

«УТВЕРЖДАЮ»

Проректор Национального
исследовательского университета

«Высшая школа экономики»

кандидат экономических наук, доцент



_____/Роцин С.Ю../

« 2 » ноября 2015 г.

Отзыв

ведущей организации

на диссертацию Цомартовой Фатимы Валерьевны на тему: «Выселение граждан из жилых помещений, занимаемых по договору социального найма», представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.03 – Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право

Диссертация Ф.В. Цомартовой представляет собой содержательное исследование проблем выселения граждан из нанятого жилища. Современное развитие гражданско-правового регулирования прекращения отношений жилищного найма обуславливает необходимость его научного осмысления, поэтому обращение к тематике диссертационного исследования представляется своевременным. Прекращение жилищных правоотношений и выселение были достаточно изучены в советский период. Однако смена общественно-экономической системы удовлетворения жилищной потребности граждан, модификация содержания конституционного права на жилище, принятие Жилищного кодекса Российской Федерации вызвали вопросы об основаниях и последствиях расторжения договора социального

найма, о требованиях к жилому помещению как объекту отношений социального найма, о выселении без предоставления жилого помещения и др.

В целях формирования адекватного правовым реалиям научно обоснованного подхода к выселению вследствие расторжения договора социального найма по требованию наймодателя автор проанализировал принципы правового регулирования принудительного прекращения договорного пользования жилищем на современном этапе, правовую природу выселения, общее и особенное в правовом режиме выселений из жилых помещений, занимаемых по договорам социального найма, международно-правовые требования в области расторжения договоров найма жилья и выселения с позиций права на достаточное жилище, правовое обеспечение защиты прав и законных интересов нанимателей жилья в некоторых зарубежных странах.

К достоинствам работы следует отнести выявление тенденций развития правового режима жилых помещений, в том числе под влиянием международно-признанного права на достаточное жилище.

О высоком уровне проработанности темы свидетельствует насыщенная базовая часть работы, посвященная источникам и принципам правового регулирования института выселения и тенденциям его развития и в российском и международном праве. В главе 1 представлена развернутая классификация принципов жилищного права, их последовательная характеристика. В диссертации активно задействована практика ЕСПЧ, практика Конституционного суда.

Следует, однако, отметить, что в диссертации отсутствуют вводные положения, посвященные описанию современного состояния действующего законодательства в области исследуемых вопросов. Работа содержит развернутый исторический экскурс, который завершается советским периодом, далее же автор переходит к положениям международных документов и базовых принципов отрасли в целом. Нормы же Жилищного

кодекса как такового встречаются на протяжении первой главы лишь в виде фрагментарных упоминаний (например, на стр. 68 при раскрытии мнений российских ученых относительно принципов жилищного права автор упоминает о ч. 4 ст. 31 ЖК РФ, регулирующей прекращение права пользования жилым помещением за бывшим супругом), а как таковая хотя бы классификация оснований для выселения по действующему законодательству не приводится (автор анализирует эти вопросы в главе 2), что говорит о недостаточной системности вводной части работы.

Проведенный анализ позволил диссертанту сформулировать и обосновать ряд положений, обладающих теоретическим и практическим значением.

Следует согласиться с выводом автора о наличии публичного интереса в решении жилищной проблемы граждан, не имеющих экономической возможности приобрести жилье в собственность. Социальная функция жилищного права обуславливает пределы свободы договора и права собственности в жилищной сфере.

Автором справедливо отмечена определенная специфика договора социального найма в ряду других разновидностей жилищного найма, связанная с его направленностью на реализацию конституционной обязанности государства обеспечить бесплатным или за доступную плату жильем малоимущих граждан, нуждающихся в жилище, из государственных и муниципальных фондов. Особенности договора социального найма проявляются и в максимальной защите нанимателя от выселений.

Заслуживают внимания выводы диссертанта о многофункциональности выселения как меры государственно-принудительного воздействия на нанимателя жилого помещения и предложенная на этом основании классификация выселений. Этот вывод позволяет на практике правильно определить последствия расторжения договора по инициативе наймодателя в том или ином случае.

