

П.В. Крашенинников

Жилищное право

10-е издание,
переработанное и дополненное



Павел Крашенинников

Жилищное право

«Статут»

2017

УДК 349.444
ББК 67.404.212.47

Крашенинников П. В.

Жилищное право / П. В. Крашенинников — «Статут», 2017

ISBN 978-5-8354-1306-5

В настоящей работе проведен анализ норм действующего, преимущественно жилищного и гражданского, законодательства, регулирующего жилищные отношения, описана краткая история развития наиболее важных институтов жилищного права, рассмотрена судебная практика. Систематические изменения, вносимые в Жилищный и Гражданский кодексы, обусловили насущную потребность не только дать характеристику институтов жилищного права, но и провести сравнительный анализ редакций действующих и предыдущих законодательных актов, что и было сделано автором книги. В данном издании учтены новейшие изменения законодательства на 1 января 2017 г. Книга предназначена для студентов юридических вузов, адвокатов, судей, руководителей организаций, а также для всех интересующихся своими жилищными правами и обязанностями. 10-е издание, переработанное и дополненное.

УДК 349.444
ББК 67.404.212.47

ISBN 978-5-8354-1306-5

© Крашенинников П. В., 2017
© Статут, 2017

Содержание

Предисловие к десятому изданию	5
Предисловие к девятому изданию	6
Предисловие к восьмому изданию	7
Предисловие к седьмому изданию	8
Предисловие к шестому изданию	9
Предисловие к пятому изданию	10
Предисловие к четвертому изданию	11
Предисловие к третьему изданию	12
Предисловие ко второму изданию	13
Введение	14
Часть I	16
Глава 1	16
§ 1. Право граждан на жилище	16
§ 2. Жилищное право и жилищное законодательство	20
§ 3. Источники жилищного права	22
§ 4. Соотношение предметов ведения федерального и регионального жилищного законодательства, а также нормативных актов муниципальных образований, регулирующих жилищные отношения	25
§ 5. Литература по жилищному праву	27
Глава 2	29
§ 1. Жилые помещения	29
§ 2. Жилищный фонд	33
§ 3. Учет жилищного фонда	35
§ 4. Государственная регистрация прав на жилые помещения и сделок с ними	37
Конец ознакомительного фрагмента.	41

Павел Крашенинников

Жилищное право

Предисловие к десятому изданию

Вниманию читателя, интересующегося жилищным правом, предлагается **десятое**, можно сказать, юбилейное издание книги. Ранние издания выходили еще при действии ушедшего в историю ЖК РСФСР 1983 г.

Данное издание доработано с учетом новейших изменений законодательства (введение в действие с 1 января 2017 г. Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости», федеральных законов от 29 декабря 2015 г. и 31 января 2016 г. и других актов, очередной перенос окончания приватизации жилищного фонда). Кроме того, специальный параграф посвящен плате за капитальный ремонт общего имущества многоквартирного дома.

Ноябрь 2016 г.

Предисловие к девятому изданию

Более 10 лет действует кодифицированный основной нормативный правовой акт жилищного законодательства – Жилищный кодекс Российской Федерации (далее – ЖК РФ). За это время на федеральном уровне были приняты законы и подзаконные акты, на региональном и местном уровне введены в действие документы, принятые в соответствии и в развитие ЖК РФ. Сам Кодекс подвергается постоянным изменениям.

По сравнению с предыдущим (2012 г.) в девятом издании несколько изменена структура работы: предлагается Общая и Особенная части жилищного права. В книге учитываются многочисленные поправки в ЖК РФ и системные изменения в Гражданский кодекс РФ, анализируются нормативные правовые акты по состоянию на декабрь 2015 г.

Работа является второй книгой в своеобразной юридической трилогии, в которую входят «Семейное право», «Жилищное право» и «Наследственное право». Издание посвящено влиянию права, в том числе современного законодательства, на отношения, основанные на семье – нравственной основе общества.

Декабрь 2015 г.

Предисловие к восьмому изданию

Почти семь лет прошло с того момента, как был введен в действие (1 марта 2005 г.) основной нормативный правовой акт жилищного законодательства – Жилищный кодекс Российской Федерации. За это время на федеральном уровне были приняты подзаконные акты, на региональном и местном уровне введены в действие документы, принятые в соответствии и в развитие ЖК РФ. Из последних крупных изменений в Кодекс следует выделить изменения, внесенные Федеральным законом от 4 июня 2011 г. № 123-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Восьмое издание подготовлено с привлечением актов федерального и регионального законодательства, документов органов местного самоуправления, документов судебных органов с учетом Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 2 июля 2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации».

Двадцать лет назад в России началась приватизация государственных и муниципальных жилищных фондов, срок для акта переходного периода достаточно большой. В настоящем издании анализируются нормы соответствующего Закона о приватизации жилищного фонда и судебная практика высших судебных органов.

Октябрь 2011 г.

Предисловие к седьмому изданию

Уже пять лет действует основной нормативный правовой акт жилищного законодательства – Жилищный кодекс Российской Федерации. За это время на федеральном уровне были приняты подзаконные акты, на региональном и местном уровнях введены в действие документы, принятые в соответствии с ЖК РФ и в развитие его норм. Сформировалась судебная практика.

Седьмое издание подготовлено с учетом актов федерального и регионального законодательства, документов органов местного самоуправления, которые анализируются с учетом постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 2 июля 2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации».

Ноябрь 2009 г.

Предисловие к шестому изданию

Жилищный кодекс Российской Федерации действует с 1 марта 2005 г. Срок для законодательного акта небольшой, однако за это время появилась достаточно обширная правоприменительная, в том числе судебная, практика. При этом некоторые нормативные правовые акты претерпели изменения.

Предлагаемое шестое издание доработано с учетом анализа вышеназванных факторов.

Май 2008 г.

Предисловие к пятому изданию

Данное издание доработано с учетом практики применения нового Жилищного кодекса Российской Федерации. Кроме того, внесены изменения и дополнения, связанные с принятием подзаконных нормативных и методических актов, принятых на основании и во исполнение данного Кодекса.

Март 2006 г.

Предисловие к четвертому изданию

1 марта 2005 г. вступил в силу новый Жилищный кодекс Российской Федерации, ушла в историю целая эпоха законодательного закрепления ничем не подкрепленного принципа «всеобщее бесплатное жилье». ЖК РСФСР был принят более 20 лет назад. Наверное, каждому очевидно, что социально-экономические условия в нашем государстве настолько сильно изменились, что уже лет десять ЖК РСФСР применялся менее чем наполовину и лишь в той степени, в которой не противоречил законам, принятым позже (Конституции Российской Федерации, Закону Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики», Гражданскому кодексу Российской Федерации и ряду других).

Новый Жилищный кодекс Российской Федерации является логичным продолжением трех частей Гражданского кодекса Российской Федерации и, конечно же, Конституции Российской Федерации. Кодекс упорядочивает жилищное законодательство и укрепляет права пользователей жилыми помещениями.

В данном издании предлагается анализ положений нового Жилищного кодекса в системе с другими актами, регулирующими отношения, связанные с жилыми помещениями.

Апрель 2005 г.

Предисловие к третьему изданию

В предлагаемое издание внесены изменения и дополнения, связанные с принятием ряда законодательных и иных нормативных актов, регулирующих жилищные отношения. Среди таких актов следует выделить часть третью Гражданского кодекса Российской Федерации, где раздел У посвящен наследованию имущества, в том числе и жилых помещений.

Январь 2003 г.

Предисловие ко второму изданию

За время, прошедшее после выхода в свет первого издания настоящей работы, прошло не так много времени (немногим более года). Однако законодательство, регулирующее отношения, где объектом выступает жилое помещение, продолжает достаточно интенсивно изменяться.

Внесены поправки в Закон Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации». Скорректирована статья 292 «Права членов семьи собственников жилого помещения» Гражданского кодекса. На основании Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в статью 532 Гражданского кодекса РСФСР» увеличено количество очередей наследников, призываемых по закону.

Все перечисленное плюс внесение изменений и дополнений в некоторые иные нормативно-правовые акты, а также новая судебная практика дали основание автору доработать и дополнить ранее изданную книгу, а издательству – опубликовать ее.

Октябрь 2001 г.

Введение

Жилищный вопрос в нашей стране давно уже стал притчей во языцех, о чем неоднократно упоминали классики русской литературы. В чем же причина того, что жилищный вопрос так «испортил» россиян, в то время как в других странах такой феномен почти неизвестен?

Оставляя экономику за скобками, думается, что одна из причин в том, что существовавшее ранее законодательство, регулировавшее жилищные отношения, характеризовалось бессистемностью и большим количеством нормативных актов, принятых в разное время разными органами власти. Это создавало почву для произвола и злоупотреблений чиновников, влиявших на решения о выделении бесплатного жилья конкретным гражданам. Не случайно, что на рубеже веков резко возросло число преступлений, в том числе и особо тяжких, в сфере оборота жилья. Системные кодифицированные Основы жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик¹ и Жилищный кодекс РСФСР² фактически не действовали.

В итоге у граждан возникало ощущение несправедливости и безнадёжности. Им трудно было рассчитывать на обретение нормальных жилищных и бытовых условий в будущем.

Гражданский кодекс Российской Федерации³ (далее – ГК РФ), учитывавший глубокие изменения социально-экономических отношений в нашей стране, урегулировал отношения, связанные и с правом собственности на жилые помещения, и с договором найма жилого помещения. Однако в целом жилищное законодательство к концу XX в. все еще не было системным. Стало ясно, что назрела необходимость новой (второй) кодификации жилищного законодательства, которая наконец-таки упорядочила бы регулирование жилищных отношений.

Жилищный кодекс РФ был принят Государственной Думой 22 декабря 2004 г., одобрен Советом Федерации 24 декабря 2004 г., подписан Президентом РФ 29 декабря 2004 г., опубликован в «Российской газете» 12 января 2005 г.⁴

Принятие ЖК РФ отнюдь не сопровождалось приветственными возгласами и всеобщим одобрением. Кроме содержательной критики нового документа возник ряд мифов, весьма далеких от реальности. Не все судебные и правоохранительные органы смогли быстро освоить новое жилищное законодательство, что порой приводило к неприятным казусам вроде признания судами детей разведенного собственника бывшими членами семьи. Осуществлявшийся постоянный мониторинг введения в действие ЖК РФ позволил внести в него некоторые коррективы путем ряда поправок.

