

DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2411-118X-2024-2-123-128>

## **К вопросу о правовом регулировании отчуждения жилых помещений из публичной собственности в собственность физических лиц**

**Н. В. Свечникова**

кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин  
РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,  
109992, Москва, Стремянный пер., д. 36.  
E-mail: [svechnikova.nv@rea.ru](mailto:svechnikova.nv@rea.ru)

**С. А. Свечникова**

специалист аппарата Комитета Государственной Думы по вопросам собственности,  
земельным и имущественным отношениям.

Адрес: Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации,  
103265, Москва, ул. Охотный Ряд, д. 1.  
E-mail: [ssvech@mail.ru](mailto:ssvech@mail.ru)

## **On the Issue of Legal Regulation of the Alienation of Residential Premises from Public Ownership to the Ownership of Individuals**

**N. V. Svechnikova,**

PhD in Law, Associate Professor,  
Associate Professor of the Department of Civil Law Disciplines of the PRUE.  
Address: Plekhanov Russian University of Economics,  
36 Stremyanny Lane, Moscow, 109992, Russian Federation.  
E-mail: [svechnikova.nv@rea.ru](mailto:svechnikova.nv@rea.ru)

**S. A. Svechnikova**

Specialist of the Staff of the State Duma Committee on Property, Land and Property Relations.  
Address: The State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation,  
1 Okhotny Ryad Str., Moscow, 103265, Russian Federation.  
E-mail: [ssvech@mail.ru](mailto:ssvech@mail.ru)

### **Аннотация**

В статье рассматриваются особенности правового регулирования отчуждения жилых помещений из публичной собственности в собственность физических лиц. В частности, раскрывается порядок приватизации жилых помещений, относящихся как к государственному и муниципальному жилищным фондам, так и используемым гражданами по договору социального найма. Авторами поднимается проблемный вопрос о порядке передаче в собственность физических лиц квартир, относящихся к категории роскошных, которые поступают в государственную собственность в результате применения к их прошлым собственникам правовых санкций в результате выявления фактов совершения коррупционных правонарушений. Авторами также проанализирован ряд проблемных аспектов, выявленных в результате изучения правоприменительной практики в сфере приватизации: речь идет о случаях признания недействительным договора передачи жилого помещения в собственность в результате приватизации, а также случаях отказа от участия в приватизации. Также авторы обращаются к проблемам защиты прав несовершеннолетних в процессе приватизации. В статье также уделяется внимание процессу, обратному приватизации, – расприватизации. Авторы приходят к выводу о необходимости продолжения совершенствования правовых норм, определяющих статус участников приватизации, чьи права могут быть нарушены ввиду пробелов в законодательстве.

**Ключевые слова:** имущественные права, приватизация, приобретение жилого помещения в собственность, расприватизация, отказ от приватизации, государственный жилищный фонд, муниципальный жилищный фонд.

### Abstract

The article examines the peculiarities of the legal regulation of the alienation of residential premises from public ownership to the ownership of individuals. In particular, the procedure for the privatization of residential premises belonging to the state and municipal housing stock, and used by citizens under a social rental agreement, is disclosed. The authors raise the problematic issue of the procedure for the transfer to the ownership of individuals of the so-called luxury apartments, which become state property as a result of the application of legal sanctions to their past owners as a result of the identification of facts of corruption offenses. The authors also analyzed a number of problematic aspects identified as a result of studying law enforcement practice in the field of privatization: we are talking about cases of invalidation of the contract for the transfer of residential premises to ownership as a result of privatization, as well as cases of refusal to participate in privatization. The authors also address the problems of protecting the rights of minors in the process of privatization. The article also pays attention to the reverse process of privatization – deprivatization. The authors conclude that it is necessary to continue improving the legal norms defining the status of participants in privatization, whose rights may be violated due to gaps in legislation.

**Keywords:** property rights, privatization, acquisition of residential premises into ownership, deprivatization, refusal to privatize, state housing stock, municipal housing stock.

Правовое регулирование отношений в области управления и распоряжения государственным и муниципальным имуществом непрерывно совершенствуется с учетом меняющихся условий как экономического, так и социального характера. Законодательные изменения касаются в том числе сферы, связанной с приватизацией такого имущества физическими лицами. Вопросы обеспечения защиты имущественных прав физических лиц находятся в приоритете при подготовке соответствующих изменений законодательства.

Введенный в действие более тридцати лет назад механизм бесплатного оформления квартиры в собственность оказался весьма популярным среди россиян – около трех десятков миллионов квартир были переданы в частные руки.