Представляются небезосновательными рассуждения автора о двойственности правовой природы выселения в зависимости от основания применения данной меры и целей, которым служит ее применение. Автор указывает, что методологически важно разграничить случаи выселения как меры гражданско-правовой ответственности и как меры защиты права. «В одних случаях выселение служит защите интересов наймодателя. Такое целеполагание предопределяет выселение при необходимости сноса дома, в котором располагается нанятое жилое помещение, при переводе жилого помещения в нежилое. В таких случаях говорить о применении к нанимателю меры ответственности не представляется возможным. Во-вторых, выселение может быть произведено в интересах самого нанимателя и членов его семьи, если жилое помещение признано непригодным для проживания. В таких случаях выселение – «мера защиты жизни и здоровья выселяемых». Наконец, выселение может выступать в качестве санкции за грубое нарушение нанимателем своих обязанностей». Принимая во внимание множественность доктринальных подходов и неоднозначность содержания и соотношения понятий ответственности и защиты, интересен вопрос, можно ли безусловно относить расторжение договора и его последствия к мерам юридической ответственности? Нельзя ли сказать, что в случае использования жилого помещения вопреки условиям договора расторжение договора с последующим выселением является такой же мерой защиты интересов наймодателя? Если жилое помещение используется не по назначению, нельзя ли, в свою очередь, назвать выселение мерой пресечения? Также, если принимать во внимание, что выселению подлежат все члены семьи нанимателя: можно ли однозначно считать, что в отношении каждого из них применяются меры юридической ответственности, и все они в равной степени являются субъектами правонарушения? Автор, анализируя субъектный состав правоотношения по найму, указывает, что «как в договоре коммерческого найма, так и в договоре социального найма сторонами выступают наймодатель и наниматель. В юридической науке были

высказаны разные точки зрения на соотношение правовых положений нанимателя и членов его семьи. Весь спектр мнений может быть сведен к трем: члены семьи нанимателя сами являются нанимателями; члены семьи нанимателями субъектами договора не являются; семья в целом — особый коллективный субъект права». Таким образом, представляет интерес мнение автора, кто будет являться субъектом правонарушения и будут ли субъекты правонарушения совпадать с субъектами ответственности, если считать выселение именно мерой ответственности.

В развитие данного вопроса автор анализирует категорию «ответственного титулодержателя», при этом поясняет, что «расторжение договора коммерческого найма жилья и выселение нанимателя и всех проживающих с ним граждан за противоправное действие любого из них независимо от вины, даже в случаях, когда сам наниматель (или иное лицо) страдает от неправомерного поведения виновного сожителя, нельзя признать оправданным». Означает ли, по мнению автора, что конструкция отношений по коммерческому найму представляет собой отдельный случай гражданско-правовой ответственности независимо от вины (имея в виду лиц, проживающих совместно с нарушившим договор нанимателем)?

Автор поддерживает сложившуюся в отечественной доктрине тенденцию считать выселение мерой гражданско-правовой ответственности. Возникает вопрос, насколько широко автор очерчивает границы гражданско-правовой ответственности, принимая во внимание устоявшиеся доктринальные подходы к данному вопросу и положения гражданского законодательства. Исходя из текста диссертации, представляется недостаточно ясным, предлагает ли автор отделять ответственность от иных санкций, поскольку по большей части термины «ответственность» и «санкция» применительно к выселению используются в работе как синонимы.

Автор вводит категорию «жилищное правонарушение» и описывает его состав (противоправное поведение, наличие вреда, причинная связь между

противоправным поведением и причиненным вредом, вина в действиях правонарушителя), указывая при этом, что жилищное правонарушение является разновидностью гражданского. Возникает вопрос, имеется ли в этом случае необходимость вводить самостоятельный термин «жилищное правонарушение», обладает ли данное правонарушение какими-то особыми признаками, позволяющими выделить его в отдельную категорию, или же автор использует этот термин как условное наименование для практического удобства, имея в виду по существу договорное правонарушение.

