

УДК/UDC 347

Публично-правовые средства противодействия бесхозяйственному обращению с жилыми помещениями

Исакова Нина Александровна

старший юрисконсульт отделения судебной защиты 3-го отдела Правового
управления Главного управления Министерства внутренних дел Российской
Федерации по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области

Санкт-Петербург, Россия

e-mail: isakova.nina2016@mail.ru

Аннотация

В статье рассматриваются дискуссионные вопросы порядка и оснований прекращения права собственности на бесхозяйственно содержимое жилое помещение. Автором сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства в части противодействия бесхозяйственному обращению с жилыми помещениями. Также автором предлагается законодательно закрепить специальное понятие «бесхозяйственносодержимое жилое помещение», которое является ключевым при принятии решения о продаже с публичных торгов такого жилого помещения с выплатой собственнику вырученных от продажи средств.

Ключевые слова: право собственности, прекращение права частной собственности, жилое помещение, бесхозяйственное обращение с жилыми помещениями, обращение в суд.

Public Legal Means of Counteracting Mismanagement of Residential Premises

Isakova Nina Aleksandrovna

senior legal advisor at the judicial protection division of the Legal Department of the
Russian MIA General Administration for St. Petersburg and the Leningrad Region
St. Petersburg, Russia

e-mail: isakova.nina2016@mail.ru

Abstract

The article considers some debatable issues of the order of and the grounds for termination of a property right on a mismanaged residential premise. The author formulates suggestions for improvement of the current legislation regarding mismanagement of residential premises. The author also suggests to introduce the special concept of a mismanaged residential premise into the legislation, which is important when deciding whether to sell such housing at an open auction with the money from selling going to the owner.

Key words: ownership, termination of a private property right, residential premise, mismanagement of residential premises, resort to the court.

Публично-правовая ответственность за нарушение правил пользования и содержания жилых помещений предусмотрены как Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (статьи 7.21, 7.22) в виде уплаты административного штрафа [1], так и Гражданским кодексом Российской Федерации (далее — ГК РФ) в виде прекращения права собственности на жилое помещение (статья 293 ГК РФ) [2].

В виду того, что административная ответственность становится не столь уж и непреодолимым препятствием на пути нарушителей правил пользования и содержания жилых помещений, пришло время взглянуть на проблему бесхозяйственно содержимого жилого помещения с точки зрения совершенствования гражданско-правовых норм, регулирующих особенности и основания прекращения права собственности на жилое помещение, так как данная мера является наиболее строгой по отношению к собственнику жилого помещения, нарушающему правила пользования и содержания жилых помещений.

В данной статье предлагается рассмотреть особенности и основания прекращения права собственности за бесхозяйственно содержимое жилое помещение.

В соответствии с положениями статьи 293 ГК РФ для применения мер гражданско-правового воздействия на правонарушителя необходи-

мо наличие сложного юридического состава, т.е. наступление нескольких взаимосвязанных между собой юридических фактов, а именно: установление самого факта противоправного поведения собственника жилого помещения, которое заключается в использовании жилого помещения не по назначению, систематическом нарушении прав и интересов соседей либо бесхозяйственно обращении с жильем, которое приводит к его разрушению; после вынести предупреждение собственнику о необходимости устранения нарушения, вынесенное органом местного самоуправления, а в случае, если нарушения влекут разрушение жилого помещения орган местного самоуправления назначает собственнику соразмерный срок для ремонта жилого помещения.

В случае неисполнения ранее выданных предписаний по устранению нарушения органом местного самоуправления подается иск в суд для принятия решения о продаже жилого помещения с публичных торгов с выплатой собственнику вырученных от продажи средств за вычетом расходов на исполнение судебного решения. Однако данную меру следует применять только в тех случаях, когда собственник после предупреждения продолжает нарушать права и охраняемые законом интересы соседей или использовать жилое помещение не по назначению либо без уважительных причин не произведет необходимый ремонт, то есть первоначальные действия оказались безрезультатными.

Данную меру воздействия на нарушителя возможно отнести к видам гражданско-правовой ответственности, однако ввиду особой процедуры привлечения к такой ответственности и особого статуса жилого помещения, которое подлежит «взысканию», предлагаем определить в гражданском праве самостоятельный вид ответственности — вещно-правовую ответственность.

