУЖЕБНЫХ ЖИЛЫХ
ПОМЕЩЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.03 – гражданское право; предпринимательское право;
семейное право; международное частное право

Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2020

Работа выполнена на кафедре гражданского права в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Российский государственный университет правосудия»

Научный руководитель

Николюкин Станислав Вячеславович

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского права ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»

Официальные оппоненты

Суслова Светлана Игоревна

доктор юридических наук, доцент, заместитель директора по научной работе Иркутского института (филиала) ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)»

Несмеянова Ирина Алексеевна

кандидат юридических наук, доцент Департамента правового регулирования экономической деятельности ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

Ведущая организация

ФГАОУ ВО «Волгоградский государственный университет»

Защита состоится «12» мая 2020 г. в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д 170.003.02, созданного на базе Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия», по адресу: 117418, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69, ауд. 910.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия».

Диссертация и автореферат размещены на официальном сайте Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия» по адресу <http://www.rgup.ru/>.

Автореферат разослан «__» _____ 2020 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Т.В. Власова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Право на жилище, являясь одним из социально-экономических прав человека, закреплено в международных договорах, участником которых является и Российская Федерация, в частности, в положениях Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН¹.

Конституцией Российской Федерации (далее – Конституция РФ) провозглашено право каждого гражданина на жилище (ст. 40). Никто не может быть произвольно лишен этого конституционного права, основные принципы которого определены в Жилищном кодексе Российской Федерации (далее – ЖК РФ).

Процессы реформирования российского государства и общества, сопровождающиеся нарастанием кризисных тенденций в экономической сфере, развитие России как демократического правового государства обуславливают особую значимость вопросов обеспечения граждан жилыми помещениями, а также прекращения жилищных правоотношений.

Предоставление гражданам служебных жилых помещений в первую очередь направлено на удовлетворение жилищных потребностей граждан, связанных с осуществлением ими трудовой деятельности, прохождения службы либо нахождения на государственной должности Российской Федерации, государственной должности субъекта Российской Федерации или на выборной должности. В данной связи актуальным представляется исследование особенностей правового режима служебных жилых помещений специализированного жилищного фонда, выявление которых позволит установить основания возникновения права пользования служебным жилым помещением, а также сущностные характеристики данного права.

В настоящее время реализуются задачи, связанные с обеспечением служебными жилыми помещениями граждан, поставленные государством в рамках соответствующих программ. Так, одной из задач подпрограммы «Обеспечение

¹ Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.) // Российская газета, 05.04.1995, № 67.

реализации государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» является обеспечение благоустроенными жилыми помещениями сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, а также решение жилищных вопросов семей лиц, погибших при исполнении служебных обязанностей, срок реализации которой обозначен период 1 января 2013 г. – 31 декабря 2020 г. (в один этап)².

В последние годы государство в лице федеральных органов исполнительной власти активно реализует функции по нормативно-правовому регулированию отношений в сфере обеспечения граждан служебными жилыми помещениями, о чем свидетельствует ряд внесенных изменений в нормативные правовые акты, а также разработка новых проектов актов, регулирующих организацию работы по предоставлению служебных жилых помещений, а также порядок заключения договоров найма служебного жилого помещения³.

Нехватка имеющихся служебных жилых помещений, а также бюджетных ассигнований по расходам на строительство служебного жилья в Российской Федерации⁴ обуславливают необходимость рассмотрения вопросов, связанных с определением нормы предоставления служебного жилого помещения,

² Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 345 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» // Собрание законодательства РФ, 05.05.2014, № 18 (часть IV), ст. 2188.

³ См. напр.: Проект приказа Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 7 сентября 2018 г. «О внесении изменения в приказ Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 10.07.2014 № 198 «О предоставлении служебных жилых помещений в Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации»; Проект приказа Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 27 июля 2018 г. «О включении жилых помещений жилищного фонда Российской Федерации, закрепленных за Министерством науки и высшего образования Российской Федерации, территориальными органами Министерства науки и высшего образования Российской Федерации и организациями, подведомственными Министерству науки и высшего образования Российской Федерации, на праве оперативного управления и хозяйственного ведения, в специализированный жилищный фонд с отнесением таких помещений к определенному виду жилых помещений специализированного жилищного фонда, а также исключении жилых помещений из специализированного жилищного фонда, предоставлении служебных жилых помещений в центральном аппарате и территориальных органах Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, предоставлении служебных жилых помещений или жилых помещений в общежитиях в организациях, подведомственных Министерству науки и высшего образования Российской Федерации»; Проект приказа МЧС России от 6 февраля 2019 г. «Об утверждении Положения о предоставлении служебных жилых помещений и жилых помещений в общежитиях федеральным государственным гражданским служащим и работникам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» и др. // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов.

⁴ Заключение Комитета по обороне от 07.10.2013 № 68/1 «По проекту Федерального закона № 348499-6 «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» // СПС Консультант Плюс.

возникновением и прекращением права пользования служебным жильем, а также выселением граждан из служебных жилых помещений специализированного жилищного фонда, с учетом обеспечения баланса конституционных ценностей, публичных и частных интересов.

Возникающие пробелы в процессе реформирования жилищного законодательства, которое началось в период, предшествующий распаду СССР, и до сих пор еще не завершено, определяют значимость индивидуального регулирования жилищных отношений в нашей стране, позволяя решать жилищные проблемы граждан с учетом персональных качеств лиц, участвующих в этих отношениях, характера возникающих отношений.

Поскольку в процессе регулирования жилищных отношений все более возрастает удельный вес социального, особенное место в индивидуальном регулировании жилищных отношений отводится индивидуальному акту жилищных органов об отнесении жилого помещения к числу служебных и о предоставлении служебного жилого помещения конкретным лицам с учетом их нуждаемости в таком жилье, а также индивидуальному судебному решению и соответствующим позициям судов по жилищным делам.

