
ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДОГОВОРА СОЦИАЛЬНОГО НАЙМА С СОТРУДНИКАМИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ПРОТИВОПОЖАРНОЙ СЛУЖБЫ

К.М. Иванов, кандидат юридических наук, доцент;

М.И. Новиков.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассмотрены вопросы правового регулирования договора социального найма с сотрудниками федеральной противопожарной службы. Исследован действующий порядок предоставления жилья сотрудникам федеральной противопожарной службы по договору социального найма.

Ключевые слова: договор социального найма, федеральная противопожарная служба, порядок предоставления жилого помещения, жилое помещение

LEGAL REGULATION OF THE CONTRACT OF SOCIAL RENT WITH FEDERAL FIRE-FIGHTING SERVICE EMPLOYEES

K.M. Ivanov; M.I. Novikov.

Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

We considered the problems of legal regulation of the contract of social rent with federal fire-fighting service employees. We investigated the current procedure for the provision of housing to federal fire-fighting service employees for contract of social rent.

Keywords: contract of social rent, federal fire-fighting service, provision of housing, housing

Согласно ч. 1 ст. 40 Конституции Российской Федерации каждый гражданин имеет право на жилище [1].

В силу ч. 3 ст. 40 Конституции Российской Федерации малоимущим, иным указанным в Законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами. Таким образом, бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов гражданам, нуждающимся в жилище, но не являющимся малоимущими, жилое помещение может быть предоставлено только в том случае, если на возможность предоставления такого помещения этой категории граждан прямо указано в Законе.

При этом законодатель вправе определять категории граждан, нуждающихся в жилище, а также конкретные формы, источники и порядок обеспечения их жильем с учетом реальных финансово-экономических и иных возможностей, имеющихся у государства.

В соответствии со ст. 8 Федерального закона Российской Федерации от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (ФЗ РФ № 69-ФЗ) [2] сотрудники, военнослужащие и работники федеральной противопожарной службы и члены их семей находятся под защитой государства.

Следует отметить, что вопросы обеспечения сотрудников федеральной противопожарной службы и членов их семей жилыми помещениями занимают прочное положение среди наиболее важных проблем, касающихся области обеспечения пожарной безопасности.

Так, О.П. Хохлов справедливо отмечает, что характером службы, предусматривающим выполнение задач, которые сопряжены с опасностью для жизни и здоровья, а также иными специфическими условиями прохождения службы, определяется особый правовой статус сотрудников федеральной противопожарной службы, содержание и характер обязанностей государства по отношению к ним и их служебных обязанностей по отношению к государству, что требует от законодателя установления для данной категории граждан Российской Федерации дополнительных мер социальной защиты, в том числе и в сфере жилищных отношений [3].

В настоящее время могут быть применимы следующие способы обеспечения жилыми помещениями сотрудников федеральной противопожарной службы ГПС МЧС России:

- предоставление жилого помещения, приобретенного за счет средств федерального бюджета, по договору социального найма для сотрудников противопожарной службы, вставших на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях до 1 марта 2005 г.;
- предоставление служебных жилых помещений на период прохождения службы;
- предоставление субсидии (социальной выплаты) на приобретение или строительство жилых помещений.

Из Доклада начальника Управления капитального строительства и эксплуатации основных фондов МЧС России следует, что количество сотрудников МЧС России, состоящих на учете, нуждающихся в получении жилых помещений по состоянию на 20 января 2015 г., составляет 8 865 семей, из них: 593 военнослужащих (193 – на постоянное жилье, 400 – на служебное); 7 968 сотрудников федеральной противопожарной службы (2 891 – на постоянное жилье, 5 077 – на служебное); 304 спасателя (46 – на постоянное жилье, 258 – на служебное). В 2015 г. на финансирование жилищного обеспечения сотрудников МЧС России было выделено 228,1 млн руб. Из них: в рамках федеральной целевой программы «Жилище» на 2011–2015 гг. спасателям – 170,0 млн руб., по подпрограмме государственных жилищных сертификатов – 20 609,428 тыс. руб.; государственным гражданским служащим для предоставления единовременной социальной выплаты – 54,0 млн руб. [4].

В тоже время отмечается проблема в обеспечении военнослужащих постоянным и служебным жильем, предоставлении единовременных денежных выплат на приобретение или строительство жилого помещения. Федеральным бюджетом на 2015 г. и плановый период 2016–2017 гг. денежные средства на указанные цели не предусмотрены. Также отсутствует финансирование на обеспечение сотрудников федеральной противопожарной службы единовременными социальными выплатами на приобретение или строительство жилого помещения [4].

Учитывая материальное положение большинства сотрудников федеральной противопожарной службы, одним из важнейших способов решения их жилищной проблемы является социальный наем жилого помещения.

Жилищные отношения в сфере социального найма регулируются двумя кодифицированными актами: Гражданским кодексом Российской Федерации (ГК РФ) [5] и Жилищным кодексом Российской Федерации (ЖК РФ) [6].

