

УДК 33.025.28:347.254

Е.В. Рожков

## ПРОБЛЕМЫ ПРОЦЕССОВ ПРИВАТИЗАЦИИ ЖИЛЬЯ

Проанализированы проблемы управления процессами приватизации жилья. Рассмотрена нормативная база приватизации жилья в России. Представлены данные о приватизации жилья в Пермском крае. Даны предложения по разрешению проблем приватизации жилья.

Ключевые слова: *проблемы приватизации; муниципальная собственность, приватизация жилья, общежития, край, государство, частная собственность.*

Процессы приватизации жилья в России продолжаются более двадцати лет, в разные годы проходят с неодинаковой активностью и сталкиваются с общими и частными проблемами. Одной из общих проблем является управление процессами приватизации муниципального жилищного фонда на региональном уровне.

В научной литературе исследователи уделяют большое внимание неполной защите прав собственности, а также неэффективности равновесных результатов коллективной деятельности [1].

Такие ученые, как Р. Коуз, Дж. Стиглер, Г. Саймон, в своих работах с научной точки зрения рассматривают теорию прав собственности как важную часть учения неонституционалистов [2].

Одной из общих проблем является управление процессами приватизации муниципального жилищного фонда на региональном уровне.

В соответствии с Законом Российской Федерации от 4 июля 1991 года № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», право на бесплатную приватизацию жилья гражданам России дается один раз, независимо от того, какого качества жилье [3]. В соответствии с изменениями части 2 статьи 2 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» (Федеральный закон Российской Федерации от 25 февраля 2013 года № 16-ФЗ) приватизация жилья продлена до 1 марта 2015 года. Согласно Федеральному закону граждане Российской Федерации, проживающие в квартире (комнате) или имеющие долю (часть) жилплощади по специальному найму, имеют право получить бесплатно в свою (частную) собственность данные квадратные метры [4].

---

© Рожков Е.В., 2014

**Рожков Евгений Викторович** – специалист при руководстве отделения Пенсионного фонда Российской Федерации по Пермскому краю, e-mail: 0100@pfr.perm.ru.

В целом процесс приватизации идет стабильно. Данные Пермьстата по числу приватизированных жилых помещений в Пермском крае приведены в табл. 1.

Таблица 1

## Приватизация жилищного фонда\* [5]

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Всего с начала приватизации по состоянию на 1 января 2013 г.
Число приватизированных жилых помещений, тыс.	43,6	22,1	18,3	29,4	17,7	9,5	12,9	652,1
Их общая площадь, тыс. м <sup>2</sup>	2070,0	927,2	777,6	1332,5	790,9	402,2	559,8	31500,9
Удельный вес приватизированных жилых помещений в общем числе жилых помещений, подлежащих приватизации, %	12,5	5,5	6,0	9,8	6,2	4,1	5,6	74,9

\*Составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации.

Как видно из показателей табл. 1, рост количества сделок по приватизации происходит на «год окончания бесплатной приватизации», в соответствии с законодательством.

В городе Перми помещения, которые еще могут быть приватизированы, составляют около 6 % от всего муниципального жилого фонда. На 1 января 2013 года эта цифра составляла порядка 29,5 тыс. помещений. Общая площадь примерно 1230 тыс. м<sup>2</sup>.

Несмотря на противоположные точки зрения по срокам бесплатной приватизации, продление ее после 1 марта 2015 года никак не скажется ни на объемах сделок, ни на ценах, так как приватизация актуальна для очередников, жителей аварийного и ветхого жилья, а также проживающих в жилье, подлежащем расселению. При расселении квартиры собственники получают равнозначное по площади жилье. В случае, если такая квартира еще не приватизирована, то каждый прописанный в ней получит жилье в соответствии с государственными нормативами.

Следует выделить *особенности приватизации жилых помещений в общежитиях*. Вместе с тем в процессе приватизации существует ряд проблем.

В настоящее время в судах проходят судебные тяжбы по вопросу, имеют ли право на приватизацию своего жилья те граждане, которые вселились в общежития после акционирования предприятий. Проблема заключается в том, что акционированные предприятия включали общежития в уставный капитал. В бывших общежитиях более 70 % тех граждан, которые вселились после акционирования предприятия.

