



О некоторых проблемных ситуациях, возникающих при заключении договоров социального найма



Р.М. Попов,
консультант отдела
судебной и арбитражной практики
администрации
г. Дубны

В соответствии с положениями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» одной из основных задач органов местного самоуправления является обеспечение нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан такими помещениями. На практике ее решение все чаще осложняется спорными ситуациями, когда жилье предоставлено, а граждане отказываются от заключения договора социального найма.

Предоставление гражданам жилых помещений осуществляется, как правило, по договорам социального найма. В соответствии с ч. 1 ст. 60 Жилищного кодекса РФ (далее – ЖК РФ) по договору социального найма жилого помещения одна сторона – собственник жилого помещения государственного жилищного фонда или муниципального жилищного фонда (действующий от его имени уполномоченный государственный орган или уполномоченный орган местного самоуправления) либо управомоченное им лицо (наймодатель) обязуется передать другой стороне – гражданину (нанимателю) жилое помещение во владение и пользование для проживания в нем. В соответствии с ч. 4 ст. 57 ЖК РФ решение о предоставлении жилого помещения по договору социального найма, принятое с соблюдением требований ЖК РФ, является основанием заключения соответствующего договора социального найма в срок, установленный данным решением.

В судебной практике неоднократно констатировался тот факт, что принятие решения о предоставлении жилого помещения (органом местного самоуправления, судом и т. п.) возлагает на уполномоченный орган обязанность заключить договор социального найма, т. е. норма ч. 4 ст. 57 ЖК РФ является императивной. При этом несоблюдение письменной формы договора социального найма не может являться основанием для вывода о том, что у лица, в отношении которого принято решение о предоставлении жилого помещения по договору социального найма, не возникло право пользования жилым помещением по договору социального найма, поскольку

подтверждением заключения договора могут служить различные письменные доказательства, в частности открытие вселившемуся лицу лицевого счета для оплаты за жилое помещение и коммунальные услуги (см. определение Верховного Суда РФ от 06.12.2011 № 47-В11-7).

В то же время в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 153 ЖК РФ обязанность по внесению платы за жилое помещение и коммунальные услуги возникает у нанимателя жилого помещения по договору социального найма с момента заключения такого договора. Поэтому в случае, если гражданин не заключает договор социального найма, у органов местного самоуправления возникают проблемы, связанные с несением убытков по причине невнесения таким гражданином платы за содержание и ремонт жилого помещения и т. п.

Практика показывает, что наибольшее количество подобных проблем относится к гражданам, расселяемым из подлежащих сносу многоквартирных жилых домов, чьи земельные участки вместе с домами были изъяты для муниципальных нужд. Эти проблемы возникают, как правило, в связи с тем, что граждане отказываются освободить ранее занимаемые ими жилые помещения и переселяться в новые, предоставленные органами местного самоуправления взамен изъятых. В итоге складывается ситуация, когда гражданина, отказывающегося от подписания договора социального найма, в соответствии с действующим законодательством необходимо либо лишать права пользования жилым помещением, либо понуждать к заключению договора социального найма.

Пунктом 1 ст. 421 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ) закреплен принцип свободы договора, который предполагает, что граждане и юридические лица вправе заключать договоры по своему усмотрению. В пункте 2 ст. 421 ГК РФ закреплено правило, в соответствии с которым понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена действующим законодательством или добровольно принятыми на себя обязательствами.

В связи с чем возникает вопрос: а является ли заключение договора социального найма гражданином обязанностью соответствующего гражданина? Практика, к сожалению, дает отрицательный ответ на данный вопрос.

Пример

Комитет по управлению имуществом г. Долгопрудного Московской области обратился в суд с иском к С.Ш.С. об обязанности заключить договор социального найма жилого помещения, принять указанное жилое помещение по акту приема-передачи, а также о взыскании с ответчика 44 823,57 руб. в качестве платы за содержание данной квартиры. Заявленные требования мотивированы тем, что вступившим в законную силу решением Долгопрудненского городского суда Московской области от 07.12.2005 на администрацию г. Долгопрудного возложена обязанность предоставить С.Ш.С. и членам его семьи жилое помещение по договору социального найма в соответствии с установленными нормами. Во исполнение данного решения суда постановлением главы г. Долгопрудного от 13.03.2008 № 146-ПГ С.Ш.С. и членам его семьи была предоставлена квартира. Однако ее предоставление было оспорено С.Ш.С. в судебном порядке. Вступившим в законную силу решением Долгопрудненского городского суда Московской области от 18.06.2008 требования С.Ш.С. о признании незаконным постановления главы г. Долгопрудного о предоставлении ему спорной квартиры оставлены без удовлетворения.