В ГК РФ институт найма жилого помещения достаточно широко представлен гл. 35, которая содержит 18 статей. Частью 3 ст. 672 ГК РФ определено, что договор социального найма жилого помещения заключается по основаниям, на условиях и в порядке, предусмотренных жилищным законодательством.

Содержащиеся в гл. 35 ГК РФ статьи регулируют, прежде всего, коммерческий наем жилых помещений, а к социальному найму применяются лишь отдельные положения, в частности: ст. 672 об объекте договора социального найма и правах членов семьи нанимателя, ст. 674 о форме договора, ст. 675 о сохранении договора найма жилого помещения при переходе права собственности на жилое помещение, ст. 678 об обязанностях нанимателя, ст. 680 о временных жильцах, п.п. 1–3 ст. 685 об отдельных условиях поднайма жилого помещения.

Всестороннее регулирование договора социального найма жилого помещения в настоящее время осуществляется жилищным законодательством в силу прямого указания на это п. 3 ст. 672 ГК РФ.

ГК РФ не содержит определения договора социального найма. Данное определение содержится в ЖК РФ. Так, в соответствии со ст. 60 ЖК РФ «По договору социального найма жилого помещения одна сторона – собственник государственного либо муниципального жилищных фондов (уполномоченный орган государственной власти либо орган местного самоуправления) или управомоченное им лицо (наймодатель) – обязуется передать другой стороне – гражданину (нанимателю) жилое помещение во владение и пользование для проживания в нем на условиях, установленных настоящим Кодексом».

Таким образом, в вопросах правового регулирования жилых помещений, вытекающих из договора социального найма, законодатель установил приоритет жилищного законодательства.

Основные особенности договора социального найма состоят в следующем:

- объектом договора является изолированное жилое помещение, что не обязательно для договора коммерческого найма;
- объект договора социального найма находится в жилищном фонде социального использования (государственном или муниципальном фонде);
- в качестве наймодателя выступает орган государственной власти Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или местного самоуправления;
- в качестве нанимателя выступает физическое лицо;
- по требованию нанимателя и членов его семьи договор может быть заключен с одним из членов семьи. В случае смерти нанимателя или его выбытия из жилого помещения договор заключается с одним из членов семьи, проживающих в жилом помещении;
- проживающие по договору социального найма жилого помещения совместно с нанимателем члены его семьи пользуются всеми правами и несут все обязанности по договору найма жилого помещения наравне с нанимателем;
- плата за жилое помещение и коммунальные услуги для нанимателя жилого помещения определяется в соответствии с едиными тарифами;
- договор социального найма носит бессрочный характер.

Предметом договора социального найма должно быть жилое помещение (жилой дом, квартира, часть жилого дома или квартиры). Самостоятельным предметом договора социального найма жилого помещения не могут быть неизолированное жилое помещение, помещения вспомогательного использования, а также общее имущество в многоквартирном доме (ч. 2 ст. 62 ЖК РФ). Договор социального найма заключается в письменной форме

на основании решения о предоставлении жилого помещения жилищного фонда социального использования (ч. 1 ст. 63 ЖК РФ).

В настоящее время право на обеспечение жилыми помещениями по договору социального найма из жилищного фонда Российской Федерации предоставлено тем сотрудникам и уволенным со службы в учреждениях и органах исполнительной власти гражданам Российской Федерации, которые приняты на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях федеральным органом исполнительной власти до 1 марта 2005 г.

Учет сотрудников федеральной противопожарной службы, нуждающихся в служебных жилых помещениях и жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, проходящих службу в подразделениях МЧС России, до 2015 г. осуществлялся Федеральным казенным учреждением (ФКУ) «Управление госэкспертизы и жилищного обеспечения МЧС России» и его территориальными подразделениями [7].

В соответствии с Приказом МЧС России от 30 января 2015 г. № 37 «Об отдельных мероприятиях по реализации решения коллегии МЧС России от 16 января 2015 г. № 1/1» осуществлена ликвидация ФКУ «Управление госэкспертизы и жилищного обеспечения МЧС России».

В связи с изложенными обстоятельствами Управлением капитального строительства и эксплуатации основных фондов организована работа по внесению изменений в соответствующие нормативные правовые акты МЧС России по вопросам жилищного обеспечения сотрудников, в том числе, федеральной противопожарной службы. Возложение функций по их жилищному обеспечению планируется на соответствующие жилищные комиссии.

Пункт 14 Приказа МЧС России от 12 января 2012 г. № 5 «Об утверждении Порядка учета в системе МЧС России сотрудников федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, нуждающихся в жилых помещениях, и предоставления им жилых помещений» определено, что сотрудники ФПС, принятые на учет до 1 марта 2005 г. в целях последующего предоставления им жилых помещений по договорам социального найма, сохраняют право состоять на данном учете до получения ими жилых помещений по договорам социального найма. Указанные сотрудники федеральной противопожарной службы снимаются с данного учета по основаниям, предусмотренным пп. 1, 3–6 ч. 1 ст. 56 ЖК РФ, а также в случае утраты ими оснований, которые до введения в действие ЖК РФ давали им право на получение жилых помещений по договорам социального найма.