Общее число рассмотренных жилищных споров судами общей юрисдикции планомерно растет по всей России, при этом значительное количество дел в практике судов общей юрисдикции составляют дела по спорам о выселении из жилых помещений, которые имеют особое социальное значение для общества. Так, в 2014 году судами общей юрисдикции рассмотрено 1 388 гражданских дел о выселении из жилых помещений специализированного жилищного фонда, в 2015 году – 1849 дел, в 2016 году – 3 224 дела, в 2017 – 4 204 дела, в 2018 – 4 003 дела. Вместе с тем, в жилищном законодательстве Российской Федерации не раскрыто понятие «выселения из жилого помещения», что препятствует объективному пониманию его правовой природы.

В 2019 году в апелляционной инстанции Московского городского суда всего рассмотрено 4 052 (в 2018 году – 4 014; в 2017 году – 3 953; в 2016 году – 3 093) гражданских дела на предмет законности и обоснованности вынесенных по ним

судебных решений районных судов, из которых 167 (в 2018 году – 130; в 2017 году – 103; в 2016 году – 102) решений судов первой инстанции по делам о выселении признаны незаконными, в том числе по апелляционным представлениям прокуроров, в связи с чем, отменены или изменены⁵.

Вышеизложенное свидетельствует о том, что иски о выселении граждан из жилых помещений, в ходе рассмотрения которых, в том числе, исследуются вопросы возникновения и прекращения у ответчиков права пользования служебными жилыми помещениями, в судах являются одними из многочисленных видов обращений организаций за защитой нарушенных прав, число которых постоянно увеличивается, а судебная практика применения жилищного законодательства в разрешении споров о выселении из служебных жилых помещений недостаточно сформирована, что требует подробного анализа и обобщения принятых судебных актов для обеспечения принципа единства судебной практики и правоприменения.

В сравнении с положениями Жилищного кодекса РСФСР, нормы действующего ЖК РФ в сфере правового регулирования отношений, связанных с пользованием и прекращением права пользования служебным жилым помещением, а также выселением из служебных жилых помещений претерпели существенные изменения. Так, сократился перечень категорий лиц, не подлежащих выселению без предоставления других жилых помещений. Такое нововведение представляется нелогичным с позиции критериев, предъявляемых к социальному государству, каковым является Российская Федерация, что обуславливает необходимость исследования обоснованности данного сокращения.

Отдельного внимания требует исследование вопроса о возможности применения сроков исковой давности по спорам о прекращении права пользования нанимателя служебным жилым помещением, выселении, поскольку истечение данного срока является самостоятельным основанием для отказа в иске, а судебная практика в решении данного вопроса продолжает быть противоречивой.

⁵ Официальная статистическая информация прокуратуры г. Москвы «Сведения о гражданских делах, рассмотренных апелляционной инстанцией Московского городского суда с участием прокурора».

Судебное решение об отказе в таком иске, в случае установления значимых по делу обстоятельств, свидетельствующих о невозможности выселения нанимателя и членов его семьи из служебного жилого помещения без предоставления другого жилого помещения, является основанием для бессрочного пользования служебным жилым помещением и ограничивается лишь моментом предоставления другого жилья.

Актуальность теоретического и практического исследования оснований возникновения, пользования и прекращения права пользования служебным жильем, такого правового последствия прекращения права пользования служебным жилым помещением, как выселение, предопределяется необходимостью их научного осмысления, а так же разработки и принятия изменений и дополнений в нормативные правовые акты, регулирующие жилищные правоотношения.

Степень научной разработанности темы. Анализу проблем правового регулирования возникновения, пользования и прекращения права пользования служебным жилым помещением, посвящены труды: М.И. Брагинского, В.В. Витрянского, Б.М. Гонгало, П.Н. Дятлова, П.В. Крашенинникова, В.Н. Литовкина, А.П. Сергеева, Е.А. Суханова, Ю.К. Толстого и других.

Особенности возникновения, пользования и прекращения права пользования служебным жилым помещением исследованы в работах П.П. Васильева «Правовое регулирование отношений по предоставлению и пользованию служебными жилыми помещениями по жилищному законодательству РФ» (Белгород, 2006), Н.В. Дулатовой «Прекращение жилищных правоотношений» (Москва - Челябинск, 2015).

Проблемы правового регулирования выселения как последствия прекращения права пользования служебным жилым помещением освещены в диссертационных исследованиях М.В. Иванчук «Право на служебное жилое помещение» (Харьков, 1982), Л.М. Пчелинцевой «Формы реализации права на жилище граждан, уволенных с военной службы, в Российской Федерации» (Москва, 1999), И.Л. Черкашиной «Проблемы судебной защиты конституционного права на жилище граждан Российской Федерации» (Москва, 2004), Ю.О. Гавриловой «Права военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, на служебные жилые помещения»

(Москва, 2005), Л.Ю. Рамзаевой «Основания и порядок выселения граждан из жилых помещений по новому жилищному законодательству» (Саратов, 2007), С.А. Рубанова «Договор найма служебного жилого помещения с участием подразделений органов внутренних дел и их сотрудников» (Санкт-Петербург, 2007), Е.А. Шипуновой «Жилищное правоотношение по найму специализированного жилого помещения» (Москва, 2008), Э.В. Гурбановой «Договор найма жилого помещения специализированного жилищного фонда» (Москва, 2009), научном труде Д.В. Карпухина и В.А. Смирнова «Выселение граждан из жилых помещений» (Королев, 2012).