С момента принятия ЖК РФ прошло уже более 10 лет, и можно уже делать первые выводы об адекватности принятого документа реалиям нашего времени. Представляется, что главная цель последней кодификации жилищного права – создание четкой, понятной, прозрачной и непротиворечивой системы жилищного законодательства – достигнута. Снизилась преступность в сфере оборота жилья, права собственников жилья юридически защищены, четко определены права и обязанности нанимателей жилья, в том числе и социального.

Данная работа представляет собой попытку подробно рассмотреть отношения, в центре которых находится такой специфический объект, как жилое помещение. В ней проведен анализ действующего, преимущественно гражданского и жилищного, законодательства, кратко описано развитие наиболее важных институтов жилищного права, рассмотрена судебная прак-

¹ Ведомости Верховного Совета (далее – ВС) СССР. 1981. № 26. Ст. 834, 835.

² Там же. Ст. 883.

³ Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3302; 1996. № 9. Ст. 410.

⁴ Российская газета. 2005. 12 янв. № 1 (3670); Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (ч. I). Ст. 14.

тика, в том числе и самая недавняя, Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, арбитражных судов и судов общей юрисдикции.

Часть I

Общая часть жилищного права

Глава 1

Право на жилище и жилищное право

§ 1. Право граждан на жилище

Конституция Российской Федерации (ст. 40) провозглашает право каждого гражданина на жилище. Основные же принципы и механизмы реализации данного конституционного права российских граждан – важнейшая часть правового регулирования жилищных отношений – определены в Жилищном кодексе Российской Федерации (далее – ЖК РФ)⁵.

В ч. 2 и 3 ст. 1 ЖК РФ указывается на то, что граждане по своему усмотрению и в своих интересах осуществляют принадлежащие им жилищные права, в том числе распоряжаются ими. Они свободны в установлении и реализации своих жилищных прав в силу договора и (или) иных предусмотренных жилищным законодательством оснований. Граждане, осуществляя жилищные права и исполняя вытекающие из жилищных отношений обязанности, не должны нарушать права, свободы и законные интересы других граждан. При этом жилищные права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Анализ конституционных норм, а также положений, предусмотренных федеральным законодательством, показывает, что в настоящее время право на жилище может быть реализовано различными способами, а именно:

– путем предоставления жилых помещений по договору социального найма в домах государственного и муниципального жилищных фондов⁶. Конституция РФ предусматривает ограниченный круг граждан, имеющих такое право. К ним относятся малоимущие и иные указанные в законе граждане, нуждающиеся в жилище;

– путем передачи жилых помещений в соответствии с договором коммерческого найма⁷. По данному договору в коммерческий наем может передаваться жилье из государственных, муниципальных и частных жилищных фондов на условиях, существенно отличающихся от договора социального найма. Круг граждан, имеющих право на заключение данного договора, неограничен;

– путем приобретения либо строительства жилых помещений в домах различных жилищных фондов за собственные средства без ограничения площади, в том числе и за доступную плату (ч. 3 ст. 40 Конституции РФ). В первом случае граждане решают свои жилищные проблемы посредством гражданско-правовых сделок: купли-продажи, мены, дарения, наследования, а также строительства и других действий, не противоречащих законодательству. Во втором случае государственные и муниципальные органы обеспечивают приобретение

⁵ О принципах ЖК РФ см. § 2 настоящей главы.

⁶ О договоре социального найма см. § 3 гл. 5 настоящей работы.

⁷ В соответствии с Гражданским кодексом РФ данные отношения именуются договором найма жилых помещений (далее – договор коммерческого найма либо коммерческий наем). О договоре коммерческого найма см. § 4 гл. 5 настоящей работы.

гражданами жилых помещений из государственных либо муниципальных жилищных фондов за доступную плату (например, при освобождении комнаты в коммунальной квартире) или предоставляют нуждающимся в улучшении жилищных условий безвозмездные субсидии на покупку либо на строительство жилых помещений.

На основании ст. 2 ЖК РФ органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции обеспечивают создание условий для осуществления гражданами права на жилище, в том числе:

- содействуют развитию рынка недвижимости в жилищной сфере в целях создания необходимых условий для удовлетворения потребностей граждан в жилище;
- используют бюджетные и иные денежные средства для улучшения жилищных условий граждан, в том числе путем предоставления в установленном порядке субсидий для приобретения (строительства) жилых помещений;
- в установленном порядке предоставляют гражданам жилые помещения по договорам социального найма и найма жилых помещений в государственном и муниципальном жилищных фондах;
- стимулируют жилищное строительство;
- обеспечивают защиту прав и законных интересов граждан, приобретающих жилые помещения и пользующихся ими на законных основаниях, а также потребителей коммунальных услуг и услуг, касающихся обслуживания жилищного фонда;
- организуют обеспечение своевременного проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах;
- обеспечивают государственный контроль и надзор за исполнением жилищного законодательства, использованием и сохранностью жилищного фонда, соответствием жилых помещений установленным санитарным и техническим правилам и нормам;
- обеспечивают государственный контроль и надзор за соблюдением требований градостроительного законодательства, государственных норм и стандартов при жилищном строительстве.

Нельзя не согласиться с мнением Б.М. Гонгало о том, что, несмотря на «разнокалиберность» полномочий, указанные органы имеют цель обозначить совокупность различного рода действий всех органов власти и местного самоуправления, обеспечивающих условия для осуществления права на жилище⁸.

Конституция РФ (ч. 2 ст. 40) предписывает органам государственной власти и местного самоуправления поощрять жилищное строительство и создавать иные условия для осуществления права граждан на жилище.

Конституционное право на жилище непосредственно связано с другим конституционным правом, закрепленным в ст. 27 Основного Закона. Согласно ч. 1 ст. 27 Конституции РФ каждый, кто на законных основаниях находится на территории РФ, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства⁹. При этом данное право, как и иные конституционные права и свободы человека и гражданина, в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ может быть ограничено федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях:

- защиты основ конституционного строя;
- защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц;
- обеспечения обороны и безопасности государства.

⁸ См.: Постатейный комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации / Под ред. П.В. Крашенинникова. М.: Статут, 2010. С. 34 (автор соответствующего комментария – Б.М. Гонгало).

⁹ В Международном пакте о гражданских и политических правах указано, что право на жилище должно реализовываться при условии свободы выбора человеком места жительства (Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12).

В ГК РФ месту жительства гражданина посвящена ст. 20, в соответствии с которой «местом жительства признается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает», а «местом жительства несовершеннолетних, не достигших четырнадцати лет, или граждан, находящихся под опекой, признается место жительства их законных представителей – родителей, усыновителей или опекунов».

Из вышеизложенного следует, что многочисленные подзаконные акты, регулирующие пресловутую прописку, не имеют законных оснований. Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»¹⁰ (далее – Закон о праве граждан на свободу передвижения) вместо прописки вводит регистрационный учет граждан России. Одновременно данный Закон указывает на то, что регистрация или отсутствие таковой не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан.

Вплоть до недавнего времени законодательство и соответственно судебная практика почти всегда связывали право граждан на проживание в жилом помещении с пропиской. По данному вопросу было дано соответствующее разъяснение в постановлении Пленума Верховного Суда СССР от 3 апреля 1987 г. № 2 (п. 7) «О практике применения судами жилищного законодательства»¹¹. Однако с принятием Закона о праве граждан на свободу передвижения и Конституции РФ 1993 г. норма, содержащаяся в ч. 1 ст. 54 ЖК РСФСР, вступила в противоречие с указанными актами и, как следствие, признана Конституционным Судом РФ неконституционной. Об этом говорилось в постановлении Конституционного Суда РФ от 25 апреля 1995 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л.Н. Ситаловой»¹². В указанной жалобе, в частности, был поставлен вопрос о нарушении ч. 1 ст. 40 Конституции РФ, согласно которой каждый гражданин имеет право на жилище и никто не может быть произвольно лишен жилища. Законодатель, осуществляя регулирование этого конституционного права, обязан был следовать требованию ч. 2 ст. 55 Конституции РФ о недопустимости ущемления законами прав и свобод человека и гражданина. Это имело непосредственное отношение к установленному в ЖК РСФСР порядку вселения в жилое помещение.

Положение ч. 1 ст. 54 ЖК РСФСР о праве нанимателя на вселение других граждан в занимаемое им жилое помещение «в установленном порядке» носило бланкетный характер. Неопределенность юридического содержания данного положения не позволяла ответить на вопрос о том, какой орган и каким актом должен устанавливать этот порядок, и порождала произвольное понимание того, что оно означало по своему существу.

Отсутствие указания на вид нормативного акта, который должен «устанавливать порядок» вселения в жилое помещение, позволяло законодательным и исполнительным органам государственной власти различных субъектов Российской Федерации устанавливать такой порядок по собственному усмотрению, что приводило к нарушению конституционного права граждан на жилище и произвольному лишению их жилья.

Противоречива была также и судебная практика применения ч. 1 ст. 54 ЖК РСФСР. При юридически сходных обстоятельствах дела указанной категории разрешались судами по-разному, что влекло неодинаковые правовые последствия для граждан.

Судебное толкование ЖК РСФСР сложилось как признание того, что осуществление жилищных прав напрямую связано с пропиской, наличию или отсутствию которой придавалось правоустанавливающее значение.

¹⁰ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации (далее – Ведомости СНД и ВС РФ). 1993. № 32. Ст. 1227.

¹¹ См.: Сборник постановлений Пленумов Верховных Судов СССР и РСФСР (Российской Федерации) по гражданским делам. М.: СПАРК, 1995. С. 171.

¹² Собрание законодательства РФ. 1995. № 18. Ст. 1708.

