

Симонова Татьяна Александровна,  
магистрант кафедры гражданского права  
и процесса ЮИ НИУ «БелГУ»

## **ПРАВОВОЙ РЕЖИМ СЛУЖЕБНОГО ЖИЛОГО ПОМЕЩЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ**

В юридической науке жилищного права одной из наиболее проблемных является дискуссия о понятии служебного жилого помещения. В.Ф. Маслов определял в качестве служебного "помещение, которое предоставляется в пользование гражданину в связи с занятием определенной должности, т.е. специфическим характером и условиями работы"<sup>1</sup>. Несомненное достоинство данного определения в том, что оно определяет условие предоставления служебного жилого помещения. Однако данное условие не является единственным дающим право пользования служебными жилыми помещениями. Более того, данное определение не позволяет выделить специфику правового режима служебного жилого помещения, не определяет вид жилищного фонда, в котором находятся служебные жилые помещения.

Некоторые авторы считали, что "служебными жилыми помещениями являются такие помещения, которые специально предоставляются для проживания рабочих и служащих, обязанных по роду своей деятельности проживать по месту работы"<sup>2</sup>. Безусловный плюс данного определения в том, что оно выделяет круг нанимателей, но вместе с тем, используя данное определение, сложно конкретизировать вид жилого помещения - предмета по договору. К тому же, согласно действующему законодательству, не ко всем категориям нанимателей предъявляется требование о проживании по месту

---

<sup>1</sup> Маслов В.Ф. Защита жилищных прав граждан. Харьков: Изд-во Харьковского университета, 1970. С. 37.

<sup>2</sup> Жилищное законодательство: Справочник для профактива / В.И. Замятин, Г.П. Макаров, В.Р. Скрипко. М.: Профиздат, 1974. С. 96.

работы.

Д.П. Ватман, Ю.К. Толстой писали, что для признания жилого помещения служебным оно должно быть, во-первых, еще до предоставления его работнику включено в число служебных решением соответствующего органа; во-вторых, предоставлено лицу, которое по характеру возложенных на него обязанностей может быть поселено на служебной площади; в-третьих, предоставлено работнику по специальному ордеру<sup>3</sup>.

Н.А. Чикалин практически соглашался с изложенной позицией, но вместе с тем добавлял, что граждане должны состоять в трудовых отношениях. Причем характер таких отношений предполагает, что они должны жить по месту работы или вблизи от него<sup>4</sup>. В.Н. Литовкин к признакам, отмеченным Д.П. Ватманом, Ю.К. Толстым (за исключением предоставления помещения непосредственно по ордеру), выделял еще и, во-первых, назначение помещения; во-вторых, нахождение жилого помещения в служебном здании, на производственной территории<sup>5</sup>. Отмечая несомненные достоинства разработанных определений, устанавливающих требования, предъявляемые к служебным жилым помещениям; круг нанимателей; основание предоставления помещений, а также актуальность определений для действовавшего в то время законодательства, необходимо возразить, что для признания помещения служебным достаточно только первого элемента, отмеченного Д.П. Ватманом, Ю.К. Толстым, и соблюдения определенных условий (что следует из п. 12 Правил отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду).

О других предлагаемых авторами условиях (исключая, пожалуй, наличие трудовых отношений, но при этом недопустимо сужение отношений только до трудовых, поскольку они могут быть и служебными; проживание

---

<sup>3</sup> Ватман Д.П. Рассмотрение дел о выселении. М.: Юрид. лит., 1974. С. 16; Толстой Ю.К. Жилищное право. Учебное пособие. М.: Пост-Фактум, 1996. С. 40.

<sup>4</sup> Чикалин Н.А. Правовой режим отдельных видов жилищного фонда в сельской местности. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1989. С. 76 - 77.

<sup>5</sup> Жилищное законодательство: Комментарий / Под ред. В.Ф. Яковлева, П.И. Седугина. М.: Юрид. лит., 1991. С. 293.

по месту работы или вблизи от нее также не закреплено в настоящее время действующим законодательством в качестве необходимого условия для предоставления служебных жилых помещений) можно говорить только как об условиях для возникновения права пользования служебным жилым помещением. Исходя из норм ЖК РФ, назначением жилого помещения может быть только проживание граждан.

О.А. Городов, Л.Ю. Грудцына определяли служебные жилые помещения как специализированные квартиры и отдельные комнаты, предназначенные для заселения граждан, которые в связи с характером их трудовых отношений должны проживать по месту работы или вблизи от него<sup>6</sup>. При этом О.А. Городов называл служебные жилые помещения особой разновидностью жилых помещений, не конкретизируя, в чем же проявляются юридические особенности. Однако поскольку квартиры, которые предоставляются нанимателям, ни юридически, ни фактически не отличаются от квартир, являющихся предметом договоров социального найма, трудно говорить о том, что они специализированные.

К тому же, как указывалось выше, в качестве служебных гражданам не могут предоставляться комнаты. Данное О.А. Городовым определение также не учитывает возможность предоставления жилых помещений военнослужащим и иным категориям граждан.