Учет сотрудников федеральной противопожарной службы, нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, ведется по очередности исходя из даты принятия их на учет по спискам с внесением необходимой информации в информационно-аналитическую систему «Жилье МЧС России» (п. 15 Порядка учета в системе МЧС России).

Проведенный анализ показал, что принятие сотрудников федеральной противопожарной службы на учет нуждающихся в жилых помещениях, после 1 марта 2005 г. осуществляется только по основаниям и в порядке, которые предусмотрены ЖК РФ. При этом ЖК РФ не регламентированы вопросы предоставления сотрудникам федеральной противопожарной службы жилых помещений по договорам социального найма.

Кроме того, сотрудники федеральной противопожарной службы, принятые на учет нуждающихся в жилых помещениях после 1 марта 2005 г., фактически имеют право на предоставление только служебного помещения [8]. Данное обстоятельство является поводом для многочисленных обращений сотрудников федеральной противопожарной службы в суд. Например, граждане Г.В.Э., И., Г.В.В., Г.И.В., действующие в интересах несовершеннолетнего Г.А.И., обратились в суд с иском к ФКУ «Управление госэкспертизы и жилищного обеспечения МЧС России» об обязанности принять на учет в качестве нуждающихся в жилье, обеспечить жилым помещением.

Решением суда в удовлетворении иска было отказано. Московский областной суд, рассмотрев апелляционную жалобу истцов, отказал в ее удовлетворении, указав в мотивировочной части определения следующее: «Вступившим в силу с 1 марта 2005 г. ЖК РФ предусмотрен порядок принятия на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях и орган, осуществляющий такое принятие. Постановка на учет нуждающихся в жилых помещениях (улучшении жилищных условий) осуществляется органами местного самоуправления по месту жительства гражданина на основании норм ст.ст. 49, 51, 52 ЖК РФ.

Таким образом, предоставление жилья ФКУ «Управление госэкспертизы и жилищного обеспечения МЧС России» на условиях социального найма сотрудникам ГПС МЧС России, принятым на учет после 1 марта 2005 г., законодательными актами не установлено.

Истцами с позиции ст. 56 ГПК РФ не представлено достаточных и достоверных доказательств того, что до 1 марта 2005 г. Г.В.Э. обращался с заявлением о признании его нуждающимся в улучшении жилищных условий по месту службы.

При таких обстоятельствах суд пришел к правомерному выводу «об отказе в удовлетворении иска» [9].

Аналогичные дела рассматривались судами по искам сотрудников федеральной противопожарной службы К.И. [10], К. к ФКУ «Управление госэкспертизы и жилищного обеспечения МЧС России», которыми были приняты также решения об отказе в иске [11].

По мнению авторов, для использования социального найма как способа решения жилищных проблем сотрудников федеральной противопожарной службы необходимо принять соответствующий нормативный правовой акт, на основании которого в число лиц, имеющих право на получение бесплатного жилого помещения в государственном или муниципальном жилищном фонде, должны быть на особых условиях включены сотрудники федеральной противопожарной службы, вставшие на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях уже после 1 марта 2005 г. Данным нормативным правовым актом должны быть предусмотрены специальные условия и льготный порядок предоставления сотрудникам федеральной противопожарной службы жилого помещения на основе договора социального найма, учитывая специфику и сложность их службы.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами Рос. Федерации о поправках к Конституции Рос. Федерации от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ) // Рос. газ. 1993. 25 дек.

2. О пожарной безопасности: Федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35. Ст. 3 649.

3. Хохлов О.П. Правовое регулирование жилищного обеспечения сотрудников федеральной противопожарной службы: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009. 145 с.

4. Ахмадеев Р.Ш. Реализация приоритетных направлений инвестиционно-строительной деятельности 2014 г. и постановка задач на плановый период 2015–2016 гг.: сб. материалов Всерос. сбора по подведению итогов деятельности Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, выполнения мероприятий гражданской обороны в 2014 г. и постановке задач на 2015 г. URL: http://www.mchs.gov.ru/upload/site1/document_file/1rvL24WPsP.pdf (дата обращения: 08.07.2015).

5. Гражданский кодекс Рос. Федерации (часть 2) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 5. Ст. 410.

6. Жилищный кодекс Рос. Федерации // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1. Ст. 14.

7. Об утверждении Порядка учета в системе МЧС России сотрудников федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, нуждающихся

в жилых помещениях, и предоставления им жилых помещений: Приказ МЧС России от 12 янв. 2012 г. № 5 // Бюл. нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 21.

8. Официальный сайт ФКУ «Управление госэкспертизы и жилищного обеспечения МЧС России». Раздел: Вопрос-ответ. Ответ на вопрос № 9. URL: http://www.gemchs.ru/Vopros_Otvet_Jil (дата обращения: 01.06.2015 г.).

9. Апелляционное определение Московского областного суда от 17 июня 2013 г. по делу № 33-12990 // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. Апелляционное определение Иркутского областного суда от 27 сент. 2013 г. по делу № 33-7858/13 // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 25 сент. 2013 г. по делу № 33-9176 // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».