Также представляет значительный интерес авторский подход к содержанию понятия вины в составе жилищного правонарушения. Диссертант описывает вину как психическое отношение правонарушителя к совершаемому противоправному действию в жилищной сфере. Какова позиция диссертанта по вопросу объективной концепции вины, принимая во внимание, что речь ведется о гражданском правонарушении? Является ли юридически значимым, умышленно или по неосторожности наниматель не вносит плату за проживание или приводит в негодность помещение?

Автор справедливо утверждает, что аварийные дома следует отграничивать от ветхих, поскольку эти понятия имеют разное правовое содержание, однако вопросы гарантий для лиц, проживающих в ветхих домах, не урегулированы Жилищным кодексом. Между тем, как правильно отмечает автор, задача переселения граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда требует установления четких юридических критериев отнесения жилищного фонда к ветхому или аварийному. Интересно мнение автора по вопросу о том, какие критерии ветхого жилья можно предложить (за исключением характеристик, указанных в Методическом пособии по содержанию и ремонту жилищного фонда МДК 2-04.2004, на которое ссылается автор) и какие гарантии предусмотреть для проживающих в нем лиц для целей устранения указанного пробела в жилищном законодательстве.

Следует согласиться с выводами автора о необходимости дополнения качественных и количественных характеристик благоустроенного жилого

помещения, предоставляемого выселяемым гражданам взамен изымаемого, ориентируясь на комплексный международный подход к достаточности жилища такими требованиями к его местонахождению, доступности необходимых медицинских, образовательных и иных социальных услуг, удаленность от места работы. Также следует признать обоснованным вывод о необходимости уточнения законодательных критериев равнозначности жилых помещений, установленных ч. 1 ст. 89 ЖК РФ в части не меньшего размера жилой площади, несовместности собственно жилых помещений со вспомогательными помещениями, не меньшего количества комнат.

Теоретический интерес представляют построенные автором в результате сравнительно-правового анализа на основе концепции «безопасности найма жилых помещений» три базовые модели расторжения договоров жилищного найма и выселения с условно низким, средним и высоким уровнем защиты прав и законных интересов нанимателя жилого помещения.

К несомненным достоинствам работы следует отнести активное использование зарубежных источников, рассмотрение решений судов иностранных государств: Австрия, Бельгия, Великобритания, Германия, Ирландия, Нидерланды, Франция, Швейцария, Болгария, Латвия, Польша, Румыния, Чехия, Дания, Финляндия, Швеция, Греция, Испания, Италия, Португалия. Автор демонстрирует попытки создать всестороннюю картину исследуемой проблематики, не ограничиваясь пределами Российской Федерации. В диссертации представлен анализ правовых форм владения жильем в зарубежных странах, объем коммерческого и некоммерческого сегмента в структуре жилищного фонда, механизмы саморегулирования в жилищных правоотношениях. Представляет научный интерес анализ автором концепции «безопасности найма», содержащаяся в доктрине и законодательстве иностранных государств для оценки правового положения нанимателя в отношении по прекращению отношений найма жилья. Автор приводит сравнительные данные касательно уровня защиты нанимателя по

ряду исследуемых зарубежных стран. На основе анализа нормативной базы зарубежных государств в исследуемой сфере диссертант выделяет три правовые модели организации отношений по расторжению договоров найма по инициативе наймодателя и выселению, в рамках которых обеспечивается условно низкий, средний и высокий уровень безопасности найма жилья. Вместе с тем, признавая, что сравнительный анализ, представленный в главе 3 диссертации, носит содержательный и глубокий характер, изложение является в большей степени описательным и не достает выводов диссертанта относительно соотносимости анализируемых им особенностей правового регулирования в зарубежных странах с институтом выселения по российскому праву, возможных рекомендаций по заимствованию зарубежного опыта. Автору предлагается высказать свои соображения по данным вопросам на базе проведенного им исследования.