П.П. Васильев сформулировал следующее понятие служебного жилого помещения: это жилое помещение, включенное в состав фонда служебных жилых помещений по решению органа, осуществляющего управление государственным или муниципальным жилищным фондом, предоставленное гражданину для временного проживания по решению работодателя или соответствующего государственного (муниципального) органа в связи с характером трудовых (служебных) отношений, пользование которым

---

<sup>6</sup> Городов О.А. Жилищное право: Учебное пособие. М.: Юрайт, 2001. С. 114; Грудцына Л.Ю. Жилищное право России: Краткий курс. М.: Изд-во "Эксмо", 2005. С. 144.

осуществляется в особом правовом режиме<sup>7</sup>. Несмотря на актуальность данного определения и его соответствие нормам жилищного законодательства, оно не позволяет установить вид жилого помещения. Также необходимо отметить, что предоставление жилого помещения в соответствии с ч. 1 ст. 99 ЖК РФ и сложившейся практикой происходит по решению именно собственника в лице государственного (муниципального) органа или уполномоченных ими лиц, но не работодателя. Последний лишь обращается в соответствующий орган с ходатайством о предоставлении помещения.

В.А. Ващенко определил служебные жилые помещения как "помещения, находящиеся в домах государственного и муниципального жилищных фондов, которые предназначены для временного проживания граждан и предоставляются им в связи с характером их трудовых отношений с органом государственной власти, органом местного самоуправления, государственным (муниципальным) унитарным предприятием, государственным или муниципальным учреждением, в связи с прохождением службы, с назначением на государственную должность или в связи с избранием на выборные должности в органы государственной власти или органы местного самоуправления"<sup>8</sup>. Следует отметить, что несомненное достоинство данного определения в том, что оно учитывает требования, содержащиеся в ст. 93 ЖК РФ, однако В.А. Ващенко, как и многие ученые, недостаточно исследует специфику предмета договора найма служебного жилого помещения.

Учитывая положения ст. 93 и ст. 104 ЖК РФ, необходимо дать следующее определение служебного жилого помещения.

*Служебные жилые помещения* - это квартиры, находящиеся в государственном или муниципальном жилищном фонде, предназначенные

---

<sup>7</sup> Васильев П.П. Понятие служебного жилого помещения // Актуальные проблемы правопедения. 2005. № 1(10). С. 109.

<sup>8</sup> Ващенко В.А. Реализация сотрудниками органов внутренних дел права на жилище в свете нового жилищного законодательства: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 156.

для проживания установленных органами государственной власти РФ, или субъекта РФ, или местного самоуправления отдельных категорий граждан на период выполнения ими своих трудовых, служебных, должностных и иных обязанностей в органах государственной власти или местного самоуправления.

Кроме того, необходимо сделать акцент на том, что служебные жилые помещения, с одной стороны, как любые жилые помещения, предназначены для проживания, удовлетворения жилищной потребности нанимателя, а с другой стороны, они способствуют выполнению трудовых, служебных и иных обязанностей.

Указанные определения служебного жилого помещения во многом способствовали развитию юридической мысли о возможности классификации анализируемого вида специализированного жилого помещения. В частности, В.Т. Смирнов, В.Ф. Яковлева выделяют два вида жилых помещений: "Первый вид - помещения, специально предоставленные для проживания рабочим и служащим, обязанным по роду своей работы проживать по месту работы; второй вид - помещения, расположенные в служебных зданиях"<sup>9</sup>. В.В. Чубаров определяет 2 вида служебных жилых помещений: 1) предоставляемых гражданам для проживания по месту работы или в служебном здании в связи с характером их трудовых отношений и 2) предоставляемые определенным категориям работников в соответствии с законодательством<sup>10</sup>.

Одной из наиболее острых дискуссий, развернувшихся еще в советский период развития жилищного законодательства, является дискуссия о месте служебных жилых помещений в жилищном фонде. В частности, много

---

<sup>9</sup> Юридический справочник для населения / В.А. Введенский, Я.И. Давидович, В.М. Досадов и др. Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1959. С. 91. Яковлева В.Ф. О специальных жилых помещениях по ГК РСФСР // Вопросы кодификации советского права. Изд-во Ленинградского университета, 1960. С. 33.

<sup>10</sup> Чубаров В.В. Основы жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик о служебной жилой площади // Межвузовский сборник научных трудов. Свердловск: УрГУ, 1981. С. 100.

споров вызвал вопрос: являются ли служебные жилые помещения отдельным жилищным фондом?

В.М. Остроухова, О.Н. Финикова, А.Г. Власова, В.И. Замятин, В.Р. Скрипко определяли служебные жилые помещения как особый жилищный фонд, имеющий целевое назначение: он предназначен не только удовлетворять потребности в жилище, но и обеспечивать надлежащее выполнение работником его служебных обязанностей<sup>11</sup>.

А.Е. Мушкин полагал, что "принадлежность жилищного фонда не имеет значения для существования служебного жилого помещения и даже для его правового положения, аргументируя это тем, что служебные жилые помещения есть и в жилищном фонде местных Советов, и в ведомственном фонде"<sup>12</sup>. Некоторые авторы заключали, что служебные жилые помещения не образуют самостоятельного жилищного фонда, а включаются соответственно в государственный или общественный жилищный фонд<sup>13</sup>.