Применение жилищного законодательства в правовом регулировании специализированного жилищного фонда, в особенности, порядка предоставления служебных жилых помещений, а также такого правового последствия прекращения права пользования служебным жилым помещением, как выселение, выявило многочисленные спорные вопросы, которые за период действия ЖК РФ более 15 лет так и не нашли своего разрешения.

Сложившаяся правовая неопределенность при установлении правовой природы права пользования служебным жилым помещением, правового режима данного вида жилых помещений специализированного жилищного фонда, а также в решении вопроса о выселении граждан из служебного жилья, предполагает возможность и необходимость дальнейших диссертационных и монографических исследований данной сферы жилищных правоотношений.

Цель диссертационного исследования заключается в разработке и обосновании цивилистического представления о правовом регулировании отношений найма служебных жилых помещений, выявлении существенных характеристик права пользования служебным жилым помещением, установлении основных признаков правового режима служебных жилых помещений, а также в формулировании предложений, направленных на совершенствование действующего законодательства, в том числе, касающегося вопросов выселения из служебного жилого помещения.

Для ее достижения поставлены следующие **задачи**:

- определить существенные характеристики служебного жилого помещения как объекта отношений найма;
- сформулировать понятие правового режима служебного жилого помещения и установить его основные признаки;
- установить классификацию служебных жилых помещений;
- выявить особенности правового регулирования возникновения права пользования служебным жилым помещением;
- определить существенные характеристики права нанимателя служебного жилого помещения, а также одного из правомочий, входящих в его состав – права пользования служебным жилым помещением;
- определить в рамках правового регулирования отношений найма служебных жилых помещений объем прав и обязанностей сторон соответствующего договора;
- исследовать особенности выселения граждан из служебного жилья с предоставлением другого жилого помещения;
- конкретизировать особенности выселения граждан из служебного жилого помещения без предоставления другого жилого помещения по различным основаниям, предусмотренным ЖК РФ;
- установить особенности применения сроков исковой давности к требованиям о выселении из служебного жилого помещения;
- выработать теоретически обоснованные и пригодные для практического применения рекомендации по совершенствованию законодательного регулирования отношений, связанных с регулированием отношений найма служебных жилых помещений.

Объектом исследования являются урегулированные нормами гражданского и жилищного права общественные отношения, связанные с возникновением, использованием и прекращением права пользования служебными жилыми помещениями, а также с выселением из служебных жилых помещений.

Предметом исследования выступает совокупность норм действующего гражданского и жилищного законодательства, определяющих правовой режим служебных жилых помещений, основания возникновения, порядок пользования и

правовые последствия прекращения права пользования служебным жилым помещением, соответствующие теоретические положения и правоприменительная (в том числе судебная) практика.

Методологическую основу исследования составляют всеобщий (диалектический), общенаучные (описание, сравнение, анализ и синтез, дедукция, обобщение, классификация) и частнонаучные (историко-правовой, формально-юридический, сравнительно-правовой, метод правового моделирования, метод анализа документов) методы научного познания.

Теоретическую основу исследования составили труды ученых-правоведов, специалистов по вопросам гражданского и жилищного права:

В.К. Андреева, С.Н. Братуся, М.И. Брагинского, П.П. Васильева, В.В. Витрянского, Е.А. Глухова, Б.М. Гонгало, Д.П. Гордеева, В.П. Грибанова, П.Н. Дятлова, В.С. Ема, В.В. Ершова, А.О. Иншаковой, Д.В. Карпухина, М.Я. Кирилловой, А.В. Киселева, П.В. Крашенинникова, О.А. Красавчикова, Е.С. Крюковой, В.В. Кулакова, С.И. Ландкова, Т.Н. Лесниченко, В.Н. Литовкина, И.Б. Мартковича, А.А. Мохова, И.А. Несмеяновой, С.В. Николюкина, В.Ф. Маслова, Л.М. Пчелинцевой, М.Н. Рахваловой, В.Д. Рузановой, П.И. Седугина, А.П. Сергеева, С.А. Сомянкova, С.И. Суловой, Е.А. Суханова, Ю.К. Толстого, Е.Н. Трофимова, И.А. Фаршатова, А.М. Фельдмана, С.В. Шанхаева, И.Л. Черкашиной, В.Ф. Чигир, Г.Ф. Шершеневича, И.Е. Энгельмана и др.

Нормативную основу исследований составили Конституция Российской Федерации, Всеобщая декларация прав человека, Гражданский кодекс Российской Федерации, Жилищный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», Федеральный закон от 27 мая 1998 г. №76-ФЗ «О статусе военнослужащих» и иные федеральные законы, постановления и распоряжения Правительства РФ, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в аспектах правовых оснований возникновения и юридических последствий прекращения права пользования служебным жилым помещением.

Эмпирическую базу исследования образовали результаты анализа судебной практики: постановлений и определений Конституционного Суда Российской Федерации (11), постановлений, определений Верховного Суда Российской Федерации (14), обзоров судебной практики Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (4), судебных актов судов общей юрисдикции – Московского городского суда и районных судов г. Москвы по спорам о выселении граждан из служебных жилых помещений за период 2011 – 2019 г. г. (28), а также личный опыт соискателя, приобретенный в период осуществления трудовой деятельности по обеспечению участия прокурора в гражданском процессе в Чертановском районном суде г. Москвы и Московском городском суде.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что в результате изучения правового регулирования отношений, связанных с возникновением, пользованием и прекращением права пользования служебным жилым помещением сформулированы и обоснованы теоретические положения, раскрывающие специфику правового регулирования пользования служебным жилым помещением, правового режима служебных жилых помещений, особенности возникновения и прекращения права пользования служебным жилым помещением; установлены существенные признаки права пользования служебным жилым помещением, выявлены особенности правовой природы выселения и систематизированы основания для применения данного правового последствия в случае прекращения права пользования служебным жилым помещением.