Следует отметить, что приватизационные механизмы могут быть различными, существуют особенности приватизации жилых помещений жилищного фонда.

Государственный жилищный фонд включает в себя все жилые помещения, находящиеся в собственности Российской Федерации и ее субъектов<sup>1</sup>. Отчуждение жилых помещений в пользу физических лиц осуществляется путем бесплатной передачи в собственность граждан Российской Федерации на добровольной основе зани-

маемых ими жилых помещений в государственном и муниципальном жилищном фонде, т. е. приватизации жилых помещений<sup>2</sup>. Приватизация жилья гражданами начиная с 2017 г. носит бесспорный характер<sup>3</sup>.

Гражданин, пользующийся жилым помещением государственного или муниципального жилищного фонда на основании договора социального найма, имеет право приобрести его в общую собственность либо в собственность одного лица, в том числе несовершеннолетнего, после получения согласия всех имеющих право на приватизацию жилого помещения совершеннолетних лиц и несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет.

Жилые помещения, в которых проживают исключительно несовершеннолетние в возрасте до 14 лет, передаются им в собственность по заявлению родителей (усыновителей), опекунов с предварительного разрешения органов опеки и попечительства либо по инициативе указанных органов. Жилые помещения, в которых проживают исключительно несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет, передаются им в соб-

<sup>1</sup> Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (ред. от 22.04.2024, с изм. от 25.04.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации. – № 1 (часть 1). – Статья 14 от 3 января 2005 г.

<sup>2</sup> Закон Российской Федерации от 4 июля 1991 г. № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» (ред. от 11.06.2021) / «Ведомости СНД и ВС РСФСР». – № 28. – Статья 959 от 11 июля 1991 г.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 22 февраля 2017 г. № 14-ФЗ «О признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – № 9. – Статья 1274 от 27 февраля 2017 г.

ственность по их заявлению с согласия родителей (усыновителей), попечителей и органов опеки и попечительства.

Согласно законодательству, физические лица могут приобрести жилые помещения в собственность бесплатно из жилищного фонда один раз. При этом возможность и право на участие в приватизации не зависит от наличия или отсутствия у гражданина права собственности на иные жилые помещения<sup>1</sup>.

На практике встречаются случаи осуществления реприватизации, т. е. возврата государству, жилых помещений собственниками. В качестве преимуществ реприватизации называют обязательность заключения с бывшим собственником договора социального найма и освобождение ответственного квартиросъемщика от ряда расходов, например, от уплаты налога на жилье [5]. Вместе с тем важно иметь в виду, что после возврата государству приватизированной квартиры право на повторное обращение по поводу приватизации иного жилья гражданину будет уже недоступно. Имевшие место попытки доказать в суде право на повторную приватизацию успеха не имели.

При популярности механизма приватизации, несмотря на имеющийся очевидный положительный эффект, безусловно, проявилась и череда проблемных аспектов, связанных с регулированием отношений в рамках приватизации.

Так, в материалах судебной практики и юридической литературе сформулированы различные подходы к решению проблем признания недействительным договора передачи жилого помещения в собственность в результате процесса приватизации.

В случае возникновения сомнений относительно правомерности заключенного договора передачи жилого помещения в собственность, в том числе одному из его пользователей, сам договор и свидетельство о праве собственности могут быть признаны судом недействительными.

Если наниматель длительный промежуток времени не проживает в жилом помещении, то он может утратить право на такое жилое помещение и право на его приватизацию. С требованиями по защите соответствующих прав в суд могут обратиться заинтересованные лица, в частности,

наймодатель, наниматель или член семьи нанимателя<sup>2</sup>.

Считаем существенными результаты анализа судебной практики, которые показали наличие ситуаций, когда суд отказывал в признании недействительным договора приватизации, поскольку истец дал согласие на приватизацию квартиры и одновременно отказался от участия в ее приватизации, а требований о признании недействительным согласия на приватизацию спорной квартиры и об отказе от участия в приватизации данного жилого помещения истцом заявлено не было<sup>3</sup>.

Основанием для приватизации жилого помещения является договор социального найма. В этой связи важно отметить, что в случаях признания судом договора социального найма недействительным ничтожными признавались и все последующие сделки, в частности, договор приватизации и договор купли-продажи квартиры<sup>4</sup>, что создает риск утраты права собственности на жилое помещение добросовестным приобретателем.

Следует указать на наличие проблемы, связанной с неопределенностью правового положения лица, отказавшегося от участия в приватизации или не имевшего права участвовать в ней.