Из Конституции РФ и Закона о праве граждан на свободу передвижения следует, что регистрация, заменившая институт прописки, или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан (ст. 3 Закона), в том числе права на жилище. Однако до настоящего времени «установленный порядок», определяющий процедуру вселения в жилое помещение, понимался в правоприменительной практике исключительно как соблюдение положений о прописке, что имело место и при разрешении дела гражданки Л.Н. Ситаловой (со ссылкой на ч. 1 и 2 ст. 54 ЖК РСФСР).

Таким образом, применение положения ч. 1 ст. 54 ЖК РСФСР, как в его буквальном истолковании, так и в том смысле, который ему придавался сложившейся правоприменительной практикой, приводило к нарушению ст. 18, 19 (ч. 1) Конституции РФ, а также основных прав и свобод граждан, предусмотренных ст. 27 (ч. 1), 40 (ч. 1) Конституции РФ, и не согласовывалось с основаниями и условиями их ограничения, закрепленными в ст. 55 (ч. 2 и 3) Конституции РФ. Вместе с тем ч. 2 ст. 54 ЖК РСФСР, определяя условия приобретения равных прав на пользование жилым помещением, не противоречила указанным конституционным нормам¹³.

Уже после вынесения Конституционным Судом РФ названного выше решения Правительство РФ приняло постановление от 17 июля 1995 г. № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию»¹⁴. Министерство внутренних дел РФ утвердило соответствующую Инструкцию¹⁵. В этих актах конкретизируются нормы Закона о праве граждан на свободу передвижения. Однако с сожалением приходится отметить, что еще преждевременно говорить об окончательном «уходе» прописки из нашей жизни. Еще действуют региональные документы, которыми местные власти пытаются регулировать прописку вопреки Конституции РФ и другим указанным выше актам. Не говоря уже о том, что прописка твердо «сидит» в головах чиновников, да и многих граждан.

Рассматривая конституционные права человека и гражданина, связанные с жилищем, нельзя не обратить внимание и на ст. 23 и 25 Основного Закона.

В соответствии с ч. 1 ст. 23 Конституции РФ каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени. Статья 25 указывает на то, что «жилище неприкосновенно» и что «никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения»¹⁶. Развивая данное положение, ст. 3 ЖК РФ устанавливает, что проникновение в жилище без согласия проживающих в нем на законных основаниях лиц допускается в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законом, только в целях спасения жизни граждан и их имущества, обеспечения их личной безопасности или общественной безопасности при аварийных ситуациях, стихийных бедствиях, катастрофах, массовых беспорядках или при иных обстоятельствах чрезвычайного характера, а также

¹³ См. также: Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы» // Российская газета. 1996. 17 апр.

¹⁴ Собрание законодательства РФ. 1995. № 30. Ст. 2939.

¹⁵ Инструкция о применении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (утверждена приказом министра внутренних дел Российской Федерации от 23 октября 1995 г. № 393, зарегистрирована в Министерстве юстиции РФ 16 ноября 1995 г. № 980) (Российские вести. 1995. № 223. 7 дек.).

¹⁶ О соотношении права на неприкосновенность жилища и права на жилище см.: Красавчикова Л. О. Жилищное право и личные неимущественные права граждан // Актуальные проблемы жилищного права: Сборник памяти П.И. Седугина. М.: Статут, 2003. С. 50–62.

в целях задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления, пресечения совершаемого преступления или установления обстоятельств совершенного преступления либо произошедшего несчастного случая. Как верно отмечает Л.О. Красавчикова, «неприкосновенность жилища – это неприкосновенность не объекта... это неприкосновенность одного из элементов личной жизни граждан»¹⁷.

Кроме того, ч. 4 ст. 3 ЖК РФ определяет, что никто не может быть выселен из жилища или ограничен в праве пользования жилищем, в том числе в праве получения коммунальных услуг, иначе как по основаниям и в порядке, которые предусмотрены федеральными законами.

§ 2. Жилищное право и жилищное законодательство

Жилищное право – это совокупность правовых норм, регулирующих жилищные отношения.

К принципам жилищного права или, как указывается в п. 1 ст. 1 ЖК РФ, к основным началам жилищного законодательства¹⁸ относятся: обеспечение органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для осуществления гражданами права на жилище, его безопасности, неприкосновенность и недопустимость произвольного лишения жилища, необходимость беспрепятственного осуществления вытекающих из отношений, регулируемых жилищным законодательством, прав, а также признание равенства участников регулируемых жилищным законодательством отношений по владению, пользованию и распоряжению жилыми помещениями, если иное не вытекает из ЖК РФ, другого федерального закона или существа соответствующих отношений, необходимость обеспечения восстановления нарушенных жилищных прав, их судебной защиты, обеспечения сохранности жилищного фонда и использования жилых помещений по назначению.

Жилищное законодательство представляет собой систему законодательных и иных нормативных актов, регулирующих отношения (жилищные) с участием граждан, юридических лиц, органов государственной власти и местного самоуправления по поводу:

во-первых, возникновения, осуществления, изменения и прекращения права владения, пользования и распоряжения жилыми помещениями государственного и муниципального жилищных фондов; создания и деятельности жилищных и жилищно-строительных кооперативов, товариществ собственников жилья, прав и обязанностей их членов;

во-вторых, пользования жилыми помещениями частного жилищного фонда; пользования общим имуществом собственников помещений;

в-третьих, отнесения помещений к числу жилых и исключения их из жилищного фонда; учета жилищного фонда; содержания и ремонта жилищного фонда; перепланировки и переустройства жилых помещений; управления многоквартирными домами; предоставления коммунальных услуг; внесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги; контроля и надзора за использованием и сохранностью жилищного фонда, соответствием жилых помещений установленным санитарным и техническим правилам и нормам.

Следует обратить внимание на то, что правовая природа рассматриваемых отношений весьма различна. Здесь присутствуют и частноправовые нормы, и нормы публичного права.

Первая группа отношений относится к гражданско-правовым отношениям, поскольку и возникновение, и прекращение права пользования жилым помещением осуществляются на основании гражданско-правового договора (купли-продажи, мены, дарения, договора найма

¹⁷ Там же.

¹⁸ См.: Гонгало Б.М. Основные начала российского жилищного законодательства // Семейное и жилищное право. 2005. № 3. С. 26–29.

жилого помещения и т. д.) и соответственно регулируются гражданским законодательством, преимущественно ГК РФ.

Вторая группа также частично относится к гражданско-правовым отношениям (срок, целевое назначение), частично – к *административным правоотношениям*.

Третья группа отношений – *организационные и управленческие*, они во многом выполняют вспомогательную, служебную роль по отношению к первым двум группам¹⁹.

Трудно не согласиться с мнением О.А. Красавчикова о том, что ядро жилищных отношений, главный компонент их содержания – это пользование жилищем, проживание в нем²⁰.

В литературе, посвященной анализу жилищного законодательства, можно встретить суждения о том, что жилищное законодательство – это либо подотрасль гражданского законодательства, либо самостоятельная отрасль отечественного законодательства, либо *комплексная отрасль, объединяющая нормы нескольких отраслей законодательства*. Из приведенных выше определений жилищных отношений вытекает, что последнее является наиболее точным, так как при регламентации жилищных отношений используются различные методы правового регулирования²¹.

Следует остановиться на разграничении сходных на первый взгляд понятий – «право на жилище» и «жилищное право». В данном случае не следует пользоваться математическими формулировками типа «от перемены мест слагаемых сумма не изменяется». Здесь разница правовая и весьма значительная. Дело в том, что *право на жилище – это субъективное право гражданина на приобретение жилого помещения и пользование им*²², а *жилищное право – это объективное право, т. е., как указывалось выше, совокупность правовых норм, регламентирующих жилищные отношения*. Уместно отметить, что термин «жилищное право» используется при названии учебной дисциплины, преподаваемой в юридических вузах или факультетах как самостоятельный предмет, либо в курсе гражданского права.

В соответствии с Конституцией РФ жилищное законодательство находится в *совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов* (п. «к» ч. 1 ст. 72). Как следует из ч. 2 ст. 76 Конституции РФ, по жилищному законодательству издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации. При этом согласно ч. 5 ст. 76 Конституции РФ законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае такого противоречия приоритет принадлежит федеральным законам.

Для практического использования правовых норм, регулирующих отношения, где в качестве объекта выступает жилое помещение, необходимо разграничивать жилищное и гражданское законодательство. Гражданское законодательство регулирует вопросы, связанные с владением, пользованием и распоряжением жилыми помещениями лишь тогда, когда жилье является предметом экономического оборота (объектом гражданского оборота). Отношения, связанные с использованием жилища, и целый ряд других вопросов, о которых говорилось выше, регулируются жилищным законодательством. Кроме того, Конституция РФ относит к разной компетенции гражданское законодательство, с одной стороны, и жилищное законодательство – с другой.

¹⁹ См.: Яковлев В.Ф. Основы жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик и режим правового регулирования жилищных отношений // Основы советского жилищного законодательства: Межвузовский сборник научных трудов. Свердловск, 1981. С. 38.

²⁰ См.: Красавчиков О.А. Основы жилищного законодательства: предмет регулирования и юридическая природа // Там же. С. 22.

²¹ Подробнее см.: Корнеев С.М. Основные тенденции развития жилищного права в условиях рыночной экономики // Гражданское право при переходе к рынку. Памяти профессора В.П. Грибанова. М., 1995. С. 148–149, а также: Грибанов В.П. Основы советского жилищного законодательства. М., 1983. С. 13.

²² Подробнее см. § 1 настоящей главы.

Гражданское законодательство, согласно ст. 71 Конституции РФ, относится к исключительному ведению Российской Федерации, а жилищное законодательство, согласно ст. 72 Основного Закона, входит в совместную компетенцию России и ее субъектов. Поэтому отношения по предоставлению жилых помещений и пользованию ими и некоторые другие, о которых говорилось выше, могут регулироваться как Российской Федерацией, так и ее субъектами.

§ 3. Источники жилищного права

Главным источником любого российского права, в том числе и жилищного, является *Конституция РФ*. Наряду с положениями, рассмотренными в предыдущих параграфах, Основной Закон содержит базовые положения для любого законодательства. В соответствии с ч. 1 ст. 15 Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории РФ; законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ.