Положения, выносимые на защиту:

1. Выявлено, что в соответствии с научно обоснованной концепцией интегративного правопонимания правовое регулирование отношений найма служебных жилых помещений основывается на принципах и нормах жилищного права, содержащихся в единой многоуровневой системе форм национального и международного жилищного права, реализуемых в России.

2. Установлено, что служебное жилое помещение как объект рассматриваемых отношений имеет специальный правовой режим, поскольку в

отличие от общего режима распространяет свое действие на определенный круг работников, обладающих ограниченным объемом прав в связи с особым функциональным назначением служебных жилых помещений. Под правовым режимом служебного жилого помещения предложено понимать совокупность правовых средств, определяющих исключительный характер назначения, порядка предоставления и прекращения права пользования служебным жилым помещением, направленных на создание особого правового и индивидуального регулирования отношений по пользованию служебным жилым помещением.

3. Представлена классификация служебных жилых помещений, исходя из различных классификационных критериев, в зависимости от: вида жилого помещения как объекта жилищных прав – жилой дом и отдельная квартира; целевого назначения служебного жилого помещения – предоставляемое для проживания в связи с выполнением гражданами трудовых или служебных обязанностей и предоставляемое для проживания в связи с назначением на государственную должность, с избранием на выборные должности; оснований пользования служебным жилым помещением – пользование которым осуществляется на основании действующего договора найма и пользование которым осуществляется на основании решения суда до предоставления другого жилого помещения.

4. Доказано, что право нанимателя по договору найма служебного жилого помещения является ограниченным вещным правом, в состав которого входят правомочия владения, пользования и распоряжения, реализуемые действиями непосредственно управомоченного лица в отношении индивидуально-определенной вещи – отдельной квартиры или жилого дома, обладающие абсолютным характером защиты, а также в исключительном, указанном в ч. 2 ст. 102 ЖК РФ, случае свойством следования.

5. Доказана необходимость в целях реализации социальной функции государства расширения перечня лиц, с учетом баланса частного и публичного интереса при обеспечении граждан служебными жилыми помещениями, выселение которых не допускается без предоставления другого жилого помещения, в который

следует включить лиц, освобожденных от должности, в связи с которой им было предоставлено жилое помещение, но не прекративших трудовых отношений с организацией, предоставившей это помещение, а также лиц, уволенных в связи с ликвидацией предприятия, учреждения, организации, либо по сокращению численности или штата работников.

6. Обосновано, что при переходе нанимателя служебного жилого помещения на другую должность в той же организации (структурном подразделении) или ведомстве, трудовая или служебная деятельность в которых, явилась основанием для предоставления служебного жилого помещения, право пользования служебным жилым помещением, предоставленным ранее, сохраняется также в том случае, если замещение новой должности не предусматривает предоставление служебного жилого помещения, поскольку в данном случае трудовой договор по смыслу ст. 72.1 ТК РФ и согласно положениям специальных законов, не прекращается.

7. Аргументировано, что в отличие от выселения из жилого помещения, занимаемого по договору социального найма по основанию, предусмотренному ст. 90 ЖК РФ, в связи с невнесением нанимателем более 6 месяцев платы за жилое помещение и коммунальные услуги, выселение из служебного жилого помещения по указанному основанию с учетом положений ст. ст. 83, 103 ЖК РФ в их взаимосвязи должно осуществляться без предоставления другого жилого помещения.

8. Определено, что для обращения с иском о выселении граждан из служебного жилого помещения в целях защиты нарушенного субъективного права в случае наличия у нанимателя правовых оснований для вселения, которыми выступает ордер на занятие служебного жилого помещения в случае его предоставления до 1 марта 2005 г., или договор найма служебного жилого помещения подлежит применению общий трехлетний срок давности. При отсутствии указанных правовых оснований по смыслу статей 304 и 208 ГК РФ, сроки исковой давности применению не подлежат.

В целях совершенствования исследуемых правоотношений внести следующие изменения и дополнения в содержание норм жилищного законодательства:

1. Опираясь на положение ч. 1 ст. 104 ЖК Российской Федерации, изложить п. 5 Правил отнесения жилых помещений к специализированному жилищному фонду и типовых договоров найма специализированных жилых помещений, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 26 января 2006 г. № 42⁶, в следующей редакции: *«К служебным жилым помещениям относятся отдельные квартиры и жилые дома».*

2. Дополнить ст. 101 ЖК РФ частью 4 в следующей редакции: *«В случае приобретения нанимателем или членами его семьи в собственность жилого помещения в соответствующем населенном пункте, договор найма специализированного жилого помещения считается расторгнутым со дня возникновения такого права, если иное не предусмотрено федеральным законом».*

3. Изменить ч. 3 ст. 104 ЖК РФ, заменив *«увольнение со службы является основанием прекращения договора найма служебного жилого помещения»* на *«увольнение со службы является основанием расторжения договора найма служебного жилого помещения».*

Теоретическая значимость положений и выводов диссертации определяется тем, что они развивают и дополняют теорию российского гражданского и жилищного права в сфере правового регулирования отношений найма служебных жилых помещений, гражданско-правовую теорию об ограниченных вещных правах в части отнесения к таковым прав пользования нанимателя и членов его семьи, учение о праве на жилище, прекращении данного права, а также о сроках исковой давности.

Практическая значимость результатов исследования состоит в возможности использования выводов и рекомендаций в дальнейшей научной разработке исследуемой темы, в правоприменительной деятельности судов при рассмотрении гражданских споров, а также в качестве теоретической основы для совершенствования законодательства.