В случае если гражданин не заключает договор социального найма, у органов местного самоуправления возникают проблемы, связанные с несением убытков по причине невнесения таким гражданином платы за содержание и ремонт жилого помещения.

В связи с изданием данного постановления 27 мая 2008 г. судебным приставом-исполнителем было вынесено постановление об окончании исполнительного производства на основании п. 1 ч. 1 ст. 47 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее – Федеральный закон № 229-ФЗ) (фактическое исполнение требований, содержащихся в исполнительном документе). С.Ш.С. было отказано в удовлетворении жалобы на действия судебного пристава-исполнителя, издавшего постановление об окончании исполнительного производства.

Решением Долгопрудненского городского суда Московской области от 29.09.2010 иски требования удовлетворены частично: на С.Ш.С. возложена обязанность заключить договор социального найма на спорную квартиру и принять указанное жилое помещение по акту приема-передачи; с С.Ш.С. в пользу Комитета по управлению имуществом г. Долгопрудного взысканы денежные средства в сумме 17 448,60 руб.; отказано в остальной части заявленных требований.

Суд при вынесении решения отметил, что в соответствии с п. 4 ст. 57 ЖК РФ решение о предоставлении жилого помещения по договору социального найма, принятое с соблюдением требований ЖК РФ, является основанием для заключения соответствующего договора социального найма.

Пунктом 1 ст. 63 ЖК РФ установлено, что договор социального найма жилого помещения заключается в письменной форме на основании решения о предоставлении жилого помещения жилищного фонда социального использования.

Из системного толкования приведенных выше норм материального права, по мнению суда, следует, что решение уполномоченного органа о предоставлении жилого помещения по договору социального найма является обязательным основанием для последующего заключения договора социального найма сторонами этого договора.

В силу п. 4 ст. 445 ГК РФ, если сторона, для которой в соответствии с ГК РФ или иными законами заключение договора обязательно, уклоняется от его заключения, другая сторона вправе обратиться в суд с требованием о понуждении заключить договор. Сторона, необоснованно уклоняющаяся от заключения договора, должна возместить другой стороне причиненные этим убытки.

Исходя из указанных положений закона, ответчик должен быть понужден к заключению договора социального найма в отношении спорного жилого помещения, предоставленного ему в установленном законом порядке во исполнение судебного решения от 07.12.2005, и соответственно это помещение должно быть принято им по акту приема-передачи с возмещением истцу убытков, понесенных по содержанию указанного жилого помещения за период с 15 апреля по ноябрь 2009 г.

Указанное решение, оставленное без изменения кассационной инстанцией, было передано для рассмотрения в Президиум Мособлсуда в порядке надзора.

Президиум позиции нижестоящих судов не разделил. Суд указал, что при разрешении спора судебные инстанции не учли, что на основании решения суда от 07.12.2005 и изданного во исполнение указанного решения постановления главы г. Долгопрудного от 13.03.2008 № 146-ПГ обязанность по предоставлению жилья и заключению договора социального найма на спорную квартиру возникла именно у администрации г. Долгопрудного. У С.Ш.С. такая обязанность не возникла, а поэтому он не является лицом, которого можно понудить заключить договор социального найма жилого помещения ни в силу закона, ни в силу договора. На данном основании Президиум состоявшиеся по делу судебные акты отменил (см. постановление Президиума Московского областного суда от 25.05.2011 № 202 по делу № 44-67/11).

Таким образом, на практике возможна следующая ситуация: орган местного самоуправления предоставляет жилое помещение гражданам, которые не только не используют указанное помещение, но и всячески препятствуют муниципалитетам в исполнении их обязанностей по предоставлению жилого помещения. В случае если такие граждане отказываются освободить ранее занимаемое ими жилое помещение, органы местного самоуправления разрешают проблему, как правило, обращением в суд с иском о выселении с предоставлением другого благоустроенного жилого помещения. При исполнении судебного акта и возникают спорные вопросы. Даже если приставами фактически перенесены вещи в новую квартиру, но гражданин не вселяется в нее и ключи ему не переданы, основания для окончания исполнительного производства в соответствии со ст. 46 Федерального закона № 229-ФЗ отсутствуют.