В силу нарушения законодательства Российской Федерации по сделкам по внесению государственного жилищного фонда в уставный капитал предприятий, здания общежитий как находились, так и до сих пор продолжают находиться в государственной собственности.

Таким образом, все те, кто вселялся и после акционирования предприятий, вселялись не в частный жилищный фонд, а в государственный жилищный фонд, так как право частной собственности на спорные здания так и не возникло. Правовой режим использования жилого помещения определяется не тем, в чьем ведении находится жилищный фонд, а в первую очередь формой собственности на жилищный фонд.

Большинство зданий общежитий были построены за счет государственных средств до приватизации государственных предприятий, следовательно, все граждане, имеющие на данный момент право пользоваться жилыми помещениями в этих зданиях, независимо от времени и основания их вселения, должны проживать на условиях договора социального найма в муниципальном жилищном фонде социального использования. И сегодня местным органам власти необходимо решать вопросы перехода общежитий из частной собственности в муниципальную, в том числе через судебные инстанции.

Большое количество исковых требований и результат анализа о признании прав собственности на жилые помещения в общежитиях города Перми и Пермского края сведены к общим правовым обоснованиям исков о признании права собственности на жилое помещение в порядке приватизации в «частных» общежитиях (табл. 2).

Таблица 2

Правовое обоснование иска о признании права собственности на жилое помещение в порядке приватизации в «частных» общежитиях [6]

№ п/п	Тезис	Нормативное обоснование
1	Здания общежитий относятся к жилищному фонду	Статьи 4-7 ЖК РСФСР и статьи 1 Закона РФ № 4218-1 от 24.12.1992 г. «Об основах федеральной жилищной политики», действовавших в период возникновения спорных правоотношений

## Продолжение табл. 2

№ п/п	Тезис	Нормативное обоснование
2	Действие Закона РФ № 1531-1 от 03.07.1991 г. «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» не распространяется на объекты жилищного фонда	Пункт 5 статьи 2 Закона РФ № 1531-1 от 03.07.1991 г. «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации», действовавшего в период возникновения спорных правоотношений
3	Существует особый режим приватизации государственного и муниципального жилищного фонда, категорический запрет на внесение жилищного фонда в уставный капитал	Статьи 1, 2, 18 Закона РФ № 1541-1 от 04.07.1991 г. «О приватизации жилищного фонда в РФ» и статья 9 Закона РФ № 4218-1 от 24.12.1992 г. «Об основах федеральной жилищной политики»
4	Стоимость объектов жилищного фонда не включается в уставный капитал	Пункт 5 раздела 1 «Положения о коммерциализации ...», утв. Указом Президента РФ № 721 от 01.07.1992 г.
5	Существует запрет на внесение жилищного фонда в уставный капитал	Указ Президента РФ № 8 от 10.01.1993 г. «Об использовании объектов социально-бытового назначения приватизируемых предприятий»
6	Общежития подлежат передаче в муниципальную собственность, поскольку данные объекты относятся к муниципальной собственности	Пункт 2 и приложение № 3 Постановления Верховного Совета РФ № 3020-1 от 27.12.1991 г.
7	Сделка приватизации государственного жилищного фонда путем внесения в уставный капитал является ничтожной, так как не соответствует требованиям законодательства о приватизации	Статья 168 ГК РФ
8	Ничтожная сделка является недействительной независимо от признания ее таковой судом	Пункт 1 статьи 166 ГК РФ
9	Недействительная сделка не влечет юридических последствий и недействительна с момента ее совершения	Пункт 1 статьи 167 ГК РФ
10	Основаниями для государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним являются акты, договоры, сделки, совершенные в соответствии с законодательством, действовавшим в месте расположения объектов недвижимого имущества на момент совершения сделки	Пункт 1 статьи 17 ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»