Несмотря на принятие и введение в действие 1 марта 2015 г. Жилищного кодекса Российской Федерации на федеральном уровне, жилищное законодательство в настоящее время представляет собой достаточно большое количество источников жилищного права – законов и других нормативных актов, принятых в разное время и на разных уровнях (от законов до инструкций) и по сути в различных государствах (СССР, РСФСР, Российской Федерации)²³.

Основным актом, регулирующим жилищные отношения, безусловно, является *ЖКРФ*, который определяет основные принципы реализации конституционного права граждан на жилище, устанавливает основные начала правового регулирования жилищных отношений при различных видах использования недвижимости в жилищной сфере.

Гражданский кодекс обоснованно называют экономической конституцией, но также ГК можно назвать основным законом частного права.

В части первой *ГК РФ* (гл. 18) регулируются право собственности на жилые помещения и иные права (права членов семьи собственника жилого помещения), дается понятие квартиры как объекта права собственности, указываются основные начала регламентации права собственности на объекты общего пользования многоквартирного дома, организации и деятельности товариществ собственников жилья.

Часть вторая ГК РФ содержит главу (гл. 35), посвященную договору найма жилого помещения и другим договорам, предметом которых могут стать жилые помещения, а также нормы, регулирующие особенности продажи жилых помещений.

Часть третья ГК РФ в разд. V «Наследственное право» содержит кроме прочего нормы, устанавливающие особенности наследования жилых помещений.

Из других законов, содержащих нормы жилищного права, следует выделить действующий до 1 марта 2016 г. Закон РФ от 4 июля 1991 г. № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»²⁴ (с изменениями и дополнениями), в котором устанавливаются основные принципы осуществления приватизации государственного и муниципального

²³ В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» впредь до приведения в соответствие с ЖК РФ законов и иных нормативных правовых актов, действующих на территории РФ, законы и иные нормативные правовые акты применяются постольку, поскольку они не противоречат ЖК РФ и настоящему Федеральному закону. Изданные до введения в действие ЖК РФ нормативные правовые акты Верховного Совета РСФСР, Верховного Совета РФ, не являющиеся законами, и нормативные правовые акты Президиума Верховного Совета РСФСР, Президента РФ, Правительства РФ, а также применяемые на территории РФ нормативные правовые акты Верховного Совета СССР, не являющиеся законами, и нормативные правовые акты Президиума Верховного Совета СССР, Президента СССР, Правительства СССР по вопросам, которые согласно ЖК РФ могут регулироваться только федеральными законами, действуют впредь до вступления в силу соответствующих федеральных законов.

²⁴ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 28. Ст. 959.

жилищных фондов, определяются права нанимателей и членов их семей при осуществлении приватизации жилья.

Семейный кодекс Российской Федерации (далее – СК РФ) хотя и не содержит прямых норм жилищно-правового характера, но, безусловно, является источником жилищного права, поскольку на базе семейных отношений строятся отношения по предоставлению жилых помещений, регулирования правового положения членов семьи нанимателя, собственника, участие органов опеки и попечительства в жилищных отношениях.

Жилищные споры рассматриваются по правилам, установленным Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации (далее – ГПК РФ).

Анализ норм жилищного права, содержащихся в других законодательных актах, содержится в различных главах настоящей работы.

На федеральном уровне жилищные отношения регулируются не только законодательными актами, но и указами Президента РФ (например, указ Президента РФ от 29 марта 1996 г. № 432 «О развитии конкуренции при предоставлении услуг по эксплуатации и ремонту государственного и муниципального жилищных фондов»²⁵), и постановлениями Правительства РФ (например, постановления от 20 февраля 1995 г. № 161 «Об утверждении перечня категорий работников лесного хозяйства, которым могут быть предоставлены служебные жилые помещения в домах государственного жилищного фонда, находящегося в собственности Российской Федерации»²⁶, от 21 мая 2005 г. № 315 «Об утверждении типового договора социального найма жилых помещений»²⁷ и от 5 декабря 2014 г. № 1318 «О регулировании отношений по найму жилых помещений жилищного фонда социального использования»²⁸).

Особо следует остановиться на ведомственных нормативных актах, принимаемых министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти. В отношении таких документов существует общее правило, выраженное в указе Президента РФ от 21 января 1993 г. № 104 «О нормативных актах центральных органов государственного управления Российской Федерации»²⁹, а также в Постановлении Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009³⁰.

Согласно названным актам нормативные акты министерств и других федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, затрагивающие права, свободы и законные интересы граждан или носящие межведомственный характер, подлежат государственной регистрации в Министерстве юстиции РФ, официальной публикации в «Российской газете» или Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти и размещению на официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru), которые должны осуществляться не позднее 10 дней после их государственной регистрации. При этом акты, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут за собой правовых последствий.

Вместе с тем из общего правила есть одно исключение: акты Центрального банка РФ (далее – Банк России) подлежат государственной регистрации только в тех случаях, когда они затрагивают права, свободы или обязанности граждан (ст. 6 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» в редакции Федерального закона, принятого в 1995 г., № 65-ФЗ³¹). Как правило, акты Банка России не затрагивают жилищные отно-

²⁵ Собрание законодательства РФ. 1996. № 14. Ст. 1432.

²⁶ Собрание законодательства РФ. 1995. № 9. Ст. 757.

²⁷ Собрание законодательства РФ. 2005. № 22. Ст. 2126.

²⁸ Собрание законодательства РФ. 2014. № 50. Ст. 7104.

²⁹ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 4. Ст. 301.

³⁰ Собрание законодательства РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

³¹ Собрание законодательства РФ. 1995. № 18. Ст. 1593.

шения, однако опосредованно могут на них влиять (например, на кредитование жилищного строительства).

Из ведомственных нормативных актов, посвященных отношениям, связанным с жилыми помещениями, следует выделить приказ Министерства экономического развития РФ от 23 декабря 2013 г. № 765 «Об утверждении Правил ведения Единого государственного реестра прав, состава номера регистрации, порядка присвоения при проведении государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним объектам недвижимого имущества условных номеров, которым в установленном законодательством Российской Федерации порядке не присвоен кадастровый номер, форм свидетельства о государственной регистрации права и специальной регистрационной надписи на документах, требований к заполнению свидетельства о государственной регистрации прав и специальной регистрационной надписи, а также требований к формату специальной регистрационной надписи в электронной форме»³².

Как указывалось выше, жилищные отношения могут регулироваться нормативными актами субъектов Российской Федерации (республик в составе Федерации, краев, областей, городов Москва, Санкт-Петербург и Севастополь, автономной области, а также автономных округов). В свою очередь акты субъектов Федерации также делятся на законодательные акты представительных органов государственной власти и иные нормативные правовые акты, принимаемые в пределах своей компетенции исполнительными органами государственной власти.

Согласно ст. 126 Конституции РФ Верховный Суд РФ, являясь высшим судебным органом по гражданским, уголовным, экономическим, административным и иным делам, наряду с судебным надзором дает разъяснения по вопросам судебной практики.

Одним из важнейших документов в сфере жилищного права следует признать постановление Пленума Верховного Суда РФ от 2 июля 2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации»³³ (далее – Постановление Пленума ВС РФ от 2 июля 2009 г. № 14). Такие разъяснения способствуют правильному и единообразному применению в том числе и актов жилищного законодательства.

Следует отметить, что разъяснения Верховного Суда СССР, затем РСФСР и Российской Федерации, а также Высшего Арбитражного Суда РФ, данные до принятия Конституции РФ (12 декабря 1993 г.) и законодательных актов, принятых на ее основе, применяются в части, им не противоречащей. Разъяснения Высшего Арбитражного Суда РФ, данные до его объединения с Верховным Судом РФ, применяются в части, не противоречащей законодательству, принятому позже, и в случаях отсутствия разъяснений на соответствующие темы объединенного Верховного Суда РФ.

Конституционный Суд РФ по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле.

Конституционный Суд РФ по запросам Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, органов законодательной власти субъектов Федерации дает толкование Конституции РФ.

Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; не соответствующие Конституции РФ международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению (п. 4–6 ст. 125 Конституции РФ)³⁴.

³² Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 46.

³³ Российская газета. 2009. 8 июля.

³⁴ По мнению Ю.К. Толстого, признание тех или иных норм не соответствующими Конституции РФ означает их отмену, что позволяет относить постановления Конституционного Суда РФ к источникам жилищного законодательства, имеющим правополагающее действие. См.: Гражданское право: Учебник. В 3 т. / Отв. ред. А.П. Сергеев, Ю.К. Толстой. 4-е изд., перераб. и доп. Т. 2. М.: Велби; Проспект, 2004. С. 254.

§ 4. Соотношение предметов ведения федерального и регионального жилищного законодательства, а также нормативных актов муниципальных образований, регулирующих жилищные отношения

Как было указано раньше, регулирование жилищных отношений отнесено Конституцией РФ к предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (п. «к» ч. 1 ст. 72). Поэтому лишь часть норм жилищного законодательства относится к федеральному законодательству, при этом достаточно большая часть норм – к законодательству субъектов Федерации и к актам органов местного самоуправления.

С практической точки зрения делать правильные шаги по такому «разнокалиберному» правовому полю затруднительно и в связи с тем, что жилищное законодательство представляет собой комплексную отрасль законодательства, включающую нормы гражданского, административного, а также конституционного права. Внутритраслевое разделение компетенции в данной области между Российской Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления впервые предусмотрено в ЖК РФ. И очень важно, что одной из основных задач федерального жилищного законодательства является определение тех вопросов, которые должны регулироваться федеральным жилищным законодательством, с одной стороны, нормативными правовыми актами субъектов Федерации – с другой стороны, и актами органов местного самоуправления – с третьей. При этом представляется, что большая и наиболее важная часть норм жилищного законодательства должна относиться к федеральному законодательству и на федеральном уровне развитие жилищного законодательства должно идти только (или преимущественно) по пути принятия федеральных законов. Так, значительная часть вопросов жилищных отношений, по своей природе относящихся к гражданско-правовым (право собственности на жилые помещения, договор жилищного найма, определение порядка организации и деятельности жилищно-строительных кооперативов и товариществ собственников жилья, а также основ их правового положения и др.), должна в силу ст. 71 Конституции РФ регулироваться федеральными законами. Другие вопросы, не относящиеся согласно Конституции РФ к исключительному ведению Российской Федерации, могут регулироваться правовыми актами субъектов Федерации, которые должны создавать свою законодательную базу в области регулирования жилищных отношений.