Практическое значение имеют предложенные в диссертации рекомендации по совершенствованию действующего законодательства и правоприменительной практики.

Содержание автореферата отражает основные положения и выводы диссертации. Публикации автора достаточно полно отражают основное содержание исследования.

Изложенное не препятствует отметить некоторые спорные положения и недостатки.

1. Формулировка первого положения, выносимого на защиту, предполагает конкретные выводы диссертанта о разграничении функций и правовых средств частного и публичного права для реализации цели удовлетворения потребности граждан в жилье. Также на защите диссертации нуждается в раскрытии вывод диссертанта о социальной функции жилищного права.

2. Следует согласиться с выводом диссертанта о том, что целесообразно дополнить гражданско-правовые гарантии для нанимателей социального жилья запретом выселения из жилых помещений, занимаемых

по договорам социального найма, без предоставления другого жилого помещения в том случае, если это ведет к утрате нанимателем единственного пригодного для проживания жилища и при отсутствии возможности обеспечить себя иным жильем в связи с имущественным положением. При этом недостаточно определенным представляется соотношение данного постулата с положениями о выселении нанимателя и проживающих с ним лиц в результате нарушений. Так, вызывает вопросы последовательность авторских рассуждений относительно права гражданина на альтернативное жилье. Из текста положения 4, выносимого на защиту, можно сделать вывод о безусловности такого права («право на альтернативное жилье, которое принадлежит выселяемым из жилых помещений, занимаемых по договорам социального найма, по инициативе наймодателя»). Между тем, далее в тексте автореферата диссертант неоднократно упоминает возможность выселения без предоставления иного жилья в качестве санкции, например, в пункте 2 рекомендаций автор предлагает расширить перечень оснований для выселения без предоставления иного жилья. В свою очередь, пункт 1 рекомендаций, опять-таки, содержит вывод о необходимости введения социальной оговорки в виде запрета выселения из жилых помещений, занимаемых по договорам социального найма, без предоставления другого жилого помещения в том случае, если это ведет к утрате нанимателем единственного пригодного для проживания жилища и при отсутствии возможности обеспечить себя иным жильем в связи с имущественным положением или по другим заслуживающим внимание обстоятельствам. Из текста данного пункта также не представляется однозначно понятным, предполагается ли данная гарантия безусловной или находится в зависимости от безупречности поведения нанимателя.

Также нуждается в конкретизации и дополнительном обосновании сформулированное автором в четвертом положении, выносимом на защиту, право на альтернативное жилье (основание классификации, юридическая природа и содержание).

3. В работе не нашло отражение подробное исследование вопросов выселения из жилого помещения, занимаемого по договору социального найма, вследствие признания недействительными решения о предоставлении жилого помещения и договора социального найма, в то время как эти вопросы имеют важное значение для раскрытия темы диссертационного исследования.

4. На стр. 72 автор предлагает трактовать понятие произвольного лишения жилища как синонима «незаконному». При этом диссертант называет необоснованным мнение Сусловой С.И., предпринявшей попытку разграничить данные понятия и дать более детальную характеристику понятию «произвольности», утверждая, что «понятие «произвольное» трактуется шире, чем понятие «незаконное», в смысле более детального учета не только самих оснований, допускающих лишение, но и существенности данных нарушений и соблюдения формальной процедуры». Диссертант говорит, что «предложенный подход представляется необоснованным и размывающим границы и без того достаточно абстрактного термина «произвольное» и предлагает уравнивать понятия произвольности и незаконности. Однако авторский подход также требует более убедительного обоснования. Произвол предполагает подмену нормативных оснований собственной безграничной инициативой субъекта, чьи действия могут быть квалифицированы как произвольные. Разумеется, произвольные действия едва ли можно назвать законными, однако один только признак незаконности явно недостаточен для полноценной характеристики данного понятия, тем более, что автор в последующем также делает акцент на такие ключевые характеристики принципа недопустимости произвольного лишения жилища по ЖК РФ как основание и порядок выселения.