№ п/п	Тезис	Нормативное обоснование
11	Государственная регистрация права собственности ответчика является незаконной, поскольку законные основания возникновения вещных прав у ответчика отсутствовали	Несоответствие требованиям статьи 13, 17 ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»
12	К отношениям по пользованию жилыми помещениями, которые находились в жилых домах, принадлежавших государственным предприятиям и использовавшихся в качестве общежитий, и переданы в ведение органов местного самоуправления, применяются нормы ЖК РФ о договоре социального найма	Статья 7 ФЗ № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса РФ»
13	Граждане РФ, занимающие жилые помещения в муниципальном жилищном фонде на условиях социального найма, вправе приобрести эти помещения в собственность	Статья 2 Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в РФ»
14	В случае если права прежнего правообладателя были зарегистрированы в ЕГРП, то в резолютивной части решения о признании права собственности необходимо указывать, что данное решение является основанием для прекращения прав прежнего собственника	Раздел 15 Справки Пермского краевого суда от 23.03.2006 г. «По результатам обобщения судебной практики рассмотрения федеральными судами дел, связанных с приобретением и прекращением прав на недвижимое имущество»
15	Резолютивная часть решения, установившего право собственности лица на недвижимость, должна содержать указание на то, что решение суда является основанием для регистрации права собственности истца на конкретную недвижимость в Регистрационной службе	Раздел 15 Справки Пермского краевого суда от 23.03.2006 г. «По результатам обобщения судебной практики рассмотрения федеральными судами дел, связанных с приобретением и прекращением прав на недвижимое имущество»

Приведенные тезисы с соответствующими ссылками на нормативные акты показывают несовершенство указанной законодательной базы. Следовательно, необходимо изменить и дополнить законодательство на федеральном

уровне (Гражданский кодекс Российской Федерации, Федеральные законы и постановления Правительства).

Кроме того, необходимо внести изменения в программу «Жилище на 2011–2015 годы» и в соответствии с проведенной Росимуществом в 2012 году инвентаризацией объектов государственной собственности определить на федеральном и региональном уровнях порядок передачи общежитий из государственной собственности в муниципальную.

В результате анализа Федеральной целевой программы «Жилище» сформирован ряд законодательных инициатив, которые приведены в табл. 3.

Таблица 3

## Законодательные инициативы [7]

Категории	Законодательная инициатива	Дополнительные действия	Примечания
«Частные» общежития	Дополнить ст. 208 Гражданского кодекса РФ «Требования, на которые исковая давность не распространяется» словами: «Требования о применении последствий недействительности ничтожной сделки приватизации в части внесения в уставный капитал жилищного фонда». Разработать проект закона «Об утверждении жилищного фонда в муниципальной собственности»	Обоснование и согласование: • с Комитетом по законодательству ГД РФ, • уполномоченным по правам человека в РФ, • Общественной палатой РФ. Подготовка концепции и текста проекта закона	Суть в отмене срока исковой давности по сделкам приватизации жилищного фонда. Суть в констатации факта нарушения законодательства. Необходимо определить механизм передачи жилищного фонда в муниципалитет (категории жилищного фонда, основания, порядок, последствия)
Выделение субсидий на оказание содействия жителям общежитий в приобретении занимаемых ими жилых помещений в общежитиях	Разработка проекта Постановления Правительства РФ «О внесении изменений в Федеральную целевую программу „Жилище“»	Определение концепции, категорий субсидируемых граждан, механизма, источников финансирования	Подпрограмма в ФЦП «Жилище»

Окончание табл. 3

Категории	Законодательная инициатива	Дополнительные действия	Примечания
Передача в муниципальную собственность общежитий, находящихся в федеральной и региональной собственности		Организация и проведение совещания с участием: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Пермском крае;</li> <li>• Имущественного казначейства Пермского края;</li> <li>• Агентства по управлению бюджетными учреждениями Пермского края;</li> <li>• прокуратуры Пермского края</li> </ul>	Необходимо определить, что именно передавать и принимать: объекты в целом или жилые помещения

Законодательная инициатива, описанная в табл. 3, затрагивает интересы таких органов власти, как Территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Пермском крае, Имущественное казначейство Пермского края, Агентство по управлению бюджетными учреждениями Пермского края на региональном уровне. Суть изменения законодательства «жилищного фонда» – это описание механизма передачи жилищного фонда в муниципальную собственность (прописывается основание, порядок и последствия). Необходимость обсуждать и добиваться одобрения приведенных законодательных инициатив, как на региональном, так и на федеральном уровнях с привлечением специалистов в области приватизации (в том числе приватизации жилья в общежитиях) сейчас стоит очень остро перед законодательной и исполнительной властью.