Справедливым представляется замечание о том, что «информация о лицах, сохраняющих право пользования жилым помещением после того, как данные лица отказались от участия в приватизации, не фиксируется в свидетельстве о государственной регистрации права и договоре о передаче жилого помещения в собственность в рамках приватизации» [1]. Это порождает их правовую уязвимость, например, в случае продажи жилого помещения новому собственнику.

Большей правовой уязвимостью, по нашему мнению, обладают несовершеннолетние дети, чьи совершеннолетние члены семьи, например, родители или опекуны, приватизировали жилые

<sup>1</sup> Апелляционное определение Московского городского суда от 20 декабря 2021 г. по делу № 33-44873/2021.

<sup>2</sup> Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 2 июля 2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» / Бюллетень Верховного суда Российской Федерации. – 2009. – № 9.

<sup>3</sup> Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда Российской Федерации от 15 мая 2018 г. № 53-КГ18-3.

<sup>4</sup> Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда Российской Федерации от 14 июня 2016 г. № 67-КГ16-5.

помещения до августа 1994 г. Проблема заключается в том, что только после внесения соответствующих изменений в 1994 г. несовершеннолетние дети в обязательном порядке включались в договор передачи квартиры в собственность. Если ребенок не участвовал в приватизации совместного жилья, даже если он всю жизнь живет в данной квартире, сособственником по итогам приватизации он не является. В связи с этим возникает множество судебных споров, заканчивающихся, как правило, не в пользу истца. Основанием для отказа служат: пропущенный срок исковой давности, так как ребенок должен обратиться в течение трех лет с момента достижения совершеннолетия за защитой своих прав при приватизации; отсутствие обязательного требования о включения ребенка в договор приватизации, о чем было сказано выше.

При рассмотрении проблемы отказа гражданина от приватизации при проведении в отношении него процедуры банкротства ученые приходят к выводу о том, что «отказ от приватизации является не только отказом от права на безвозмездное получение недвижимого имущества в пользу иного лица, но и ведет к утрате права на проживание» [4]. При этом, по мнению авторов, в суде возможно оспаривание только активного действия должника в виде отказа от приватизации, а «воздержание от приватизации жилого помещения по договору социального найма, поскольку представляет собой исполнение должником обязанности пассивного типа (воздержание от действия), не может быть признано гражданско-правовой сделкой» [4]. Данный факт имеет важное значение при осуществлении процедуры банкротства, поскольку отказ должника от приватизации жилья может иметь целью умышленное самолишение прав на жилое помещение и, следовательно, уменьшения конкурсной массы, что является нарушением прав кредиторов.

Представляется важным обратить внимание на проблемы, связанные с наследованием неприватизированных жилых помещений. При сравнении процедур наследования приватизированных и неприватизированных жилых помещений справедливым представляется мнение о более трудоемкой и длительной процедуре наследования именно неприватизированной квартиры [2]. В юридической литературе отмечается, что «приватизацию можно завершить и после смерти нанимателя, но только при условии, что он еще при жизни собрал все необходимые документы и

подал заявление о ее проведении в ответственный орган» [2]. Верховный суд Российской Федерации указал, что гражданину, обратившемуся с требованием о приватизации, нельзя отказать в приватизации занимаемых им жилых помещений. Порядок оформления передачи жилья обязателен для граждан и для должностных лиц, обеспечивающих передачу жилых помещений государственного и муниципального жилищного фонда в собственность граждан. Если гражданин, подавший все необходимые документы, скончался до оформления договора о приватизации или до государственной регистрации права собственности, то факт незавершенного оформления приватизации не может стать основанием для отказа наследнику при рассмотрении спора о включении жилого помещения или его части в наследственную массу<sup>1</sup>.

Интерес для изучения представляет процесс безвозмездной приватизации жилых помещений. Законом приватизация государственного и муниципального имущества установлена как «возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц»<sup>2</sup>. Действие закона о приватизации ранее не распространялось на отношения, возникающие при отчуждении государственного и муниципального жилищного фонда, однако законодатель внес соответствующие изменения, и появилось исключение.

Так, в 2023 году были приняты изменения, в соответствии с которыми положения федерального закона о приватизации стали распространяться на случаи продажи жилых помещений, принадлежащих к категории так называемых роскошных квартир, конфискованных в результате выявления фактов совершения коррупционных

<sup>1</sup> Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 24 августа 1993 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Закона Российской Федерации “О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации”» / Сборник постановлений Пленума Верховного суда Российской Федерации. – М. : Юридическая литература, 1994.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» / Собрание законодательства Российской Федерации. – № 4. – Статья 251 от 28 января 2002 г.