Пример

Администрация г. Дубны обратилась в суд с иском к собственнику жилого дома о прекращении права его собственности путем выкупа указанного жилого дома по установленной судом цене. Требования обосновывались тем, что земельный участок по соответствующему адресу ранее у ответчика был изъят со сносом дома для застройки многоэтажными жилыми домами. Ответчик отказался от предложенных вариантов компенсации, выдвигая при этом совершенно несоразмерные требования о предоставлении ему другого недвижимого имущества, чья стоимость значительно превышала стоимость изъятых земельных участков. Органом местного самоуправления были заявлены также требования о выселении граждан в предоставленную им двухкомнатную квартиру.

После длительного судебного процесса требования муниципалитета были удовлетворены (см. определение судебной коллегии по гражданским делам Московского областного суда от 02.03.2006 по делу № 33-2526). Был выдан исполнительный лист на принудительное исполнение решения суда, который был исполнен в части выселения. Однако выселяемые отказались ожидать окончания процедуры выселения и получения ключей от новой квартиры, в связи с чем требования исполнительного листа так и не были исполнены окончательно.



Право пользования жилым помещением возникает у лица с момента фактического вселения в жилое помещение. Если такого вселения не произошло, значит, право пользования не приобретено.

Данный пример делает актуальным вопрос о возникновении у граждан права пользования жилым помещением только на основании решения суда, без окончания исполнительного производства по делу. Наряду с этим возникает и ряд других вопросов. Например, возможно ли в данном случае говорить о признании граждан не приобретшими права пользования жилым помещением? Либо речь должна идти об утрате права пользования жилым помещением?

Исходя из системного толкования положений постановления Конституционного Суда РФ от 25.04.1995 № 3-П «По делу о проверке конституционности частей первой и второй ст. 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л.Н. Ситаловой», а также постановления Пленума Верховного Суда РФ от 02.07.2009 № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» необходимо отметить, что право пользования жилым помещением возникает у лица с момента фактического вселения в жилое помещение. Если такого вселения не произошло, значит, право пользования не приобретено.



Вопрос о признании граждан утратившими право пользования жилым помещением может быть поставлен лишь в условиях наличия договора социального найма.

Утрата же права пользования муниципальным жильем возможна только в следующих случаях:

- невнесение нанимателем платы за жилое помещение и (или) коммунальные услуги в течение более шести месяцев;
- разрушение или повреждение жилого помещения нанимателем или другими гражданами, за действия которых он отвечает;
- систематическое нарушение прав и законных интересов соседей, которое делает невозможным совместное проживание в одном жилом помещении;
- использование жилого помещения не по назначению (ч. 4 ст. 83 ЖК РФ).

В то же время вопрос о признании граждан утратившими право пользования жилым помещением может быть поставлен лишь в условиях наличия договора социального найма.

Пример

Управление по учету и распределению жилой площади администрации г. Пскова обратилось в суд к Б.А.С., Б.Н.Л., действующей в своих интересах и в интересах несовершеннолетнего Б.Л.А., а также к Б.Е.А., Б.Н.А. с требованиями о признании утратившими право пользования жилым помещением – комнатой.

В обоснование исковых требований указывалось, что решением Псковского городского суда Псковской области 2009 г., вступившим в законную силу, администрация г. Пскова обязана предоставить Б.А.С. с учетом членов его семьи – Б.Н.Л., Б.Е.А., Б.Н.А. и Б.Л.А. отдельное благоустроенное жилое помещение по договору социального найма общей площадью не менее 85 м².