Поскольку жилищное законодательство представляет собой хотя и комплексную, но достаточно важную и объемную часть единой системы российского законодательства, нет сомнений в том, что развитие правового регулирования в области жилищных отношений должно идти главным образом по пути кодификации.

Принятие ЖК РФ:

во-первых, значительно систематизирует и уменьшает количество принимаемых в соответствии с Кодексом других (специальных) федеральных законов;

во-вторых, снижает возможность регулирования жилищных отношений на федеральном уровне иными нормативными правовыми актами, главным образом ведомственными;

в-третьих, четко проводит черту, определяющую границы предмета ведения субъектов Федерации и органов местного самоуправления в области регулирования жилищных отношений.

Следует подчеркнуть, что в ЖК РФ впервые содержатся четкие нормы, определяющие границы ведения субъектов Федерации в регулировании жилищных отношений. Это должно прекратить практику превышения ими своих полномочий, а в отдельных случаях привести к

принятию актов, регулирующих весь спектр жилищных отношений, в том числе по вопросам, являющимся исключительной компетенцией Российской Федерации.

В этой связи развитие жилищного законодательства субъектов Федерации, по всей видимости, должно идти (в отличие от федерального законодательства) по пути издания отдельных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам, относящимся к компетенции субъектов Федерации. Так, ЖК РФ (ст. 13) отнесены к компетенции субъектов Федерации следующие вопросы:

- государственный учет жилищного фонда субъекта Федерации;
- определение порядка предоставления жилых помещений жилищных фондов специализированного использования субъекта Федерации;
- определение оснований признания граждан малоимущими в целях предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда;
- определение иных категорий граждан в целях предоставления им жилых помещений жилищного фонда субъекта Федерации;
- определение порядка предоставления по договорам социального найма установленным соответствующим законом субъекта Федерации категориям граждан жилых помещений жилищного фонда субъекта Федерации;
- признание в установленном порядке жилых помещений жилищного фонда субъекта Федерации непригодными для проживания;
- определение порядка ведения органами местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма;
- осуществление контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда субъекта Федерации, соответствием жилых помещений данного фонда установленным санитарным и техническим правилам и нормам;
- осуществление контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда и правила содержания общего имущества многоквартирного дома;
- осуществление регионального государственного жилищного надзора;
- установление минимального размера взноса на капитальный ремонт и определение порядка установления необходимости проведения капитального ремонта общего имущества многоквартирного дома;
- иные вопросы, отнесенные к компетенции органов государственной власти субъектов Федерации Конституцией РФ, ЖК РФ, другими федеральными законами и не отнесенные к компетенции органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления наделяются отдельными полномочиями в области жилищного регулирования согласно ст. 14 ЖК РФ.

К компетенции органов местного самоуправления в области жилищных отношений относятся:

- учет муниципального жилищного фонда;
- признание в установленном порядке граждан малоимущими в целях предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда;
- ведение в установленном порядке учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма;
- определение порядка предоставления жилых помещений муниципального жилищного фонда специализированного использования;
- предоставление в установленном порядке малоимущим гражданам по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда;

- принятие в установленном порядке решений о переводе соответствующих помещений в жилые или нежилые помещения;
- согласование переустройства и перепланировки жилых помещений;
- признание в установленном порядке жилых помещений муниципального жилищного фонда непригодными для проживания;
- осуществление контроля за использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда, соответствием жилых помещений данного фонда установленным санитарным и техническим правилам и нормам;
- иные вопросы, отнесенные к компетенции органов местного самоуправления Конституцией РФ, ЖК РФ, другими федеральными законами, а также законами соответствующих субъектов Федерации.

Безусловно, определение системы жилищного законодательства, в том числе в субъектах Федерации, является задачей федерального законодательства. При этом субъект Федерации и орган местного самоуправления не вправе самостоятельно определять понятия тех или иных правовых конструкций в области жилищного права, если в федеральном законодательстве уже имеются соответствующие понятия, в противном случае неизбежна не только путаница, но и нарушение прав участников жилищных отношений.

§ 5. Литература по жилищному праву

Литература по жилищному праву достаточно многообразна, хотя справедливости ради следует отметить, что возраст такого вида литературы по сравнению с гражданским или даже семейным правом достаточно молодой. Первые работы по жилищному праву стали появляться в 40-х гг. прошлого столетия. В основной своей части, как в прежние годы, так и сейчас, они представляют собой комментирование законодательства либо научно-практические произведения. Реже представлены учебные пособия, учебники, еще реже – монографические исследования теоретических проблем жилищного права.

Если брать самый трудный и тяжелый жанр как для написания, так и для прочтения – монографический, т. е. теоретические произведения, посвященные жилищному праву, то хотелось бы первоначально выделить попытки комплексного подхода к рассмотрению жилищно-правовых вопросов – работы С.И. Аскназия «Советское жилищное право» (1940); С.М. Гинзбурга «Основные вопросы жилищного права» (1940); Г.Н. Амфитеатрова «Права на жилые строения и пользование жилыми помещениями» (1948); С.И. Аскназия, И.Л. Брауде и А.И. Пергамент «Жилищное право» (1956); М.А. Нечецкого «Очерки советского жилищного права» (1958); Ю.Г. Басина «Вопросы советского жилищного права» (1963); Ю.К. Толстого «Советское жилищное право» (1967); В.Ф. Чигира «Советское жилищное право» (1968); Г.И. Петрищевой «Правовое регулирование жилищных отношений» (1977); коллективную монографию О.А. Красавчикова, Г.А. Свердлыка, В.Ф. Яковлева, Ю.Г. Басина, М.И. Бару, А.А. Пушкина, М.Н. Сибилева, Т.В. Касаткиной, А.Г. Потюкова, В.Т. Смирнова, В.А. Ойгензихта, Г.И. Петрищевой, М.Я. Кирилловой, В.В. Чубарова, Н.П. Ворониной, И.С. Вишневской, Т.Н. Молчановой, В.Ф. Яковлевой, В.Ф. Чигира и Т.И. Илларионовой «Основы советского жилищного законодательства: Межвузовский сборник научных трудов» (1981); труды В.П. Грибанова «Основы советского жилищного законодательства» (1983), П.С. Никитюка «Жилищное право» (1985); статьи Б.М. Гонгало «Структура жилищного обязательства» в книге «Проблемы обязательственного права» (1989), С.М. Корнеева «Основные тенденции развития жилищного права в условиях рыночной экономики» (в книге, посвященной памяти В.П. Грибанова), «Гражданское право при переходе к рынку» (1995).

Из современных теоретических трудов следует отметить главу «Договоры найма жилых помещений» М.И. Брагинского в книге М.И. Брагинского и В.В. Витрянского «Договорное

право. Книга вторая: Договоры о передаче имущества» (2000); коллективную монографию Е.С. Гетман, Б.М. Гонгало, Л.О. Красавчиковой, П.В. Крашенинникова, И.Е. Манылова, С.В. Пчелинцева, Л.М. Пчелинцевой, В.Н. Симонова, Е.А. Солоповой и Г.Ф. Шешко «Актуальные проблемы жилищного права». Сборник памяти П.И. Седугина (2003); статью Б.М. Гонгало «Исходные положения о правовом регулировании жилищных отношений» в книге «Проблемы теории гражданского права». Выпуск 2 (2006); монографию В.Н. Литовкина «Жилищное законодательство: Смена вех (конституционные основы жилищного законодательства)» (2008); статью Б.М. Гонгало и П.В. Крашенинникова «Развитие кодификации жилищного права» в книге «Кодификация российского частного права» под редакцией П.В. Крашенинникова (2015).

Из комментариев необходимо обратить внимание на «Комментарий к Жилищному кодексу Казахской ССР» под редакцией Ю.Г. Басина (1990); «Жилищный кодекс Украинской ССР: Научно-практический комментарий» под редакцией В.И. Зайчук (1990); «Жилищное законодательство: Комментарий» под редакцией В.Ф. Яковлева и П.И. Седугина (1991); «Жилищные права и льготы граждан в России» Л.М. Пчелинцевой и С.В. Пчелинцева (2001); «Комментарий к Жилищному кодексу РСФСР» под редакцией Б.М. Гонгало (2004); «Постатейный комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации» под редакцией П.В. Крашенинникова (2012).

Разумеется, говоря об учебной и научно-практической литературе, следует обратить внимание на то, что нельзя абстрагироваться от монографической и комментаторской литературы. Более того, без произведений названного вида почти невозможно по-настоящему изучить жилищное право.

Из учебной литературы следует выделить книгу «Советское жилищное право» под редакцией П.И. Седугина (1986); работы В.А. Золотаря и П.Н. Дятлова «Советское жилищное право» (1986); И.И. Андрианова «Жилищное законодательство. Практические вопросы» (1988); И.Б. Мартковича «Жилищное право: закон и практика» (1990); Е.С. Гетман «О жилищных правах и обязанностях» (1992); два произведения Ю.К. Толстого и П.И. Седугина с аналогичным названием «Жилищное право» (соответственно 1996, 1997), учебник Ю.К. Толстого «Жилищное право» (2007).

Рассматривая учебную литературу, нельзя обойти вниманием учебники по гражданскому праву, содержащие специальные главы, посвященные жилищным правоотношениям, в том числе: «Гражданское право» (т. 2) под редакцией ЕЛ. Суханова (2010) (авторы главы «Жилищное право» – С.М. Корнеев и Е.А. Суханов); «Гражданское право» (т. 2) под редакцией Ю.К. Толстого и А.П. Сергеева (2004) (автор главы «Жилищное право» – Ю.К. Толстой); «Гражданское право» (т. 2) под редакцией Б.М. Гонгало (2016) (автор главы «Договор найма жилого помещения» – П.В. Крашенинников).

