

**Законодательство о приватизации жилых помещений  
в Республике Беларусь и Российской Федерации<sup>2</sup>**

***Особенности предмета исследования.***

Приватизация жилья на постсоветском пространстве является особым, уникальным инструментом экономической политики. Она существенным образом отличается от приватизации в традиционном понимании, поскольку не преследует «классические» цели приватизации — повышение эффективности управления публичным сектором экономики, обеспечение дополнительных источников поступления публичных доходов. Приватизация жилья на постсоветском пространстве выполняла, и в отдельных государствах СНГ до сих пор продолжает выполнять, функцию разгосударствления жилищного сектора и формирования рынка недвижимости. Как известно, предпринятая сразу же после октябрьского переворота кампания по национализации и муниципализации жилья предопределила ту ситуацию, которая сложилась в коммунальном хозяйстве и жилищном секторе экономики России к началу 1990-х гг.

Одним из важнейших направлений социально-экономических реформ начала 1990-х гг. должны были стать жилищно-коммунальная реформа, приватизация жилья и формирование на этой основе рынка недвижимости.

В Российской Федерации, как и во многих других государствах, образовавшихся на постсоветском пространстве, был предусмотрен особый порядок приватизации отдельных видов публичной собственности

---

<sup>1</sup> **Козырин Александр Николаевич**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой финансового, налогового и таможенного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

E-mail: kozyrine@mail.ru

<sup>2</sup> Исследование выполнено при поддержке Российского гуманитарного научного фонда, проект № 14-03-00603 «Государственная казна как источник бюджетных доходов».

(земельные участки и иные природные ресурсы, государственный и муниципальный жилищный фонд), на которые не распространялось общее законодательство о приватизации государственного и муниципального имущества.

Очевидно, что в основе приватизации государственного и муниципального жилищного фонда, как и любого другого объекта публичной собственности, должна находиться законодательная база, надежно защищающая как конституционные права и законные интересы граждан, решивших приватизировать свое жилье, так и интересы государства или муниципального образования, в чьей собственности находится объект жилищного фонда.

Как правило, приватизация жилищного фонда законодательно оформлялась на постсоветском пространстве через принятие отдельного закона, устанавливавшего общие принципы приватизации жилья, безвозмездный характер первичной приватизации для лиц, проживающих в государственном или муниципальном жилищном фонде. Законодательством определялся также состав жилищного фонда, не подлежащего приватизации.

Важными особенностями законодательства о приватизации являются его тесная взаимная связь с жилищным законодательством, а также установление на законодательном уровне права на «деприватизацию» (возвращение в публичную собственность ранее приватизированного имущества).

В настоящей статье мы сопоставим законодательные акты Республики Беларусь и Российской Федерации о приватизации государственного и муниципального жилищного фонда, имеющие как общие свойства, так и некоторые особенные, уникальные характеристики.

### ***Законодательная база приватизации в Республике Беларусь.***

Как и в Российской Федерации, в Республике Беларусь приватизация жилищного фонда вынесена «за скобки» единого правового режима приватизации публичного имущества.

С целью создания эффективных правовых гарантий реализации конституционного права граждан на жилище в условиях рыночной экономики правительство взяло курс на создание законодательства о приватизации жилищного фонда, которое начало формироваться на основе Закона Республики Беларусь от 16 апреля 1992 г. № 1593-XII «О приватизации жилищного фонда в Республике Беларусь»<sup>3</sup>.

Одна из существенных особенностей формирования законодательства в Республике Беларусь — формирование наряду с законодательными актами «указного права». Президент Республики Беларусь наделяется правом принимать нормативные указы, которыми фактически автономно регулируются приватизационные отношения (например, Указ Президента Республики Беларусь от 13 ноября 2014 г. № 524 «О приватизации жилых помещений государственного жилищного фонда»<sup>4</sup>).

В Законе о приватизации жилищного фонда закреплялись правовые основы *приватизации жилищного фонда*, под которой понималось приобретение в собственность занимаемых гражданами жилых помещений государственного жилищного фонда (ст. 1), определялись процедуры приватизации жилья, правила эксплуатации и ремонта приватизируемого жилья и т.д.