правонарушений<sup>1</sup>. Под эту категорию подпадают жилые помещения, рыночная стоимость которых на вторичном рынке жилья превышает в два раза и более денежную сумму, определенную исходя из размера общей площади, умноженного на установленный по официальным данным федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по формированию официальной статистической информации о социальных, экономических, демографических, экологических и других общественных процессах в Российской Федерации, показатель средней цены одного квадратного метра общей площади жилого помещения по соответствующему субъекту Российской Федерации.

Также разработаны и приняты соответствующие порядок и основания для возмездного отчуждения жилья, относящегося к этой категории, из федеральной собственности. Находящиеся в государственной казне конфискованные квартиры, имеющие статус роскошных – 32 жилых помещения большой площади и повышенной комфортности, – создают дополнительную финансовую нагрузку на федеральный бюджет, поскольку требуют значительных средств на их содержание. По указанной причине продажа таких жилых помещений представляется целесообразной.

В ходе рассмотрения законодательной новеллы в Государственной Думе, в частности, указывалось на недостаточную «обоснованность» разделения единой категории обращенного в государственную собственность за совершенные коррупционные правонарушения публичного имущества – жилых помещений (квартир) – по показателю их средней рыночной стоимости с распространением на высокостоймостный сегмент положений законодательства о приватиза-

ции»<sup>2</sup>. Изначально предлагалось зачислять 100% денежных средств, поступивших от продажи таких квартир, в бюджет Социального фонда России. Данное предложение не встретило поддержки ответственного Комитета Государственной Думы, поскольку требовало дополнительного соотнесения с положениями бюджетного законодательства, касающимися зачисления доходов от приватизации федерального имущества в бюджет с целью финансирования его дефицита. Предложено вернуться к рассмотрению данного предложения позднее.

Зачисление средств в бюджет Социального фонда России представляется целесообразным и оправданным с точки зрения социальной справедливости и необходимости поддержки социально незащищенных групп населения со стороны государства. По новым правилам конфискованные квартиры, поступившие в жилищный фонд Российской Федерации, могут приватизироваться исключительно путем продажи на аукционе. В случае признания аукциона несостоявшимся информация о повторном аукционе со снижением начальной цены на 5% публикуется не позднее 3 месяцев со дня признания аукциона несостоявшимся. В случае, если повторный аукцион будет признан несостоявшимся, проведение следующего аукциона возможно не ранее чем через шесть месяцев.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что правовое регулирование механизмов отчуждения жилых помещений из публичной собственности в собственность физических лиц претерпевает изменения с учетом необходимости обеспечения интересов участников данных отношений. Следует отметить, что наличие ряда проблем в рассматриваемой сфере указывает на потребность в совершенствовании действующего законодательства. В современных условиях важно продолжить совершенствование правовых норм, определяющих статус участников приватизации, чьи права могут быть нарушены ввиду пробелов в законодательстве.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 24 июля 2023 г. № 354-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О приватизации государственного и муниципального имущества” и статью 8 Федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, признании утратившим силу абзаца шестого части первой статьи 7 Закона Российской Федерации “О государственной тайне”, приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации и об установлении особенностей регулирования корпоративных отношений в 2022 и 2023 годах” // Собрание законодательства Российской Федерации. – № 31 (Часть III). – Статья 5780 от 31 июля 2023 г.

<sup>2</sup> Заключение Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по вопросам собственности, земельным и имущественным отношениям от 19 апреля 2023 г. № 65 «По проекту федерального закона № 310877-8 “О внесении изменений в Федеральный закон “О приватизации государственного и муниципального имущества” (первое чтение)»». – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/> (по состоянию на 19.04.2023).

**Список литературы**

1. Гурьев М. О. Правовой статус лиц, отказавшихся от приватизации жилого помещения // Сибирское юридическое обозрение. – 2019. – № 3. – С. 303–308.
2. Кочанова Т. Можно ли унаследовать неприватизированную квартиру? // Жилищное право. – 2023. – № 3. – С. 45–52.
3. Муханова И. Ю. Ключевые проблемы при реализации права граждан на приватизацию жилых помещений в Российской Федерации // Modern Science. – 2022. – № 3-2. – С. 160–162.
4. Синцов Г. В., Прохоров А. А. Оспаривание отказа должника от приватизации жилого помещения: правовое регулирование и правоприменительная практика // Правовые вопросы недвижимости. – 2022. – № 1. – С. 26–30.
5. Шереметьева Н. В. Отказ от приватизированной квартиры // Семейное и жилищное право. – 2021. – № 5. – С. 39–43.