Вторая проблема связана с *ветхим или аварийным жильем*. В нашей стране 99 млн м<sup>2</sup> официально признано ветхим или аварийным жильем. Это 3 % от общего жилого фонда. Граждане, живущие в ветхом жилье, не приватизировали его, во-первых, потому, что во многих случаях не имели на это права, а во-вторых, потому, что они ждали решения по переселению и рассчитывали на приватизацию уже нормального жилья.

Третья проблема связана с *налогом на недвижимость*. Предельные ставки нового налога на недвижимое имущество физических лиц на федеральном уровне предполагается определить в 2014 году. Затем органам власти муни-

ципальных образований будет предоставлено право устанавливать ставки и налоговые вычеты по этому налогу.

На необходимости уплачивать увеличенный налог на недвижимость (с 2014 года) финансовые трудности собственников квартир не заканчиваются, так как им придется оплачивать из своего кармана капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме. С середины 2014 года для собственников квартир государство установит обязательные ежемесячные платежи за капитальный ремонт многоквартирных домов. Минимальный размер взноса будет устанавливаться субъектами Российской Федерации на основе рекомендаций федеральных властей. Предполагается, что плата за капремонт будет включена в общую квитанцию за оплату жилищно-коммунальных услуг.

Четвертая проблема связана с *ремонтom жилья*. Согласно статье 16 Закона Российской Федерации от 4 июля 1991 года № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» приватизация занимаемых гражданами жилых помещений в домах, требующих капитального ремонта, осуществляется в соответствии с указанным Законом, а за бывшим наймодателем сохраняется обязанность производить капитальный ремонт дома в соответствии с нормами содержания, эксплуатации и ремонта жилищного фонда.

В соответствии с новым законом о системе финансирования капитального ремонта домов, отчисления на проведение ремонта будут делать сами жильцы, а соответствующая графа появится в квитанции на оплату квартиры. При этом владельцы смогут выбрать, куда будут поступать деньги. Первый вариант – специальный счет конкретного дома. Также граждане могут решить перечислять эти средства на счет оператора, обслуживающего несколько домов.

Пятая проблема связана с *арендой социального жилья*. Правительство утвердило перечень мероприятий по созданию в Российской Федерации системы некоммерческой аренды жилья. Новый механизм предполагалось ввести в действие в 2013 году. Рынок некоммерческого найма его операторы будут создавать в рамках специального налогового режима и льготных займов Агентства по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК). Это должно обеспечить приемлемую арендную плату для граждан с невысоким уровнем доходов и долгосрочный доход застройщикам и операторам арендного рынка. Некоммерческая аренда должна стать заменой механизму обеспечения граждан жильем в режиме социального найма, который дорого обходится правительству из-за постоянных сдвигов сроков окончания льготной приватизации жилья [8].

Для государства сохранение бесплатной приватизации скорее минус в экономическом и концептуальном плане. Она не позволяет приступить к реализации масштабных проектов строительства арендного жилья и жилья, предоставляемого по социальному найму. Законодательство не позволяет

людям, поселившимся в этих квартирах, предназначенных для временного проживания, перевести их в собственность. В этих условиях можно реализовать лишь пилотные проекты для того, чтобы отработать технологии (в том числе на примере Пермского края).

Шестая проблема – *деприватизация жилья*. Желание в деприватизации жилья при увеличении налоговой нагрузки возникает, как правило, у одиноких или малоимущих граждан, которым тяжело нести бремя оплаты налога на имущество, затрат по содержанию дома и придомовой территории, что по закону возложено на собственника жилого помещения, а плата за социальный наем муниципального жилья в настоящее время является символической.

У собственников есть немало альтернатив деприватизации жилья. Например, собственники могут обменять свое жилье на меньшее по площади с доплатой или заключить пожизненный договор ренты. Кроме того, сложность заключается в том, что расприватизация возможна лишь в отношении единственного жилья, ранее приватизированного. Расприватизация невозможна и в отношении квартир, в которые кто-либо был прописан после оформления их в собственность. Столь ограничивающие правила лишают большую часть населения надежд на деприватизацию.