Особое значение для формирования в Республике Беларусь законодательства о приватизации жилищного фонда имело закрепление принципов приватизации жилья (ст. 2):

- безвозмездная передача гражданам Республики Беларусь занимаемых ими жилых помещений;
- сочетание возмездного и безвозмездного характера;

---

<sup>3</sup> Вєдамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь. 1992. N 15. Ст. 247; N 27. Ст. 475; 1993. N 26. Ст. 317; 1995. N 6. Ст. 58.

<sup>4</sup> Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 15.11.2014, 1/15399.

- равные права всех граждан Республики Беларусь на участие в приватизации жилищного фонда;
- добровольная основа приватизации;
- взаимосвязь приватизации с решением жилищной проблемы;
- гласность, государственный и общественный контроль за процессом приватизации.

Субъектами приватизационных правоотношений могли стать граждане Республики Беларусь, а также иностранные граждане и лица без гражданства, которые постоянно проживают на территории Республики Беларусь (ст. 3). Объектами приватизации выступали жилые помещения государственного жилищного фонда, за рядом установленных в ст. 5 исключений (жилые помещения в общежитиях, служебные жилые помещения, жилые помещения специального служебного жилищного фонда, жилые помещения, находящиеся в реконструируемых или капитально ремонтируемых жилых домах, в случае перепланировки (переоборудования) квартир при проведении работ по реконструкции (капитальному ремонту) дома на период с момента начала производства работ и до окончания работ; жилые помещения, расположенные в обособленных военных городках, и т.д.).

Особенностью приватизация жилищного фонда в Республике Беларусь является также ее осуществление на безвозмездной, возмездной или смешанной основе.

Безвозмездная приватизация жилых помещений осуществлялась путем наделения жилищной квотой в денежной форме граждан Республики Беларусь (ст. 10).

*Денежная жилищная квота* — стоимостный эквивалент жилья, передаваемого гражданам Республики Беларусь безвозмездно, который определялся отношением остаточной стоимости объектов приватизации в ценах на 31 декабря 1991 года в целом по Республике Беларусь к численности граждан Республики Беларусь с учетом трудового стажа.

Граждане Республики Беларусь наделялись правом на однократное получение жилищной квоты, и это право на денежную жилищную квоту удостоверялось именными приватизационными чеками «Жилье».

На законодательном уровне устанавливалось, что жилье должно предоставляться *безвозмездно*, если величина жилищной квоты (суммы квот) равна стоимости занимаемого гражданином жилья, определяемой в ценах на 31 декабря 1991 года.

Часть жилого помещения, которая не оплачена за счет жилищной квоты (суммы квот), подлежала выкупу в ценах, действовавших на день подачи заявления о приватизации жилья. При этом в счет погашения стоимости жилого помещения засчитывалась жилищная квота (сумма квот) членов семьи, а также жилищные квоты, подаренные по нотариально удостоверенному договору супругом, родителями, детьми, усыновителями, усыновленными, родными братьями и сестрами и другими близкими родственниками.

Граждане Республики Беларусь, не имевшие права на начисление жилищной квоты, а также граждане Республики Беларусь, использовавшие жилищную квоту на приватизацию жилых помещений или на другие цели, могли приватизировать занимаемые жилые помещения на общих основаниях без права на безвозмездную передачу в собственность жилых помещений.

Новый этап в развитии законодательства о приватизации начался с отмены Закона о приватизации жилищного фонда и включения законодательных положений о приватизации жилых помещений в состав Жилищного кодекса Республики Беларусь. Фактически произошла консолидация норм жилищного права и законодательных положений о приватизации жилья. В Жилищном кодексе Республики Беларусь от 28 августа 2012 г. № 428-3 отдельная глава посвящена приватизации жилых помещений (глава 23 «Приватизация жилых помещений»).