Глава 2

Объекты жилищного права

§ 1. Жилые помещения

В соответствии с действующим гражданским и жилищным законодательством *жилые помещения как объекты жилищных и гражданских правоотношений бывают различных видов: квартиры, жилые дома, изолированные комнаты в квартирах или жилых домах. При этом жилым признается изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом, отвечает установленным санитарным, противопожарным, градостроительным и техническим требованиям и предназначено для проживания граждан* (ч. 2 ст. 15 ЖК РФ).

На основании ч. 5 ст. 15 Кодекса общая площадь жилого помещения состоит из суммы площади всех частей такого помещения, включая площадь помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в жилом помещении, за исключением балконов, лоджий, веранд и террас.

Жилое помещение, являющееся объектом договора социального найма, как правило, должно быть благоустроенным применительно к условиям населенного пункта, в котором находится.

На основании ч. 3 ст. 15 ЖК РФ Правительство РФ Постановлением от 28 января 2006 г. № 47 утвердило Положение о признании помещения жилым, жилое помещение пригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции³⁵. Названное Положение распространяется на все жилые помещения, находящиеся на территории России. В Положении устанавливаются требования, которым должно отвечать жилое помещение. В частности, формулируются требования к несущим и ограждающим конструкциям жилого помещения, обустройству и оборудованию жилого помещения и общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме (прежде всего затем, чтобы предупредить риск получения травм, обеспечить удобство и безопасность передвижения и размещения), инженерным системам и т. д. Положением предусматривается, что жилые помещения, а также помещения, входящие в состав общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, должны быть защищены от проникновения дождевой, талой и грунтовой воды и возможных бытовых утечек воды из инженерных систем; доступ к жилому помещению, расположенному в многоквартирном доме выше пятого этажа, за исключением мансардного этажа, должен осуществляться при помощи лифта, размещение жилого помещения в подвальном и цокольном этажах не допускается, размещение над комнатами уборной, ванной (душевой) и кухни не допускается (оборудование уборной, ванной (душевой) в верхнем уровне над кухней возможно в квартирах, расположенных в двух уровнях) и т. д.

По своей сути жилые помещения относятся к сложным объектам, т. е. они образуются из вещей, которые составлены искусственно из нескольких соединенных между собой частей³⁶. В состав таких объектов всегда в качестве главной вещи входит само помещение, непосредственно предназначенное для удовлетворения жилищных потребностей граждан. Наряду с помещением в состав объекта входят другие вещи либо имущественные права. При этом их состав зависит от вида жилого помещения.

³⁵ Собрание законодательства РФ. 2006. № 6. Ст. 702 (с последующими изм. и доп.).

³⁶ См.: Хвостов В.М. Система римского права: Учебник (по изд. 1908 г.). М.: СПАРК, 1996. С. 126.

Гражданский и Жилищный кодексы предусматривают специальную регламентацию некоторых отношений, складывающихся при пользовании жилыми помещениями, находящимися в многоквартирных домах. При этом ГК РФ устанавливает, что *собственнику квартиры в многоквартирном доме наряду с помещением, занимаемым под квартиру, принадлежит также доля в праве общей собственности на общее имущество дома, включая земельный участок*³⁷.

В отличие от квартир право собственности на жилые дома (изолированные части жилых домов) допускалось при любой социально-экономической ситуации, ограничения были только по количеству и размеру. Вместе с тем на практике возникает вопрос о праве собственников жилых домов на земельные участки, надворные постройки и другое имущество, расположенное вне строения. Как справедливо отмечается в юридической литературе, только в единстве всех своих частей, связанных общим хозяйственным назначением, располагаясь на земельном участке, жилой дом и является объектом права собственности³⁸.

В Постановлении Пленума Верховного Суда СССР от 27 августа 1980 г., не утратившем своего значения, указывается на то, что принадлежностью признается вещь, назначенная служить главной вещи и связанная с ней общим хозяйственным назначением. Если законом или договором не установлено иное, принадлежность следует судьбе главной вещи. В числе построек, именуемых жилым домом, главной вещью признается строение, предназначенное для проживания. Остальные постройки служат для удовлетворения хозяйственных надобностей и не могут быть самостоятельным объектом права собственности на отведенном для постройки дома земельном участке. Рассматривая конкретное дело, Пленум обратил внимание на то, что в договоре, заключенном сторонами, сказано о продаже дома и не оговорено, что подсобные строения не проданы. Из этого, учитывая вышеизложенное, суду надлежало сделать вывод, что договор заключен о продаже как дома, так и подсобных строений. В противном случае на одном земельном участке оказалось бы два собственника: один – жилого дома, а другой – подсобных строений, что недопустимо³⁹.

Анализ норм, изложенных в гл. 17 «Право собственности и другие вещные права на землю»⁴⁰ и в других главах ГК РФ, позволяет говорить о том, что наряду с правом собственности на жилой дом собственник всегда обладает определенными правами на земельный участок и другое имущество, обслуживающее жилой дом.

С учетом действия «дачной амнистии», точнее Федерального закона 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», который был подписан Президентом РФ 30 июня 2006 г., и новой статьи ГК РФ (ст. 133.1 «Единый недвижимый комплекс» введена Федеральным законом от 2 июля 2013 г. № 142-ФЗ «О внесении изменений в подраздел 3 раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»⁴¹), жилой дом и земельный участок составляют единый объект недвижимого имущества, в подавляющем большинстве случаев с одинаковым правом⁴².

Вплоть до начала 90-х гг. XX в. объектами права собственности не могли выступать комнаты в квартирах, они могли быть только объектами договора найма жилого помещения.

³⁷ О праве собственников жилых помещений на общее имущество многоквартирного дома см. гл. 11 настоящей работы.

³⁸ См.: Кузьмин В.Н. Право личной собственности на жилой дом в СССР (Основные проблемы): Автореф. дис.... канд. юрид. наук. М., 1975. С. 15.

³⁹ См.: Судебная практика по жилищным спорам: Сборник постановлений, решений и определений федеральных судов. М.: Норма – Инфра-М, 1999. С. 206–207.

⁴⁰ Глава 17 ГК РФ введена в действие 28 апреля 2001 г. (Собрание законодательства РФ. 2001. № 17. Ст. 1644; см. также: Крашенинников П.В. Право собственности и иные вещные права на землю: Вводный комментарий к главе 17 Гражданского кодекса Российской Федерации. М.: Статут, 2001).

⁴¹ Собрание законодательства РФ. 2013. № 27. Ст. 3434.

⁴² Различные кадастровые номера земельного участка и жилого дома не влияют на их правовое положение.

Некоторое отступление от данного правила впервые наметилось с принятием законодательных актов так называемого переходного периода. Так, Законом РСФСР от 4 июля 1991 г. № 1545-1 «О приватизации жилищного фонда в РСФСР» впервые было установлено исключение из общего запрета на приобретение в собственность гражданами комнат в коммунальных квартирах: «...местные Советы народных депутатов, предприятия, учреждения вправе с учетом мнения коллективов принимать решения о приватизации... коммунальных квартир»⁴³.

Впоследствии Закон РФ от 24 декабря 1992 г. № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики» предоставил нанимателям, проживающим в коммунальной квартире, при освобождении соседних комнат наряду с другими возможностями возможность приобрести по договору купли-продажи освободившуюся комнату.

С принятием части второй ГК РФ окончательно закреплён правовой режим комнаты как самостоятельного объекта гражданского оборота, относящегося к жилым помещениям. Такое решение вряд ли можно отнести к достижениям государственной жилищной политики и законодательства, поскольку отдельные комнаты не могут в полной мере удовлетворить жилищно-бытовые потребности граждан. Однако законодатель не мог не отреагировать на сложившуюся социально-экономическую ситуацию в жилищной сфере. Сегодня сотни тысяч семей проживают в комнатах коммунальных квартир. Запрет на оборот комнат по существу означал бы ограничение прав граждан, в них проживающих, по сравнению с гражданами – пользователями других жилых помещений.

До введения в действие ЖК РФ на практике имели место случаи, юридическое обоснование которых встречало поддержку в литературе⁴⁴, когда при продаже комнаты применялось право ее преимущественной покупки собственниками других комнат данной квартиры. В обоснование приводились доводы о том, что здесь присутствует общая собственность на кухню и другие объекты общего пользования квартиры. По нашему мнению, право преимущественной покупки в таких случаях применяться не должно было, так как эта ситуация сходна с положением квартир по отношению к объектам общего пользования в многоквартирном доме, которое рассмотрено в гл. 10 настоящей работы.

Со временем данный вывод стал еще более очевиден. Так, 23 мая 2002 г. вступил в силу Федеральный закон от 20 мая 2002 г. № 55-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»»⁴⁵, который нормативно закрепил положение, действовавшее по аналогии с положением об объектах общего пользования многоквартирных домов.

Вместе с тем следует отметить, что в процессе принятия ЖК РФ данное положение изменилось кардинально⁴⁶. Безусловно, речь не идет о том, что кухни и другие объекты перестали быть объектами общего пользования в коммунальных квартирах. Речь идет о законодательном установлении права преимущественной покупки у других собственников в квартире. Так, в соответствии с ч. 6 ст. 42 ЖК РФ при продаже комнаты в коммунальной квартире остальные собственники комнат в данной коммунальной квартире имеют преимущественное право покупки отчуждаемой комнаты⁴⁷.

На основании ст. 42 ЖК РФ доля в праве общей собственности на общее имущество в коммунальной квартире собственника комнаты в данной квартире пропорциональна размеру

⁴³ Впоследствии редакция ч. 2 ст. 4 названного законодательного акта была изменена.

⁴⁴ См.: *Гришаев С.П.* Ваше право собственности на жилой дом и квартиру: Справочное пособие. М.: БЕК, 1995. С. 33.

⁴⁵ Российская газета. 2002. № 90 (2958). 23 мая.

⁴⁶ При внесении и принятии в первом чтении проекта ЖК РФ было установлено, что при продаже собственником жилого помещения в коммунальной квартире принадлежащего ему на праве собственности жилого помещения остальные собственники жилых помещений в данной коммунальной квартире не вправе требовать преимущественной покупки отчуждаемого жилого помещения (ч. 7 ст. 41 внесенного законопроекта).