Таким образом, для реализации вышеуказанных проблем необходим комплексный подход: начиная от бесплатного выделения земли и заканчивая серьезной господдержкой с выделением субсидий и дешевых кредитов [9].

Во-первых, более эффективно использовать в этой сфере средства облигационных займов, привлекаемые под госгарантии на рефинансирование кредитов, выданных юрлицам на приобретение жилья, предназначенного для сдачи в аренду. Такие меры закреплены в Постановлении Правительства, которое принято, чтобы повысить эффективность деятельности АИЖК по формированию рынка доступного арендного жилья.

Во-вторых, государству необходимо мотивировать застройщиков, которые специализируются на строительстве объектов, предназначенных для централизованной сдачи квартир в аренду, разработать механизмы стимулирования бизнеса к участию в формировании фонда арендного жилья.

В-третьих, Государственной думе Российской Федерации необходимо принять изменения относительно срока давности в ст. 208 ГК (законодательная инициатива Законодательного собрания Пермского края) и принять нормативно-правовой акт, регулирующий порядок передачи жилищного фонда, незаконно находящегося в частной (юридических или физических лиц) собственности, в государственный или муниципальный жилищный фонд. Органам местного самоуправления необходимо подать иски в прокуратуру о признании права собственности муниципалитетов на жилищный фонд.

В-четвертых, относительно общежитий, находящихся в государственной собственности, Правительству Российской Федерации и Федеральному

агентству по управлению федеральным имуществом необходимо проработать порядок передачи общежитий, находящихся в федеральной собственности, в региональную и муниципальную собственность.

И наконец, в-пятых, необходимо на федеральном и региональном уровне определить порядок выкупа жилья в рамках платной приватизации. Если платная приватизация станет возможной, то жилой фонд из государственной собственности будет передаваться по рыночным расценкам, как это предусмотрено в настоящее время для нанимателей и собственников коммунальных квартир, которым освободившиеся комнаты отчуждаются по рыночной стоимости (за исключением очередников).

### Список литературы

1. Кузьминов Я.И., Бендукидзе К.А., Юдкевич М.М. Курс институциональной экономики: институты, сети, транзакционные издержки, контракты. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. – 443 с.
2. Сажина М.А. Научные основы экономической политики государства: учеб. пособие – М.: ФОРУМ: ИНФРА-М, 2011. – 351 с.
3. Рожков Е. Зачем приватизировать квартиру? // Аргументы и факты. Город для жизни. – 2013. – Апрель. – № 3(9). – С. 7.
4. О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 29 дек. 2004 г. № 189-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Пермская гражданская палата [Электронный ресурс]. – URL: <http://file:///mnt/sdcard/Download/techno.webarchivexme> (дата обращения: 10.08.2013).
6. Пакет технологий. Пермская гражданская палата [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pgpalata.ru> (дата обращения: 14.08.2013).
7. Пермьстат, статотчетность 2012 г.: офиц. сайт Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.permstat.gks.ru> (дата обращения: 08.12.2013).
8. Белый дом заменит социальный наем некоммерческой арендой [Электронный ресурс]. – URL: <http://status.disqus.com> (дата обращения: 09.08.2012).
9. Метр взаимы. Арендное жилье получило новый стимул [Электронный ресурс]. – URL: <http://RG.RU.Экономика/file:///mnt/sdcard/Download//arenda1.html.webarchivexml> (дата обращения: 21.07.2013).

Получено 4.03.2014

**E.V. Rozhkov**

## **PROBLEMS OF HOUSING PRIVATIZATION**

The article deals with the problems of managing housing privatization process. The normative base of privatization in Russia is considered. The data on privatization in Perm Kray are presented. Analysis of privatization issues and suggestion on solving the problem of housing are given.

Keywords: *privatization problems, municipal property, housing privatization, hostels, kray, state, private property.*

**Rozhkov Evgeniy Viktorovich** – expert, Pension Fund of the Russian Federation (Perm Kray office), e-mail: 0100@pfr.perm.ru.