Однако в настоящее время жилищное законодательство подверглось значительным изменениям. Прежде всего, необходимо отметить, что согласно ч. 1 ст. 94 ЖК РФ жилые помещения общежитий также предназначаются для временного проживания граждан, в частности в период их работы. А п. 12 Правил пользования жилыми помещениями, в свою очередь, безусловно, объединяет назначение общежитий и некоторых служебных жилых помещений, характеризуя их как помещения, предназначенные для проживания граждан на время работы, службы, обучения. Законодательство, регламентирующее предоставление служебных жилых помещений отдельным категориям граждан, в частности абзац 3 п. 1 ст. 15 Закона "О статусе военнослужащих", также устанавливает, что военнослужащим, заключившим контракт о прохождении военной службы

---

<sup>11</sup> Остроухова В.М., Финикова О.Н. Рассмотрение гражданских жилищных дел в суде. М.: Госюриздат, 1955. С. 110; Власова А.Г., Замятин В.И., Скрипко В.Р. Жилищное законодательство в вопросах и ответах. М.: Госюриздат, 1961. С. 170.

<sup>12</sup> Мушкин А.Е. Право граждан на жилище. Л.: Лениздат, 1982. С. 104.

<sup>13</sup> Советское гражданское право / Под общ. ред. В.Ф. Маслова, А.А. Пушкина. Киев: Вища шк., 1983. С. 173.

до 1 января 1998 года, на первые пять лет военной службы предоставляются служебные жилые помещения или общежития.

Таким образом, основываясь на прямых указаниях законодателя, необходимо заключить, что не только служебные жилые помещения, но и общежития имеют особое целевое назначение, о котором писали ученые.

Кроме того, дискутируя с авторами, нельзя не упомянуть о том, что служебные жилые помещения находятся только в специализированном жилищном фонде. Это прямо закреплено в ч. 1 ст. 92 ЖК РФ. В случае же нахождения служебных жилых помещений, например, в жилищном фонде социального использования договор, в соответствии с которым такие жилые помещения будут предоставляться, можно будет классифицировать только как договор социального найма.

В юридической теории П.П. Васильев обосновывает позицию о существовании самостоятельного жилищного фонда служебных жилых помещений, аргументируя это нормами ч. 5 ст. 100 ЖК РФ, устанавливающей, что пользование служебными жилыми помещениями существенно отличается от пользования другими видами специализированных жилых помещений<sup>14</sup>.

Действительно, сложно не согласиться с существованием определенной специфики в пользовании служебными жилыми помещениями, обуславливающей выделение служебного жилого помещения в качестве вида специализированного жилого помещения, что прямо указано в ч. 1 ст. 92 ЖК РФ. Однако можно говорить о существовании служебного жилищного фонда весьма условно, теоретически, поскольку само нахождение правовых норм, регламентирующих пользование служебным жилым помещением, в главах 9 и 10 ЖК РФ говорит о том, что законодатель определяет служебное жилое помещение именно как вид специализированного жилого помещения, соответственно, совокупность служебных жилых помещений - именно как

---

<sup>14</sup> Васильев П.П. Понятие служебного жилого помещения // Актуальные проблемы правопедения. 2005. № 1(10). С. 109.

некую часть специализированного жилищного фонда. Это обусловлено и тем, что владение и пользование служебным жилым помещением имеют много общего с владением и пользованием другими специализированными жилыми помещениями, и именно поэтому законодатель устанавливает единое правовое регулирование отношений, возникающих по поводу отдельных видов специализированных жилых помещений. Можно выделить самостоятельный служебный жилищный фонд только в контексте того, что любая совокупность специализированных жилых помещений определенного вида образует собой некий подфонд, разновидность фонда специализированных жилых помещений.

В дополнение к вопросу о служебном жилищном фонде необходимо остановиться на п. 1 Типового положения<sup>15</sup>, содержащем определение служебного жилищного фонда как совокупности жилых помещений, предназначенных для проживания сотрудников и работников органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, должностных лиц таможенных органов РФ, военнослужащих и лиц гражданского персонала внутренних войск МВД РФ, которые в связи с характером исполнения ими служебных обязанностей должны проживать по месту службы или в непосредственной близости от него.

Данный пункт говорит о наличии отдельного жилищного фонда, но Типовое положение было принято до вступления в силу ЖК РФ. В данном случае понятие служебного жилищного фонда используется для определения совокупности жилых помещений, принадлежащих определенной категории наймодателей, то есть для отделения данных жилых помещений от других разновидностей служебных жилых помещений. Исходя из этого,

---

<sup>15</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2002 г. № 897 "Об утверждении Типового положения о находящемся в государственной собственности служебном жилищном фонде, переданном в оперативное управление органам внутренних дел, органам федеральной службы безопасности, органам по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенным органам РФ и внутренним войскам Министерства внутренних дел РФ" // Российская газета. № 244. 28.12.2002.

представляется, что служебные жилые помещения являются составным элементом специализированного жилищного фонда, в совокупности образуют подфонд специализированных жилых помещений.