Во исполнение указанного решения и с согласия ответчиков семье Б., состоящей из пяти человек, постановлением администрации г. Пскова 2010 г. была предоставлена трехкомнатная квартира общей площадью 67,3 м². Впоследствии на указанную жилую площадь, куда семья ответчиков вселилась, был заключен договор социального найма. Поскольку площадь квартиры не соответствовала указанной в решении суда, определением Псковского городского суда Псковской области от 2010 г. было разъяснено, что фактически администрация г. Пскова обязана предоставить семье Б. отдельные жилые помещения на территории г. Пскова по договору социального найма общей площадью не менее 85 м². Постановлением администрации г. Пскова 2010 г. были внесены изменения в предыдущее постановление администрации г. Пскова в части предоставления семье Б. жилых помещений. Так, наряду с трехкомнатной квартирой было постановлено предоставить ответчикам и комнату площадью 18,3 м² со снятием с очереди нуждающихся в жилых помещениях. Однако от заключения договора социального найма на комнату и вселения на эту жилую площадь ответчики отказались, полагая, что им дополнительно должна быть предоставлена отдельная квартира.

Ссылаясь на то, что действия Б. свидетельствуют об отказе в одностороннем порядке от прав и обязанностей по договору социального найма на комнату, истец с учетом положений ч. 3 ст. 83 ЖК РФ просил суд признать ответчиков утратившими право пользования комнатой. Суд первой инстанции заявленные требования удовлетворил, однако позиция апелляционной инстанции оказалась иной.

Апелляция указала, что ст. 63 ЖК РФ предусматривает заключение договора социального найма в письменной форме на основании решения о предоставлении жилого помещения жилищного фонда социального использования. Таким образом, вопрос о признании граждан утратившими права пользования жилым помещением по договору социального найма мог быть поставлен лишь в условиях наличия такого договора.

Однако из материалов дела усматривается, что, несмотря на наличие решения органа местного самоуправления о предоставлении Б. указанной комнаты, договор социального найма на нее между сторонами по делу не только не заключался, но и со стороны ответчиков имел место отказ от заключения такого договора в связи с их несогласием относительно его предмета. Следовательно, основания для признания ответчиков утратившими права пользования комнатой отсутствовали, а требования о признании их не приобретшими права пользования этой комнатой, как указано в резолютивной части решения, Управлением по учету и распределению жилой площади администрации г. Пскова не предъявлялись. В этой связи состоявшееся по делу решение было отменено в части удовлетворения требования Управления о признании ответчиков утратившими право пользования комнатой (см. апелляционное определение Псковского областного суда от 29.10.2013 по делу № 33-1783).

Указанный вывод суда о необходимости признания граждан, отказывающихся от вселения в жилое помещение, не приобретшими право пользования был бы достаточно логичен и понятен, если бы не еще один вывод, содержащийся в рассмотренном судебном акте. Суд указал, что предъявление требований к ответчикам о признании их утратившими право пользования комнатой было вызвано необходимостью решения вопроса, связанного с исполнением решения Псковского городского суда от 2009 г. Однако данный способ защиты своего права Управлением по учету и распределению жилой площади администрации г. Пскова нельзя признать надлежащим, поскольку он не направлен на исполнение судебного акта и противоречит интересам взыскателей по исполнительному производству, в т. ч. и интересам несовершеннолетнего ребенка.

Учитывая наличие исполнительного производства, возбужденного на основании указанного решения, а также актов органа местного самоуправления о предоставлении Б. жилых помещений, изданных во исполнение решения суда, вышеназванный вопрос подлежит разрешению в рамках исполнительного производства в соответствии с Федеральным законом № 229-ФЗ.

Таким образом, до окончания исполнительного производства признать граждан не приобретшими права пользования жилым помещением невозможно. В случае если имеет место бездействие судебного пристава-исполнителя, все вопросы, связанные с неисполнением судебного акта о предоставлении жилого помещения гражданам, которые от такого помещения фактически отказываются, следует задавать судебным приставам.

Но поскольку исполнительное производство у нас длится годами, а договор социального найма не заключается, то плату за содержание и ремонт продолжают вносить органы местного самоуправления без каких-либо более-менее обоснованных надежд на взыскание соответствующих сумм в порядке регресса.

Представляется, что такой проблемный вопрос мог бы быть решен на законодательном уровне. Например, несовершение гражданином в разумный срок с момента вступления в силу решения о предоставлении ему права пользования жилым помещением действий, направленных на приобретение права пользования таким жилым помещением, должно являться основанием для признания такого гражданина не приобретшим права пользования. Альтернативно в законодательстве следует четко прописать обязанности гражданина по заключению договора социального найма либо одностороннему отказу от его заключения.