⁶ Постановление Правительства РФ от 26.01.2006 № 42 (ред. от 18.07.2016) «Об утверждении Правил отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду и типовых договоров найма специализированных жилых помещений» // Собрание законодательства РФ. 06.02.2006. № 6. Ст. 697.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена на кафедре гражданского права ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», где проводились ее рецензирование и обсуждение.

Основные положения и выводы диссертационной работы опубликованы в 11 научных статьях, 4 из которых опубликованы в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, перечень которых утвержден Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Теоретические и практические положения диссертационного исследования нашли свое отражение в научных публикациях автора; активно применялись в практической деятельности по отправлению правосудия, а также при осуществлении прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации путем внесения мер прокурорского реагирования в виде апелляционных представлений и проектов кассационных представлений на решения судов общей юрисдикции, а также предъявления исков о выселении в порядке ст. 45 ГПК РФ в интересах граждан, неопределенного круга лиц и Российской Федерации; использовались при обучении студентов ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», муниципальных служащих в Центре «ВШГУ» Красногорского филиала РАНХиГС; в ходе выступлений с докладами на тематических научно-практических конференциях, в частности, I Международная научно-практическая конференция «Современные тенденции развития гражданского и гражданского процессуального законодательства и практики его применения» (г. Казань, апрель 2014 г.), XI Международная научно-практическая конференция «Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики» (г. Тольятти, апрель 2014), III Ежегодная международная научно-практическая конференция «Защита частных прав: проблемы теории и практики» (г. Иркутск, сентябрь 2014 г.), VI Всероссийская научно-практическая конференция аспирантов, соискателей и молодых ученых «Верховенство права и правовое государство: проблемы теории и практики» (г. Москва, апрель 2015 г.), Всероссийская научно-практическая конференция «Проблемы современного российского

законодательства» (г. Иркутск, сентябрь 2015 г.), Международная научно-практическая конференция «Социально-гуманитарные науки и глобальные проблемы современности» (г. Белгород, июнь 2018 г.).

Кроме того, результаты диссертационного исследования были внедрены в учебный процесс ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия» и практическую деятельность управления по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе прокуратуры г. Москвы.

Структура и объем диссертации. Основные цели и задачи, поставленные в диссертации, определили ее структуру. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих 7 параграфов, заключения и библиографического списка.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность диссертационного исследования по вопросам, связанным с особенностями правового регулирования предоставления, пользования и прекращения права пользования служебными жилыми помещениями, проанализирована степень научной разработанности темы, определен объект, цель и задачи, методологическая основа исследования, обоснована научная новизна, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, раскрыта теоретическая и практическая значимость, приведены данные об апробации результатов проведенного исследования.

Первая глава «Служебное жилое помещение: понятие и существенные характеристики как объекта отношений найма» состоит из трех параграфов.

В **первом параграфе первой главы «Понятие и характеристика служебного жилого помещения»** раскрываются понятие служебного жилого помещения как объекта общественных отношений в сфере удовлетворения жилищных потребностей граждан при осуществлении трудовых функций, прохождении службы, а также основные этапы развития отечественного жилищного законодательства в части правового регулирования отношений найма служебных жилых помещений.

Проведен историко-правовой анализ формирования понятия «служебного жилого помещения», получившего свое развитие с принятием Гражданского кодекса РСФСР 1922 г. Изложены теоретические положения, определяющие основные существенные признаки анализируемой категории жилых помещений, направленные на устранение правовой неопределенности, возникающей в судебной практике при определении судьбы служебных помещений, которые были предоставлены для проживания еще в советский период.

Установлено, что для решения вопроса о том, является ли конкретное жилое помещение служебным, необходимо исходить из положений законодательства, действовавшего на момент предоставления данного жилого помещения.

Обращено внимание на недопустимость использования понятия «служебный жилищный фонд», в том числе применительно к жилищному фонду отдельного органа государственной власти или выделенной группы органов, подменяющего по смыслу специализированный жилищный фонд, в который, в соответствии со ст. 92 ЖК РФ, кроме служебных жилых помещений, могут входить также общежития, жилые помещения маневренного фонда и др.

Во втором параграфе первой главы «Правовой режим служебного жилого помещения» в целях определения существенных характеристик правового режима служебных жилых помещений рассмотрены особенности, присущие объекту общественных отношений в рассматриваемой сфере, уделено внимание исключительному характеру назначения служебного жилого помещения, особому порядку включения жилых помещений в число служебных и исключения из их числа.

По результатам проведенного анализа выделены основные существенные характеристики правового режима служебного жилого помещения:

– представляет собой совокупность правовых средств, определяющих исключительный характер назначения, порядка предоставления и прекращения права пользования служебным жилым помещением, направленных на создание особого правового и индивидуального регулирования отношений по пользованию служебным жилым помещением;

- создается в целях упорядочения общественных отношений найма служебных жилых помещений, путем их эффективного правового регулирования;
- в случае принятия решения уполномоченным органом об исключении жилого помещения из числа служебных, может быть изменен, т.е. допускается возможность установления, изменения или прекращения субъективных прав и обязанностей в отношении жилого помещения, предоставленного в качестве служебного.

Предложено с учетом вышеуказанных признаков определить правовой режим служебного жилого помещения как совокупность правовых средств, определяющих исключительный характер назначения, порядка предоставления и прекращения права пользования служебным жилым помещением, направленных на особую упорядоченность правового и индивидуального регулирования отношений по пользованию служебным жилым помещением.