5. Спорным представляется отнесение выселяемых лиц к *объектам* выселения (стр. 94-95). Автор предлагает выделять три признака выселения как правовой категории: основание выселения, объект выселения и

содержательная сторона процесса выселения. Между тем, представляется, что такие понятия как «основание» и «объект» характеризуют, как правило, структурные элементы какого-либо правового явления, нежели его признаки. Признак представляет собой некое свойство, раскрывающее явление, отличающее его от других явлений. Если же автор раскрывает выселение именно как правоотношение, предлагается уточнить, что будет являться его объектом.

6. Автор приводит классификации выселений, в частности, выделяет два вида в зависимости от предоставления выселяемому иного жилого помещения (стр. 96). В свою очередь, перед тем, как изложить классификации, автор поясняет, что классификации подлежат все виды выселений, при расторжении договора как социального найма, так и коммерческого. Предлагается уточнить мнение автора, в каких случаях при расторжении договора коммерческого найма на наймодателя может и должна возлагаться обязанность по предоставлению альтернативного жилого помещения при расторжении договора, если, действительно, данной классификации подлежат оба вида найма.

7. Вряд ли можно согласиться с утверждением, что безрезультативность принятых предупредительных мер является именно характеристикой объективной стороны правонарушения, совершаемого нанимателем (стр. 126). Скорее всего, данный факт представляет собой обязательное условие возможности применения такой санкции как выселение и является характеристикой порядка реализации данной крайней меры.

8. Не вполне корректным представляется завершение параграфов без формулирования выводов по существу рассмотренного комплекса вопросов. Так, параграф 2 главы 2 оканчивается примером из судебной практики, а именно фразой: «решение вступило в законную силу».

Вместе с тем указанные недостатки и спорные положения не влияют на положительное впечатление о диссертации Ф.В. Цомартовой, ни в коей мере не снижают ее научной и практической ценности.

Работе в целом присуще внутреннее единство. Диссертация одержит оригинальные выводы, пригодные для публичной защиты. Предложенные автором решения поставленных проблем в целом представляются аргументированными. Автор демонстрирует навыки критического анализа и самостоятельной оценки ранее сформулированных доктринальных тезисов по исследуемой теме. Сформулированные автором выводы по большей части обладают научной новизной.

Вышеизложенное позволяет сформулировать следующий общий вывод: диссертационное исследование «Выселение граждан из жилых помещений, занимаемых по договору социального найма» соответствует требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительством Российской Федерации от 24.09.2013 г. № 842, а ее автор, Цомартова Фатима Валерьевна, заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.03 – Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право.

Отзыв подготовлен кандидатом юридических наук, доцентом кафедры гражданского и предпринимательского права Пироговой Е.С.

Отзыв обсужден и одобрен на заседании кафедры гражданского и предпринимательского права НИУ ВШЭ 2 ноября 2015 года, протокол № 3.

Сведения о лице, подготовившем отзыв:

Пирогова Елена Сергеевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и предпринимательского права факультета права Национально исследовательского университета «Высшая школа экономики», 123022, г. Москва, Б. Трехсвятительский переулок, дом 3, кааб.227. тел. +7 495 772 9590* 22112, pirogova-el@yandex.ru.

Сведения о ведущей организации:

ФГАОУ ВПО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20, тел. +7 495 772 3232, hse@hse.ru, сайт: <http://www.hse.ru>

Заведующий кафедрой

гражданского и предпринимательского права

факультета права

НИУ ВШЭ

Иванов Антон Александрович

Доцент кафедры

гражданского и предпринимательского права

факультета права НИУ ВШЭ,

кандидат юридических наук

Елена Сергеевна Пирогова

ПОДПИСЬ ЗАВЕРЯЮ

ЗАМЕСТИТЕЛЬ НАЧАЛЬНИКА

И.О. НАЧАЛЬНИКА

УПРАВЛЕНИЯ ПЕРСОНАЛА

М.В. ДЫБЦЫНА