Для привлечения собственника жилого помещения к гражданско-правовой ответственности, предусмотренной статьей 293 ГК РФ, необходимо раскрыть содержание понятия «бесхозяйственно содержимое жилое помещение».

Устанавливая суровую меру гражданско-правовой ответственности в виде прекращения права собственности на жилое помещение, законодатель не раскрывает в ГК РФ понятие «бесхозно-содержимое жилое помещение», что влечет правовую неопределенность. Использование аналогии закона при применении мер гражданско-правовой ответственности представляется недопустимым, так как нормы об ответственности по своей природе носят императивный характер. Вместе с тем согласно абз. 8 п. 39 Постановления Пленума ВС РФ от 2 июля 2009 г. № 14 «под систематическим бесхозным обращением с жилым помещением, ведущим к его разрушению, следует понимать целенаправленные постоянного характера действия нанимателя и (или) членов его семьи, влекущие повреждение либо уничтожение структурных элементов квартиры (окон, дверей, пола, стен, санитарно-технического оборудования и т.п.).» [3].

Для разрешения правового пробела, законодателю необходимо предусмотреть для данного института гражданско-правовой ответственности специальное понятие «бесхозно-содержимое жилое помещение».

В настоящее время в науке гражданского права существуют доктринальные взгляды цивилистов исследователей. Наиболее интересными на наш взгляд являются научные позиции А. В. Кудашкина, который под бесхозным содержанием жилого помещения понимает бездействие собственника, нарушающее правила и нормы санитарного содержания, технической эксплуатации жилищного фонда, безопасности проживания людей [4, с. 234]. Кроме того, Л. Ю. Цыганова, полагает, что «... для собственников жилых помещений российским законодательством установлены еще более жесткие пределы осуществления права собственности, поскольку жилые помещения — это объекты недвижимости, в сохранности и нормальной эксплуатации которых заинтересовано общество в целом...» [5, с. 68].

Данные точки зрения, позволяют сделать вывод, о том, что, приобретая право собственности на жилое помещение, собственник приобрета-

ет бремя (обязанности) по содержанию данного жилого помещения, так как в этом заинтересован не только собственник, но и иные собственники жилых помещений, чьи интересы могут быть нарушены. Учитывая изложенное, собственник наделяется обязанностями, которые по своему характеру сходны с публично-правовыми обязанностями. В поддержку данного тезиса можно привести мнение Е. В. Васьковского, который указывал, что ограничения, возникающие при приобретении права собственности на жилое имущество, есть не что иное, как публично-правовые обязанности административного характера, лежащие на владельцах недвижимости, никто из частных лиц не может понудить собственника путем гражданского судопроизводства к исполнению этих обязанностей. За их выполнением следят органы государства и в случае необходимости применяют административные меры к нарушителям [6, с. 122].

Вместе с тем существуют мнения некоторых ученых, о том, что в силу того, что обязанность по содержанию вещи не должна рассматриваться как публично-правовая обязанность, соответственно, не представляется правильным наделение лишь публичных органов возможностью требовать прекращения субъективного права собственности, как это имеет место в статье 293 ГК РФ [7, с. 233–237].

Представляется, что содержание собственником жилого помещения является не только обязанностью, но и его правом, таким образом, действия или бездействие собственника бесхозяйственно содержимого жилого помещения следует одновременно квалифицировать как злоупотребление правом.

Некоторые исследователи полагают целесообразным рассмотреть вопрос о возможности обращения в суд жильцов многоквартирного дома непосредственно или через принятие решения на общем собрании [8].

Также Д.А. Туманов предлагает предоставить гражданам более широкие возможности по обращению в суд в защиту неких общих интересов при обосновании ими своей принадлежности к социальной группе, общности, являющейся носителем интереса [9, с. 163-164, 168, 170].

Однако ввиду того, что право собственности неприкосновенно и может быть ограничено в исключительных случаях, а также подобные иски могут являться злоупотреблением правом на защиту и иметь характер сутяжничества, наделение правом обращения в суд с исками о продаже с публичных торгов жилого помещения иных лиц, не относящихся к публичным органам, представляется нецелесообразным.

При этом зачастую складывается ситуация, когда органы местного самоуправления не заинтересованы принимать участие в разрешении конфликтов, возникающих между собственниками жилых помещений по факту их бесхозяйственного содержания, так как призваны выполнять иные функции.