Сформирована и обоснована позиция, что правовой режим служебного жилого помещения относится к числу специальных, поскольку в отличие от общего режима распространяет свое действие на определенный круг работников, обладающих ограниченным объемом прав в связи с особым функциональным назначением служебных жилых помещений.

Проанализированные особенности правового режима служебных жилых помещений специализированного жилищного фонда обуславливают ограниченный объем прав как у нанимателя такого жилья, так у членов его семьи, которые более подробно раскрыты в следующей главе.

В третьем параграфе первой главы «Классификация служебных жилых помещений» с критической точки зрения рассмотрены представленные в науке подходы к выработке и научному обоснованию видов служебных жилых помещений. По результатам выявленных сущностных характеристик и особенностей правового режима служебных жилых помещений разработана последовательная классификация служебных жилых помещений, исходя из различных классификационных критериев.

Отмечено, что ряд предлагаемых классификаций в настоящее время вступают в противоречие с нормами действующего законодательства (например, деление на служебные жилые помещения и служебные жилые помещения, пригодные для временного проживания), либо не влияют на правовой режим служебного жилого помещения (выделение служебных жилых помещений органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности и т.д.)

Анализ гражданского и жилищного законодательства, позволил классифицировать служебные жилые помещения, в зависимости от: 1) вида жилого помещения как объекта жилищных прав – жилой дом и отдельная квартира; 2) целевого назначения служебного жилого помещения – предоставляемое для проживания в связи с выполнением гражданами трудовых или служебных обязанностей и предоставляемое для проживания в связи с назначением на государственную должность, с избранием на выборные должности; 3) оснований пользования служебным жилым помещением – пользование которым осуществляется на основании действующего договора найма и пользование которым осуществляется на основании решения суда до предоставления другого жилого помещения.

Вторая глава «Правовое и индивидуальное регулирование пользования служебным жилым помещением» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе второй главы «Особенности правового регулирования предоставления служебных жилых помещений» подробно анализируются основания возникновения права пользования служебным жилым помещением, а также особый порядок предоставления данного вида жилых помещений специализированного жилищного фонда.

Установлено, что в основу возникновения права пользования служебным жилым помещением у гражданина положен сложный юридический состав, включающий обязательную совокупность юридических действий в виде гражданско-правовых сделок, административных актов, устанавливающих гражданские права и обязанности: отнесение жилого помещения к числу служебных в установленном законом порядке; решение компетентного органа о предоставлении

служебного жилого помещения специализированного жилищного фонда; оформление письменного договора найма служебного жилого помещения.

Отмечая особую роль индивидуального регулирования отношений найма служебных жилых помещений, автор обосновывает позицию, согласно которой административный акт жилищных органов, которым выступает решение уполномоченного органа об отнесении жилого помещения к числу служебных в установленном законом порядке, а также решение компетентного органа о предоставлении служебного жилого помещения, являются индивидуальными актами, поскольку при их принятии учитываются конкретные обстоятельства, персональные качества лица, в отношении которого принимается административный акт, нуждаемость в предоставлении служебного жилого помещения, в результате чего закрепляются результаты поведения участников общественных отношений. Обращаясь к индивидуальному регулированию указанных отношений, автор приходит к выводу, что в качестве самостоятельного основания возникновения права пользования служебным жилым помещением также может выступать судебное решение.

Второй параграф второй главы «Пользование служебным жилым помещением» посвящен исследованию сущностных характеристик права пользования служебным жилым помещением.

В обоснование представления о вещно-правовой природе прав нанимателя по договору найма специализированного жилого помещения, автор отмечает, что, во-первых, объектом права пользования является индивидуально-определенная вещь в виде жилого дома, отдельной квартиры (ч. 1 ст. 104 ЖК РФ), отнесенная в установленном законом порядке к числу служебных.

Во-вторых, договор найма служебного жилья, являясь основанием для возникновения у указанных лиц права пользования на жилые помещения, хотя и дает повод рассуждать об обязательственной природе возникающих отношений, вместе с тем, жилищное законодательство строго регулирует условия данного соглашения, участникам которого не предоставляется возможность изменения его содержания. В данном случае договор не является гражданско-правовым договором

в числом виде, поскольку субъектом предоставления служебного жилья может выступать Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования (что допускается ст. ст. 2, 124 ГК РФ), в связи с чем, принцип равенства в данных договорных правоотношениях реализуется весьма условно, поскольку работники, которым предоставляется служебное жилое помещение, являются экономически более слабой стороной в трудовом правоотношении относительно работодателя и находятся не только в материальной зависимости от него, но и в организационной.

В-третьих, установлено, что абсолютный характер защиты данного права подтверждается возможностью применения к рассматриваемым правоотношениям положения ст. 305 ГК РФ, согласно которому лицо, хотя и не являющееся собственником, но владеющее имуществом, в том числе на основании договора, наделено вещно-правовой защитой против любого нарушителя.

В-четвертых, доказано, что свойство следования, характерное для вещного права, находит свое проявление в случае указанном в ч. 2 ст. 102 ЖК РФ – если новый собственник служебного жилого помещения или юридическое лицо, которому передано такое жилое помещение, является стороной трудового договора с работником - нанимателем такого жилого помещения.

В третьем параграфе второй главы «Содержание прав и обязанностей сторон договора найма служебного жилого помещения» подробно проанализированы права и обязанности наймодателя, нанимателя и членов его семьи по договору найма служебного жилого помещения.

Установлено, что рассмотренные особенности правового режима служебных жилых помещений определяют ограниченный объем прав нанимателя и членов семьи нанимателя служебного жилого помещения.