В упомянутой главе Жилищного кодекса отныне содержатся:

- легальная дефиниция приватизации жилых помещений, ее объектов и субъектов (ст. 134);
- перечень жилых помещений, не подлежащих приватизации (ст. 135);
- процедуры приватизации (ст. 136) и особенности приватизации жилых помещений отдельными категориями граждан (ст. 141);
- права членов семьи нанимателя жилого помещения при приватизации (ст. 137);
- приватизация жилых помещений на льготных условиях (ст. 140);
- осуществление приватизации жилых помещений на безвозмездной, возмездной или смешанной основе (ст. 139);
- денежная жилищная квота (ст. 138);
- использование именных чеков «Жилье» (ст. 143) и другие вопросы, составлявшие предмет отмененного Закона о приватизации жилых помещений.

Стоимость объектов приватизации определяется в порядке, установленном Советом Министров Республики Беларусь, с учетом их потребительских качеств в ценах, действующих на день подачи заявления о приватизации, комиссиями местных исполнительных и распорядительных органов, а также иных государственных органов (ст. 141).

Оплата стоимости приватизируемых жилых помещений может производиться в рассрочку до 40 лет при условии внесения первоначального взноса в размере не менее 10 процентов подлежащей оплате остаточной стоимости этих жилых помещений (ст. 144).

Фискальные интересы гарантируются правовыми нормами, в соответствии с которыми:

- при неуплате в течение одного года очередных взносов местный исполнительный и распорядительный орган, являющийся стороной договора купли-продажи приватизируемого жилого помещения, вправе расторгнуть этот договор в судебном порядке;

- гражданин может произвести отчуждение приобретенного в рассрочку жилого помещения только после полного погашения стоимости этого жилого помещения.

Существенной особенностью приватизации жилых помещений в Республике Беларусь является и то, что средства, поступающие от приватизационных операций, носят целевой характер. В соответствии со ст. 145 Жилищного кодекса РФ средства, поступающие от приватизации жилых помещений, находящихся в хозяйственном ведении или оперативном управлении местных исполнительных и распорядительных органов, зачисляются в местные бюджеты и используются на жилищное строительство.

Еще одной специфической чертой белорусского законодательства о приватизации жилья является регулирование на законодательном уровне порядка обращения *именных приватизационных чеков*. Речь идет о Законе Республики Беларусь от 6 июля 1993 г. № 2468-XII «Об именных приватизационных чеках в Республике Беларусь»<sup>5</sup>, которым установлен порядок выпуска и обращения именных приватизационных чеков, использования таких чеков при осуществлении приватизационных операций в Республике Беларусь, а также определены государственные гарантии владельцам таких чеков.

Приватизационный чек является государственной именной ценной бумагой Республики Беларусь (ст. 1 Закона РБ «Об именных приватизационных чеках в Республике Беларусь»). Он обеспечен государственной собственностью, подлежащей безвозмездной передаче гражданам Республики Беларусь, и подтверждает право его владельца на

---

<sup>5</sup> Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь. 1993. № 25. Ст. 305.

долю в приватизируемой государственной собственности, выражая размер этой доли (в белорусском законодательстве это называется *квотой*).

В Республике Беларусь эмитируются приватизационные чеки двух видов (сообразно их целевому назначению) — «Жилье» и «Имущество». Они существуют в «бумажном» виде и одновременно с этим отражаются на банковских счетах.

В Законе о приватизационных чеках различают два субъективных права:

- на получение приватизационных чеков (ст. 3);
- на приобретение таких чеков (ст. 4).

Граждане Республики Беларусь, постоянно проживающие на территории Республики Беларусь, получают именные приватизационные чеки в размере, соответствующем их квоте в безвозмездно передаваемой государством собственности. Граждане, постоянно проживающие за пределами Республики Беларусь, сохраняют право на получение приватизационных чеков только в том случае, если их нахождение за границей связано с нахождением в командировке, прохождением воинской службы, учебой или лечением.

Размер доли (квоты) государственной собственности, приходящейся на каждого гражданина Республики Беларусь, выражается суммой чеков, определенной законодательством.

Государство гарантирует владельцам приватизационных чеков свободу распоряжения ими и использование их в соответствии с законодательством. При этом срок обращения приватизационных чеков «Жилье» законодателем не определен.