⁴⁷ О праве общей собственности и преимущественном праве покупки см. § 3 гл. 10 настоящей работы.

общей площади указанной комнаты. Доля в праве общей собственности на общее имущество в многоквартирном доме собственника комнаты в коммунальной квартире, расположенной в данном доме, пропорциональна сумме размеров общей площади указанной комнаты и определенной в соответствии с долей в праве общей собственности на общее имущество в коммунальной квартире этого собственника площади помещений, составляющих общее имущество в данной квартире.

Необходимо отметить, что доля в праве общей собственности на общее имущество в коммунальной квартире собственника комнаты в данной квартире следует судьбе права собственности на указанную комнату. При переходе права собственности на комнату в коммунальной квартире соответствующая доля нового собственника равна доле предшествовавшего собственника этой комнаты.

Следует иметь в виду, что собственник комнаты в коммунальной квартире не вправе: осуществлять выдел в натуре своей доли в праве общей собственности на общее имущество в данной квартире; отчуждать свою долю в праве общей собственности на общее имущество в данной квартире, а также совершать иные действия, влекущие за собой передачу этой доли отдельно от права собственности на указанную комнату.

Конечно же собственники комнат обязаны содержать в надлежащем порядке общее имущество в коммунальной квартире. При этом доля обязательных расходов на содержание общего имущества в коммунальной квартире, бремя которых несет собственник комнаты в данной квартире, определяется долей в праве общей собственности (ст. 43 ЖК РФ).

При рассмотрении такого специфического объекта гражданского и жилищного права, как жилое помещение, нельзя обойти вниманием теоретическую дискуссию, посвященную сущности объекта.

По существу сведение и анализ различных позиций, высказанных в литературе по данному поводу, первым произвел Б.М. Гонгало, который выделил «концепцию фикции», «концепцию пространства», а также «концепцию материального объекта»⁴⁸.

Разделяя концепцию материального объекта, полагаем необходимым высказаться о двух других.

По нашему мнению, рассуждать о жилищных помещениях как о самостоятельной части недвижимого имущества (концепция фикции) или как об ограниченном пространстве (концепция пространства) можно, только сильно «возвышаясь» над жизнью, а также прошлым и действующим законодательством, где всегда, независимо от того, признавало государство категорию «недвижимость» или нет, жилое помещение признавалось и признается имуществом, вещью. Давайте вспомним ст. 156 ГК 1922 г., где жилое помещение рассматривалось как один из объектов договора имущественного найма, а также ст. 238, 295 ГК РСФСР, ЖК РСФСР, ст. 7 Закона СССР от 6 марта 1990 г. № 1305-1 «О собственности в СССР». Недвижимостью признавал жилые помещения Закон РФ от 24 декабря 1992 г. № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики» (ст. 1), признают и Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (ст. 1), ГК РФ (например, ст. 558, 601, 1137) и др.

Безусловно, многоквартирный дом может быть объектом правоотношений, например объектом договора купли-продажи⁴⁹, но только в тех случаях, когда он не заселен и когда не сформированы (не выделены в натуре) такие объекты, как помещения (жилые и нежилые). Собственно говоря, многоквартирным-то дом называется скорее в техническом смысле этого слова и только до выделения внутри него обособленных объектов. После этого объектами

⁴⁸ См.: Гонгало Б.М. Жилое помещение – объект недвижимости (краткое вступление к большой дискуссии) // Семейное и жилищное право. 2007. № 2. С. 2–5; Он же. Гражданское право, жилищное право, семейное право: Избранное. М.: Статут, 2011.

⁴⁹ См., например, § 2 и 6 гл. 8 настоящей работы.

гражданского, жилищного права становятся помещения со всеми вытекающими правовыми последствиями.

Представляется необходимым обратить внимание на то, что в российском законодательстве наряду с понятием «жилое помещение» используется понятие «жилище». В гл. 1 настоящей работы анализировались конституционные положения, указывающие на «право на жилище», на «неприкосновенность жилища» и др.

Кроме того, термин «жилище» используется в Уголовном кодексе Российской Федерации⁵⁰ (далее – УК РФ) и Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации⁵¹ (далее – УПК РФ). Так, в примечании к ст. 139 УК РФ под жилищем понимаются: индивидуальный жилой дом с входящими в него жилыми и нежилыми помещениями, жилое помещение независимо от формы собственности, входящее в жилищный фонд и пригодное для постоянного или временного проживания, а равно иное помещение или строение, не входящее в жилищный фонд, но предназначенное для временного проживания. Аналогичное понятие используется и в УПК РФ (ст. 5).

Очевидно, что данные понятия шире предлагаемых в гражданском и жилищном законодательстве.

§ 2. Жилищный фонд

Понятие жилищного фонда используется для характеристики той или иной совокупности жилых помещений. С определением жилищного фонда Российской Федерации проблем правового порядка практически нет⁵², существует данное законодателем (ч. 1 ст. 19 ЖК РФ) понятие, в соответствии с которым *все жилые помещения, находящиеся на территории России, составляют жилищный фонд Российской Федерации*. При этом важно отметить, что в жилищный фонд не входят находящиеся в жилых домах нежилые помещения, предназначенные для торговых, бытовых и иных нужд непроизводственного характера⁵³.

Определение структуры жилищного фонда складывалось в зависимости от действующего в конкретный момент законодательства. Так, ст. 5 ЖК РСФСР предлагала следующую классификацию жилищного фонда: 1) жилые дома и жилые помещения в других строениях, принадлежащие государству (государственный жилищный фонд); 2) жилые дома и жилые помещения в других строениях, принадлежащие колхозам и другим кооперативным организациям, их объединениям, профсоюзным и иным общественным организациям (общественный жилищный фонд); 3) жилые дома, принадлежащие жилищно-строительным кооперативам (фонд жилищно-строительных кооперативов); 4) жилые дома и квартиры, находящиеся в личной собственности граждан (индивидуальный жилищный фонд). Соответственно исследователи в то время ориентировались на положения ЖК РСФСР 1983 г. В литературе последних лет предлагались различные основания классификации жилищного фонда.

После принятия законов Союза ССР и РСФСР «О собственности» одни исследователи продолжали делить жилищные фонды в соответствии с ЖК РСФСР⁵⁴, другие предлагали классифицировать их по отнесению к той или иной форме собственности. После принятия 4 июля

⁵⁰ Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

⁵¹ Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4291.

⁵² В экономической литературе и в СМИ иногда используется понятие «жилой фонд». Безусловно, используемое в нормативных актах определение «жилищный фонд» более точное.

⁵³ В 2011 г. общая площадь жилищного фонда Российской Федерации составляла 3 млрд 288 млн кв. м (Российский статистический бюллетень. Федеральная служба государственной статистики).

⁵⁴ См., например: Андрианов И.И. Жилищное законодательство. М.: АО «ЛогоВАЗ-ПРЕСС», 1993. С. 8.

1991 г. Закона РФ № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в РСФСР» исследователей классификации по формам собственности стало значительно больше⁵⁵.

Нельзя не обратить внимание на то, что Верховный Совет РФ, принимая в 1992 г. Закон РФ «Об основах федеральной жилищной политики», разделил жилищный фонд на частный жилищный фонд, государственный жилищный фонд, муниципальный жилищный фонд, общественный жилищный фонд, а также жилищный фонд в коллективной собственности. Анализируя данную классификацию, Ю.К. Толстой указывал на то, что здесь не соблюдено единство классификационного основания⁵⁶. Соглашаясь с этим, вероятно, следует отметить то обстоятельство, что отступления от классификационных оснований содержались в одном из законов, вносящих последние изменения в Конституцию РСФСР (в части определения форм собственности). Закон лишь спроецировал данные положения применительно к жилищному фонду.

С учетом положений Конституции РФ и ГК РФ ЖК РФ делит жилищный фонд по двум признакам: 1) по принадлежности к той или иной форме собственности и 2) в зависимости от использования.

По первому традиционному признаку, согласно которому жилищный фонд делится по принадлежности к той или иной форме собственности, жилищный фонд подразделяется на три группы (такая классификация используется в Конституции РФ (ч. 3 ст. 40), в ГК РФ (ст. 672), в ЖК РФ (ст. 19)):

1) *частный жилищный фонд*, в состав которого входят жилые помещения, принадлежащие на праве собственности гражданам и юридическим лицам (за исключением государственных и муниципальных организаций). В состав частного жилищного фонда в настоящее время входят помещения жилищного фонда общественных объединений и жилищного фонда жилищных и жилищно-строительных кооперативов;

2) *государственный жилищный фонд*, в состав которого входят жилые помещения, принадлежащие на праве собственности Российской Федерации и субъектам Федерации и при этом находящиеся в хозяйственном ведении или оперативном управлении государственных предприятий или учреждений;

3) *муниципальный жилищный фонд*, в состав которого входят жилые помещения, принадлежащие на праве собственности городским и сельским поселениям либо другим муниципальным образованиям, в том числе жилые помещения, находящиеся в хозяйственном ведении или оперативном управлении муниципальных предприятий или учреждений.

В литературе классифицировать жилищный фонд в зависимости от использования предлагалось достаточно часто⁵⁷. В законодательстве впервые данный критерий нашел отражение в ЖК РФ. Согласно ч. 3 ст. 19 Кодекса в зависимости от целей использования жилищный фонд Российской Федерации можно разделить на четыре группы:

1) *жилищный фонд социального использования* – жилые помещения, предоставляемые гражданам органами местного самоуправления, государственными или муниципальными организациями либо уполномоченными на то органами для проживания по договору социального использования, а также предоставляемые по договорам найма жилищного фонда социального использования жилых помещений государственного, муниципального и частного жилищных фондов;

2) *индивидуальный жилищный фонд* – жилые помещения, принадлежащие гражданам на праве собственности и используемые ими для личного проживания и проживания членов

⁵⁵ См., например: Толстой Ю.К. Жилищное право. М.: Проспект, 1996. С. 19–24; Седугин П.И. Жилищное право. М.: Норма – Инфра-М», 1997. С. 54–56.