Обоснована позиция, что, не смотря на зависимый, производный от прав нанимателя характер права пользования служебным жилым помещением членов семьи нанимателя, с целью обеспечения эффективной судебной защиты прав и интересов данной категории граждан, также имеющих право пользования служебным жильем, необходимо рассматривать указанных лиц в качестве

самостоятельной группы субъектов правоотношений, складывающихся по поводу пользования служебными жилыми помещениями, поскольку при возникновении права пользования у них одновременно возникают соответствующие обязанности перед наймодателем жилого помещения.

Уточнено, что к данной категории лиц граждан, проживающих совместно с нанимателем, следует относить его супруга (у), детей, родителей, других родственников, нетрудоспособных иждивенцев и иных лиц, включенных в договор найма служебного жилого помещения в качестве члена семьи нанимателя. При этом необходимость определения указанного круга лиц имеет правовое значение только при внесении изменений в договор найма служебного жилого помещения в случае, когда данные граждане будут вселяться нанимателем позднее, после заключения соответствующего договора.

Третья глава «Особенности правового регулирования прекращения пользования служебным жилым помещением» состоит из четырех параграфов.

В первом параграфе «**Основания прекращения права пользования служебным жилым помещением**» проводится анализ прекращения права пользования служебным жилым помещением по различным основаниям, в том числе анализируются обязательства нанимателя и членов его семьи, неисполнение которых может послужить основанием для расторжения договора найма служебного жилого помещения.

Установлено, что в отличие от расторжения, основаниями прекращения договора будут являться обстоятельства, которые не связаны с волей участников договора. При этом под расторжением понимаются волевые действия одной или двух сторон, направленные на прекращение жилищных прав и обязанностей участников договора. Таким образом, данные действия представляют собой односторонние или двусторонние гражданско-правовые сделки.

Изучен вопрос применения ч. 4 ст. 31 ЖК РФ по спорам о выселении бывших членов семьи нанимателя, на основании которой, в случае прекращения семейных отношений между нанимателем служебного жилого помещения и членом его семьи, право пользования служебным жилым помещением за бывшим членом семьи

нанимателя не сохраняется. Указано на необходимость судам при определении срока, на который за бывшими членами семьи нанимателя служебного жилого помещения может быть сохранено право пользования, учитывать срочность договора найма служебного жилого помещения и не превышать срок, на который наймодателем предоставлено жилое помещение.

Во втором параграфе «Выселение как правовое последствие права пользования служебным жилым помещением» акцентировано внимание на высокой социальной значимости института выселения в современном жилищном праве.

По результатам исследования правовой природы выселения отмечена двойственная роль указанных принудительных мер в гражданском праве: и как мер ответственности, и как средств защиты субъективного права. Обоснован вывод о том, что выселение (в том числе в связи с прекращением права пользования служебным жилым помещением) можно рассматривать одновременно как меру защиты для одной стороны жилищных правоотношений, субъективные права которой нарушены, и как меру ответственности для другой, по вине которой произошли соответствующие нарушения.

Отмечено, что судебное решение о выселении гражданина из служебного жилого помещения является основанием для снятия его с регистрационного учета, и, в свою очередь, является финалом прекращения жилищных прав на данное жилое помещение.

В целях способствования сохранению числа служебных жилых помещений специализированного жилищного фонда обосновано предложение закрепить в соответствующих нормативных правовых актах за отдельными подразделениями органов и организаций, осуществляющими предоставление служебных жилых помещений, на которые возложены функции ведения учета и распределения служебных жилых помещений, порядок осуществления контроля за использованием служебного жилья, в соответствии с которым не реже одного раза в год проверять законность проживания в них нанимателя и членов его семьи.

В указанном параграфе также раскрывается правовая природа института сроков исковой давности, порядок их применения по требованиям о выселении из служебных жилых помещений. Уделено внимание на необходимость установления в первую очередь законности вселения в жилое помещение нанимателя и членов его семьи для разрешения вопроса о возможности применения сроков исковой давности по требованиями о выселении. По результатам анализа правоприменительной практики и норм действующего гражданского законодательства, автор приходит к выводу, что при соблюдении установленного законом порядка вселения применим общий трехлетний срок исковой давности, в противном случае на предъявляемые правообладателем требования давностный срок не распространяется в виду того, что у лиц, занимающих жилое помещение, право пользования не возникает (отсутствует).

В третьем параграфе третьей главы «Выселение из служебного жилого помещения без предоставления другого жилого помещения» детально рассмотрены случаи выселения без предоставления другого жилого помещения, в связи с прекращением трудовых отношений (увольнение со службы и т.д.), а также отсутствием законных прав граждан на вселение и проживание в служебном жилом помещении, основные спорные вопросы, возникающие в правоприменительной деятельности.

Обращено внимание на то, что жилищное законодательство не содержит правовых оснований, в соответствии с которыми при прекращении трудовых отношений, в связи с переходом (переводом) на новое место работы, трудовая деятельность в котором также является основанием для предоставления служебного жилого помещения, предусматривалась бы возможность сохранения права пользования по договору найма служебного жилого помещения ранее предоставленным служебным жилым помещением. Между тем, сохранение права пользования служебным жилым помещением в данном случае позволило бы разрешить вопрос, относительно того, как следует оценивать переход нанимателя служебного жилого помещения на другую работу в той же организации, но на другую должность.

Обоснована позиция о необходимости сохранения права пользования по договору найма служебного жилого помещения, предоставленного ранее в случае, когда с письменного согласия работника по инициативе работодателя нанятый переведен на другую должность в той же организации, но не предусматривающую предоставление служебного жилого помещения, поскольку трудовой договор по смыслу ст. 72.1 Трудового кодекса РФ, не будет считаться прекращенным, если данное перемещение осуществлено в той же организации (структурном подразделении).