По истечении срока обращения приватизационных чеков не использованные владельцем чеки могут быть предъявлены для погашения по месту выдачи или Национальному банку Республики Беларусь. Владелец



погашаемых чеков гарантируется выплата компенсации в пределах сумм чеков, полученных ими по нормативам<sup>6</sup>.

***Современное состояние законодательства Российской Федерации о приватизации жилищного фонда в Российской Федерации.***

В Российской Федерации законодательное регулирование приватизации жилищного фонда, находящегося в государственной и муниципальной собственности, отличается, во-первых, тем, что до сих пор осуществляется в соответствии с собственным законом о приватизации — Законом РФ от 4 июля 1991 г. № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»<sup>7</sup> (далее — Закон № 1541-1), а, во-вторых, тем, что оно тесным образом связано с жилищным законодательством.

Закон № 1541-1, как закреплено в его преамбуле, устанавливает основные принципы осуществления приватизации государственного и муниципального жилищного фонда социального использования на территории Российской Федерации, а также определяет правовые, социальные и экономические основы преобразования отношений собственности на жилище. Его цель — «создание условий для осуществления права граждан на свободный выбор способа удовлетворения потребностей в жилище, а также улучшение использования и сохранности жилищного фонда».

За четверть века своего существования Закон № 1541-1 претерпел существенные изменения. Окончательная правка, фактически приводящая к утрате силы Закона № 1541-1, произведена Федеральным законом от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса

---

<sup>6</sup> Об именных приватизационных чеках в Республике Беларусь см. также: *Денисов В.О., Денисова А.Ю.* Законодательные основы приватизации в Республике Беларусь // Реформы и право. 2012. № 2; *Мусатов В.* Приватизационные чеки Республики Беларусь // Петербургский коллекционер. 2010. № 2.

<sup>7</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 28. Ст. 959.

Российской Федерации»<sup>8</sup>, а также Федеральным законом от 28 февраля 2015 г. № 19-ФЗ «О внесении изменения в статью 2 Федерального закона "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации"»<sup>9</sup>. В соответствии с корректирующими федеральными законами с 1 марта 2016 г. признаются утратившими силу статьи 1, 2, 4, 6 – 8, 9.1 и раздел II «Общие положения» Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» (то есть, все действующие на данный момент статьи Закона № 1541-1). Иными словами, с 1 марта 2016 г. утрачивают силу законодательные нормы, устанавливающие особый порядок приватизации государственного и муниципального жилищного фонда, в том числе бесплатный характер такой приватизации<sup>10</sup>.

В настоящее время Закон РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» с юридико-технической точки зрения утратил целостность и не выполняет более функции системного регулирования соответствующих общественных отношений. Многие статьи закона на данный момент утратили силу. В первоначальной редакции Закон включал 26 статей. По состоянию на 1 ноября 2015 г. отменено 16 статей (статьи 3, 5, 9, 10, 12-15, 19-26). В таком виде Закон больше похож на юридическое

---

<sup>8</sup> СЗ РФ. 2005. N 1 (часть I). Ст. 15.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 2015. № 9. Ст. 1194.

<sup>10</sup> Следует отметить, что срок отмены бесплатной приватизации переносился неоднократно: первоначально Законом «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» датой отмены перечисленных выше статей Закона № 1541-1 было установлено 1 января 2007 года. Федеральный закон от 30 июня 2006 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества» (СЗ РФ. 2006. № 27. Ст. 2881) перенес эту дату на 1 марта 2010 года. Федеральным законом от 1 февраля 2010 г. № 4-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации"» (СЗ РФ. 2010. № 6. Ст. 566) эта дата была отсрочена еще на три года — 1 марта 2013 года. Федеральный закон от 25 февраля 2013 г. № 16-ФЗ «О внесении изменения в статью 2 Федерального закона "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации"» (СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 722) назвал новую дату — 1 марта 2015 г. Наконец, в соответствии с Федеральным законом от 28 февраля 2015 г. № 19-ФЗ «О внесении изменения в статью 2 Федерального закона "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации"» (СЗ РФ. 2015. № 9. Ст. 1194) датой отмены бесплатной приватизации стало 1 марта 2016 г.)