Таким образом, собственники жилых помещений, чьи интересы нарушены бесхозяйственным содержанием жилого имущества, не могут эффективно влиять на органы местного самоуправления в части обращения в суд с иском, а альтернативы обращения в суд иных публичных органов законодательством Российской Федерации не предусмотрено.

Так, апелляционным определением Санкт-Петербургского городского суда от 29 апреля 2019 г. № 33а-8458/2019 было оставлено без изменения решение Приморского районного суда Санкт-Петербурга от декабря 2018 года, в соответствии с которым истцу С.отказано в удовлетворении требования о признании незаконным бездействие администрации Приморского района Санкт-Петербурга о признании незаконным бездействия, выразившееся в уклонении от выдвижения требования в порядке статьи 293 ГК РФ о прекращении права собственности на бесхозяйственно содержимое жилое помещение [10]. Суд исходил из того, что администрацией Приморского района Санкт-Петербурга приняты все предусмотренные законом меры в целях подготовки в суд требований, предусмотренных статьей 293 ГК РФ.

Указанное судебное решение демонстрирует сложности привлечения публичных органов для защиты прав лиц, страдающих от действий собственника, который бесхозяйственно содержит свое жилое помещение.

Помимо перечисленных сложностей привлечения органов местного самоуправления для защиты прав и охраняемых законом интересов иных собственников многоквартирного дома встречаются случаи злоупотребления органами местного самоуправления своим правом обращения в суд с исками о продаже с публичных торгов жилого помещения.

Так, Администрация Петродворцового района Санкт-Петербурга обратилась в Петродворцовый районный суд Санкт-Петербурга с иском к А., в котором истец просил принять решение о продаже комнаты, расположенной в квартире, путем организации публичных торгов [11].

В обоснование заявленных требований истец указал, что квартира, состоит из трех комнат, одна из которых принадлежит ответчику А., а две других находятся в собственности Санкт-Петербурга и являются свободными. Комната ответчика А. и места общего пользования находятся в ветхом состоянии, захламлены, отсутствует сантехническое оборудование. По делу установлено, что в захламленном, антисанитарном состоянии находится вся квартира, а не только комната ответчика.

Таким образом, не только А., но и сособственник квартиры — Администрация Петродворцового района Санкт-Петербурга, должен поддерживать квартиру в надлежащем состоянии, не допуская бесхозяйственного обращения с ней.

К тому же, распоряжением администрации квартира признана непригодной для проживания и подлежит расселению, в связи с чем на администрации лежит обязанность по предоставлению ответчику жилого помещения взамен занимаемого, а не на ответчике - обязанность по приведению помещения в надлежащее состояние.

Учитывая вышеизложенное, встает вопрос о необходимости наделения правом обращения в суд наряду с органом местного самоуправления иных органов государственной власти, а именно прокурора в силу его особого статуса.

В обоснование указанной позиции, отметим, что в соответствии с частью 3 статьи 35 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор вправе обратиться в суд

с заявлением или вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства [12].

Кроме того, в соответствии с ч. 1 ст. 45 ГПК РФ прокурор может предъявить иск в защиту неопределенного круга лиц [13], причем это его право не связывается с обоснованием невозможности предъявления этого иска гражданами.

Таким образом, прокурор, как должностное лицо, надзирающее за законностью и правопорядком, использующее судебную процедуру в качестве способа осуществления прокурорских функций, может быть дополнительно наделен правом обращения в суд с иском о продаже жилого помещения с публичных торгов, в порядке, предусмотренном статьей 293 ГК РФ.

Некоторые авторы отмечают, что прокурор может выступать дублером и конкурентом государственных органов, которые также по закону могут обращаться с исками в суд [14], однако наделение прокурора подобными полномочиями поможет преодолеть бездействие других компетентных органов.

Резюмируя вышеизложенное, предлагается выделить ряд теоретических и практических выводов:

1. Содержание собственником жилого помещения является не только обязанностью, но и его правом, таким образом, действия или бездействие собственника бесхозяйственно содержаемого жилого помещения следует одновременно квалифицировать как злоупотребление правом.
2. Для разрешения правового пробела, законодателю необходимо предусмотреть для данного института гражданско-правовой ответственности специальное понятие «бесхозяйственносодержимое жилое помещение».
3. Ответственность за бесхозяйственно содержимое жилое помещение может являться самостоятельным видом гражданско-

правовой ответственности — вещно-правовой ответственностью.