В четвертом параграфе третьей главы «Предоставление другого жилого помещения в связи с выселением из служебного жилого помещения» проанализирована обоснованность и целесообразность сокращения категорий граждан, чье выселение не допускалось без предоставления другого жилого помещения, предусмотренных в ст. 108 ЖК РСФСР по сравнению с перечнем, содержащимся в ч. 2 ст. 103 ЖК РФ.

Анализируя нормы жилищного законодательства, автор критически относится к исключению из действующего ЖК РФ положения, предусматривающего сохранение права на предоставление другого жилого помещения в связи с выселением у лиц, освобожденных от должности, в связи с которой им было предоставлено жилое помещение, но не прекративших трудовых отношений с предприятием, учреждением, организацией, предоставившими это помещение.

Определено, что освобождение от должности, в связи с которой гражданин обеспечивался служебным жильем, при наличии не прекратившихся, длящихся трудовых отношений, не свидетельствует о том, что обстоятельства, послужившие основанием для предоставления служебного жилого помещения, отпали, в силу чего договор найма служебного жилого помещения может быть повторно заключен на период трудовых отношений, что, в свою очередь, будет являться основанием для сохранения права пользования ранее занятого жилого помещения или для предоставления другого жилого помещения с учетом специфики трудовых отношений между тем же наймодателем и нанимателем жилого помещения.

Обращая внимание на то, что отсутствие в действующем жилищном законодательстве нормы, предусматривающей невозможность выселения без предоставления другого жилого помещения граждан, уволенных в связи с сокращением численности или штата работников, существенно ограничивает защиту жилищных прав данной категории лиц, в связи с чем предложено включить в ст. 103 ЖК РФ вышеуказанную категорию граждан в число лиц, не подлежащих выселению без предоставления другого жилого помещения, как и группу лиц, уволенных в связи с ликвидацией предприятия, учреждения, организации, либо по сокращению численности или штата работников, поскольку в данном случае речь идет об увольнении граждан со службы исключительно по инициативе работодателя. Отсутствие в настоящее время указанного положения свидетельствует о необоснованном возложении на лиц, занимавших служебные жилые помещения, экономических и социальных рисков наймодателя по соответствующему договору найма и нарушении их конституционного права на жилище.

В **заключении** в общем виде представлены выводы, сделанные в результате диссертационного исследования и предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Основные научные положения диссертации

опубликованы в следующих работах:

I. В рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК при Министерстве образования и науки Российской Федерации для публикации результатов диссертационных исследований:

1. Оглио Е.Ф. Увольнение сотрудника уголовно-исполнительной системы как основание прекращения договора найма служебного жилого помещения // Современный юрист. 2019. № 4 (29). С. 66-71 (0,5 п. л).
2. Оглио Е.Ф. Правовое регулирование обеспечения граждан служебными жилыми помещениями // Российское правосудие. 2016. № 6. С. 43-48 (0,5 п. л.).
3. Оглио Е.Ф. Правовое положение членов семьи нанимателя служебного помещения // Российское правосудие. 2015. № 9. С. 33-37 (0,4 п. л.).

4. Оглио Е.Ф. Применение сроков исковой давности по требованиям о выселении граждан из служебных жилых помещений // Закон и право. 2014. № 12. С. 76-77 (0,25 п. л.).

II. В иных научных изданиях:

5. Оглио Е.Ф. Юридическая природа права нанимателя служебного жилого помещения в Российской Федерации / В.В. Лисицын, Е.Ф. Оглио // Правовые вопросы недвижимости. 2018. № 2. С. 6-11 (0,5 п. л. / личный вклад автора – 0,3 п. л.).

6. Оглио Е.Ф. Анализ применения нормы предоставления при обеспечении граждан служебными жилыми помещениями // Социально-гуманитарные науки и глобальные проблемы современности: сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции 31 мая 2018г.: в 4-х ч. / Под общ. Ред. Е.П. Ткачевой. – Белгород: ООО Агенство перспективных научных исследований (АПНИ), 2018. Часть III. С. 113-117 (0,23 п. л.).

7. Оглио Е.Ф. Институт выселения в современном жилищном праве // «Верховенство права и правовое государство: проблемы теории и практики»: Материалы X международной научно-практической конференции. – М.: РГУП, 2016. С. 726-730 (0,25 п. л.).

8. Оглио Е.Ф. Основания прекращения права пользования служебным жилым помещением // Проблемы современного российского законодательства: материалы IV Всероссийской научно-практической конференции (г. Иркутск, 11 сентября 2015 г.) / отв. ред. С.И. Суслова. Иркутский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России). – Иркутск, 2015. С. 223-225 (0,18 п. л.).

9. Оглио Е.Ф. Правовая природа выселения в современном жилищном праве // Защита частных прав: проблемы теории и практики : материалы 3-й ежегод. междунар. науч.-практ. конф. (Иркутск, 19–20 сент. 2014 г.) / под ред. Н. П. Асланян, Ю. В. Виниченко. – Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2014. С. 248-251 (0,28 п. л.).

10. Маху (Оглио) Е.Ф. Особенности выселения военнослужащих из служебных жилых помещений // Материалы I Международной научно-практической конференции «Соверменные тенденции развития гражданского и гражданского

процессуального законодательства и практика его применения». – Казань, КФ ФГБОУВПО «РАП», 2014. С. 201-204 (0,20 п. л).

11. Маху (Оглио) Е.Ф. Особенности правового режима служебных жилых помещений // Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики. Актуальные проблемы юридической науки. Материалы XI Международной научно-практической конференции. – Тольятти: Волжский университет им. В.Н. Татищева, 2014. Ч. I. 362-367 (0,38 п. л).