переживание, чем на законодательный акт, регулирующий важную сферу общественной жизни.

Очевидно, что отмена с 1 марта 2016 г. статьи 1 Закона РФ « О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», в соответствии с которой приватизация жилых помещений определяется как *бесплатная* передача в собственность граждан Российской Федерации на добровольной основе занимаемых ими жилых помещений в государственном и муниципальном жилищном фонде, а для граждан Российской Федерации, забронировавших занимаемые жилые помещения, — по месту бронирования жилых помещений, означает конец эпохи бесплатной приватизации и длившегося без малого четверть века разгосударствления российского жилищного фонда.

Отметим также, что вместе со ст. 1 утрачивают силу и другие «несущие» статьи этого Закона (2, 4, 6, 7,8, 9.1) – практически полностью перестает действовать раздел I Закона «Общие положения» (абзац первый части 2 ст. 2 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»<sup>11</sup>). Таким образом, 1 марта 2016 г. продолжают действовать лишь несколько статей раздела II «Основные принципы и условия приватизации жилых помещений».

1 марта 2016 г. утрачивают свою силу не только нормы, закрепляющие бесплатный характер приватизации жилых помещений в Российской Федерации, но и нормы, составляющие законодательную основу деприватизации — возвращения приватизированного имущества в состав публичного имущества. Речь идет о ст. 9.1 Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», в соответствии с которой граждане, приватизировавшие жилые помещения, которые являются для них

---

<sup>11</sup> СЗ РФ. 2015. № 9. Ст. 1194.

единственным местом постоянного проживания, вправе передать принадлежащие им на праве собственности и свободные от обязательств жилые помещения в государственную или муниципальную собственность, а соответствующие органы исполнительной власти и органы местного самоуправления обязаны принять их в собственность и заключить договоры социального найма этих жилых помещений с этими гражданами.

### ***Законодательное регулирование приватизации жилых помещений в России после 1 марта 2016: белорусский опыт для России?***

Отмена бесплатной приватизации с 1 марта 2016 г. заставляет законодателя по-новому взглянуть на проблему приватизации жилых помещений и искать новые формы ее законодательного закрепления. В этой связи для нас может быть интересен опыт Республики Беларусь, где законодательные нормы, регулирующие приватизацию жилых помещений, как уже отмечалось, сравнительно недавно были перенесены в состав Жилищного кодекса Республики Беларусь.

Перенос законодательных норм о приватизации жилых помещений в Жилищный кодекс, то есть консолидация жилищного законодательства и законодательства о приватизации жилых помещений, представляется одним из приемлемых вариантов законодательного регулирования отношений в процессе приватизации жилых помещений после 1 марта 2016 г. Приватизация жилых помещений представляет собой особый вид приватизации, объект которого имеет приоритетное социальное значение и претендует на особую правовую защиту. В такой ситуации перенос законодательного регулирования приватизации жилых помещений в Жилищный кодекс РФ позволил бы создать целостную систему правового

регулирования жилищных отношений в Российской Федерации, включая отношения, возникающие в процессе приватизации жилищного фонда<sup>12</sup>.

**Ключевые слова:** приватизация, приватизация жилищного фонда, законодательство о приватизации, жилищное законодательство.

**Аннотация:** В статье проанализирована эволюция законодательного регулирования отношений, возникающих в процессе приватизации жилищного фонда в Республике Беларусь и Российской Федерации. Выявлены особенности нормативно-правового регулирования этого вида публичной собственности, показана тесная связь законодательства о приватизации жилых помещений с жилищным законодательством. Рассмотрены возможные варианты развития законодательства после отмены 1 марта 2016 г. бесплатной приватизации жилых помещений в Российской Федерации.

---

<sup>12</sup> Заметим, что подобный подход к законодательному регулированию приватизационных отношений прошел успешную апробацию в земельном законодательстве (как известно, положения о приватизации земельных участков включены в Земельный кодекс РФ, Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»).