4. Считаю целесообразным изменить часть 2 статьи 293 ГК РФ, изложив ее в следующей редакции: «2. Если собственник после предупреждения продолжает нарушать права и интересы соседей или использовать жилое помещение не по назначению либо без уважительных причин не произведет необходимый ремонт, суд по иску органа местного самоуправления или прокурора может принять решение о продаже с публичных торгов такого жилого помещения с выплатой собственнику вырученных от продажи средств за вычетом расходов на исполнение судебного решения.».

Список литературы

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.
3. О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 02.07.2009 № 14 // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 9. 2009.
4. Кудашкин А. В. Жилищное право: учебник. М.: Норма, 2010. 432 с.
5. Цыганова Л. Ю. К вопросу бесхозяйственного обращения с жильем // Жилищное право. 2010. № 10. С. 67–76.
6. Микрюков В. А. Ограничения и обременения гражданских прав. М.: Статут, 2007. 255 с.
7. Сулова С. И. Бесхозяйное содержание жилого помещения как основание прекращения права собственности // Пятый Пермский конгресс ученых-юристов: Избранные материалы. М.: Статут, 2015. 400 с.
8. Береговая Т. А. Недопустимое осуществление прав пользования жилым помещением и его правовые последствия // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 11. С. 51–54.

9. Туманов Д. А. Защита интересов неопределенного круга лиц (отдельные проблемы) // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2017. Т. 12. № 6. С. 162–173.

10. Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 29.04.2019 № 33а-8458/2019 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

11. Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 07.06.2018 № 33-11930/2018 по делу № 2-412/2018 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

12. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

13. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532.

14. Терехова Л. А. Обращения прокурора в защиту неопределенного круга лиц // Российский судья. 2018. № 5. С. 6–10.

References

1. The Code of the Russian Federation on Administrative Offences of December 30, 2001 No. 195-FZ // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2002. No. 1 (Part 1). Art. 1.

2. The Civil Code of the Russian Federation (Part One) of November 30, 1994 No. 51-FZ // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 1994. No. 32. Art. 3301.

3. On Some Issues that Have Arisen in Judicial Practice When Applying the Housing Code of the Russian Federation: Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of July 2, 2009 No. 14 // Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation. No. 9. 2009.

4. Kudashkin, A. V. Housing Law: A Textbook. Moscow: Norma, 2010. 432 p.

5. Tsyganova, L. Yu. On Mismanagement of Residential Premises // Zhilishchnoye pravo. 2010. No. 10. Pp. 67–76.

6. Mikryukov, V. A. Restrictions and Encumbrances of Civil Rights. Moscow: Statut, 2007. 255 p.

7. Suslova, S. I. Mismanagement of a Residential Premise as a Ground for Termination of a Property Right // Fifth Perm Congress of Legal Scientists: Selected Materials. Moscow: Statut, 2015. 400 p.

8. Beregovaya, T. A. The Incompetent Exercise of Rights to Use Dwelling Premises and Its Legal Consequences // Laws of Russia: Experience, Analysis, Practice. 2015. No. 11. Pp. 51–54.

9. Tumanov, D. A. Court Protection of General Public Interests (Certain Issues) // Proceeding of the Institute of State and Law of the RAS. 2017. Vol. 12. No. 6. Pp. 162–173.

10. Appeal Ruling of the St. Petersburg City Court of April 29, 2019 No. 33a-8458/2019 // Consultant Plus.

11. Appeal Ruling of the St. Petersburg City Court of June 7, 2018 No. 33-11930/2018 in the Case No. 2-412/2018 // Consultant Plus.

12. On the Prosecutor's Office of the Russian Federation: Federal Law of January 17, 1992 No. 2202-1 // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 1995. No. 47. Art. 4472.

13. The Civil Procedure Code of the Russian Federation of November 14, 2002 No. 138-FZ // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2002. No. 46. Art. 4532.

14. Terekhova, L. A. Prosecutor's Recourse to Court for Protection of Public at Large // Russian Judge. 2018. No. 5. Pp. 6–10.