⁵⁶ См.: Толстой Ю.К. Указ. соч. С. 20.

⁵⁷ См., например, третье издание данной работы, опубликованной еще до принятия ЖК РФ (М.: Статут, 2003. С. 28–30).

их семей, а также юридическим лицам – собственникам жилых помещений (помещений для проживания граждан на условиях безвозмездного пользования);

3) *коммерческий жилищный фонд* – жилые помещения, используемые собственниками (гражданами, юридическими лицами и публичными образованиями) для сдачи гражданам по договору коммерческого найма (иному возмездному договору) или юридическим лицам в аренду с целью извлечения прибыли;

4) *специализированный жилищный фонд* – жилые помещения, предоставляемые органами местного самоуправления, государственными или муниципальными организациями либо уполномоченными на то органами для проживания отдельных категорий граждан в порядке и на условиях, установленных законодательством.

§ 3. Учет жилищного фонда

В соответствии с ч. 4 ст. 19 ЖК РФ жилищный фонд подлежит государственному учету. Такой учет независимо от принадлежности жилых помещений осуществляется по единой для России системе и в порядке, установленном Правительством РФ. Государственный учет жилищного фонда наряду с иными формами его учета должен предусматривать проведение технического учета жилищного фонда, в том числе его техническую инвентаризацию и техническую паспортизацию (с оформлением технических паспортов жилых помещений – документов, содержащих техническую и иную информацию о жилых помещениях, связанную с обеспечением соответствия жилых помещений установленным требованиям).

Правительство РФ Постановлением от 13 октября 1997 г. № 1301 (с последующими изменениями и дополнениями) утвердило Положение о государственном учете жилищного фонда в Российской Федерации⁵⁸.

В соответствии с этим документом основной задачей государственного учета жилищного фонда в Российской Федерации является получение информации о местоположении, количественном и качественном составе, техническом состоянии, об уровне благоустройства, стоимости объектов фонда и изменении этих показателей. Государственному учету подлежат независимо от формы собственности жилые дома, специализированные дома (общежития, гостиницы-приюты, дома маневренного фонда, специальные дома для одиноких престарелых, дома-интернаты для инвалидов, ветеранов и др.), квартиры, служебные жилые помещения, иные жилые помещения в других строениях, пригодные для проживания.

Государственный учет жилищного фонда в Российской Федерации включает в себя технический учет, официальный статистический учет и бухгалтерский учет. Основу государственного учета составляет технический учет, осуществляемый независимо от принадлежности жилищного фонда по единой для Российской Федерации системе учета путем проведения технической инвентаризации. При этом технический учет возлагается на специализированные государственные и муниципальные организации технической инвентаризации – унитарные предприятия, службы, управления, центры, бюро (далее – БТИ), которые осуществляют учет жилищного фонда в городских и сельских поселениях независимо от его принадлежности, заполняют и представляют формы федерального государственного статистического наблюдения за жилищным фондом в территориальные органы государственной статистики.

Официальный статистический учет жилищного фонда осуществляется Федеральной службой государственной статистики и его территориальными органами на основе обобщения форм федерального государственного статистического наблюдения за жилищным фондом, представленных БТИ, с периодичностью и в сроки, определяемые в ежегодных федеральных программах статистических работ.

⁵⁸ Собрание законодательства РФ. 1997. № 42. Ст. 4787.

БТИ обязаны осуществлять:

во-первых, техническую инвентаризацию и паспортизацию жилищного фонда;

во-вторых, оценку и переоценку жилых строений и жилых помещений, в том числе для целей налогообложения;

в-третьих, информационное и консультационное обслуживание и иную деятельность, связанную с государственным учетом жилищного фонда.

С 1 марта 2008 г. вступил в силу Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»⁵⁹ (далее – Закон о кадастре недвижимости), который регулирует отношения, возникающие в связи с осуществлением государственного кадастрового учета земельных участков, зданий, сооружений, жилых и нежилых помещений, объектов незавершенного строительства (далее – объекты недвижимости), а также с ведением государственного кадастра объектов недвижимости и кадастровой деятельности.

Закон о кадастре недвижимости регламентирует признание и удостоверение государством факта существования с определенными характеристиками или прекращения существования объектов недвижимости, обеспечение заинтересованных лиц достоверными сведениями об их характеристиках.

Учетные процедуры устанавливают возможность представления в орган кадастрового учета соответствующих документов не только посредством личной явки заявителя, но и посредством почтовой связи. При этом для постановки на учет объекта недвижимости в орган кадастрового учета вправе обратиться любое лицо. В данном случае исключаются излишние административные процедуры, связанные с проверкой статуса заявителя и представленных им правоустанавливающих документов.

Законом определен закрытый перечень представляемых при кадастровом учете документов, а также перечень оснований для приостановления и отказа в осуществлении государственного кадастрового учета.

Заложен принцип поэтапного создания единой системы учета объектов недвижимости и регистрации прав на них. Это в последующем позволит реально обеспечить реализацию так называемого принципа «одного окна», совместив процедуры учета объектов недвижимости и регистрации прав на них в едином органе.

Впервые на уровне законодательного акта установлены всего четыре уникальные характеристики объекта недвижимости, позволяющие определить такой объект в качестве индивидуально-определенной вещи и достаточные как для проведения государственного кадастрового учета, так и для последующей регистрации прав. В частности, такими уникальными характеристиками являются:

1) вид объекта;

2) кадастровый номер объекта недвижимости (не повторяющийся во времени и на территории Российской Федерации государственный учетный номер), который присваивается органом кадастрового учета;

3) описание местоположения объекта недвижимости;

4) площадь объекта недвижимости.

Иные сведения государственного кадастра недвижимости являются вспомогательными, внесение таких сведений в государственный кадастр недвижимости осуществляется при их наличии и, как правило, в рамках информационного взаимодействия органа кадастрового учета с иными органами государственной власти, органами местного самоуправления либо исходя из декларируемых заявителем сведений об объекте (к примеру, о материалах наружных стен жилого дома).

⁵⁹ Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 4017.

Важно отметить, что истечение определенного периода со дня завершения кадастрового учета объекта недвижимости, изменение требований к точности или способам определения подлежащих внесению в государственный кадастр недвижимости сведений об объектах недвижимости либо изменение геодезической или картографической основы государственного кадастра недвижимости, в том числе систем координат, используемых для его ведения, не могут являться основанием для признания кадастровых сведений об объекте недвижимости неактуальными и (или) подлежащими уточнению. Соответственно гражданам и юридическим лицам не могут предъявляться требования о переучете соответствующих объектов недвижимости.

Законом о кадастре недвижимости до 1 января 2013 г. был установлен переходный период применения новых правил о кадастровом учете в отношении зданий, сооружений, помещений, объектов незавершенного строительства. Возможность поэтапного перехода (по субъектам Федерации) к осуществлению государственного учета объектов капитального строительства (зданий, сооружений, помещений, объектов незавершенного строительства) позволила осуществлять государственный учет объектов капитального строительства по единым для всех субъектов Федерации «прозрачным» правилам, которые максимально приближены к процедурам кадастрового учета.

В свою очередь кадастровые инженеры начали проводить кадастровые работы в отношении зданий, сооружений, помещений и объектов незавершенного строительства с 1 января 2013 г. При этом в период с 1 января 2013 г. до 1 января 2014 г. эти работы наряду с кадастровыми инженерами одновременно вправе были проводить органы и организации государственного технического учета и (или) технической инвентаризации.

Относительно всех тех документов, которые содержат описание объектов недвижимости и были выданы правообладателям в установленном законодательством порядке до 1 марта 2008 г. в целях, связанных с осуществлением соответствующей государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, следует отметить, что все они признаются действительными и имеют равную юридическую силу с кадастровыми паспортами объектов недвижимости, выдаваемыми в соответствии с новыми правилами.

§ 4. Государственная регистрация прав на жилые помещения и сделок с ними

Государственная регистрация является юридическим актом признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обременения), перехода или прекращения прав на недвижимое имущество, включая жилые

помещения. При этом государственная регистрация является единственным доказательством существования зарегистрированного права, что по существу означает презумпцию правильности регистрации прав. Именно поэтому Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»⁶⁰ (далее – Закон о регистрации), вступившим в силу 1 января 2017 г., закреплено правило о том, что зарегистрированное в Едином государственном реестре недвижимости право на недвижимое имущество может быть оспорено только в судебном порядке.

На основании ст. 8.1 ГК РФ («Государственная регистрация прав на имущество»), введенной в действие 1 марта 2013 г.⁶¹, и в соответствии со ст. 131 ГК РФ право собственности и другие вещные права на недвижимое имущество – возникновение, переход, ограничение

⁶⁰ Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4344.

⁶¹ Федеральный закон от 30 декабря 2012 г. № 302-ФЗ «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2013. 11 янв. Федеральный выпуск № 5979.

и прекращение – подлежат государственной регистрации в Едином государственном реестре недвижимости. Следует отметить, что Единый государственный реестр недвижимости состоит из трех взаимосвязанных, но все же самостоятельных реестров:

- реестра объектов недвижимости;
- реестра прав, ограничений прав и обременений недвижимого имущества;
- реестра сведений о границах зон с особыми условиями использования территорий, территориальных зон, территорий объектов культурного наследия, особо охраняемых природных территорий, особых экономических зон, охотничьих угодий, территорий опережающего социально-экономического развития, зон территориального развития в Российской Федерации, игорных зон, лесничеств, лесопарков, о Государственной границе Российской Федерации, границах между субъектами Российской Федерации, границах муниципальных образований, границах населенных пунктов, о береговых линиях (границах водных объектов), а также сведений о проектах межевания территорий.

Одновременно в состав Единого государственного реестра недвижимости включены реестровые дела, кадастровые карты и книги учета документов.

В Реестр прав на недвижимость вносятся сведения о правах, об ограничениях прав и обременениях объектов недвижимости, о сделках с объектами недвижимости, если такие сделки подлежат государственной регистрации в соответствии с федеральным законом, а также дополнительные сведения, внесение которых в Реестр прав на недвижимость не влечет за собой переход, прекращение, ограничения прав и обременение объектов недвижимости.

Регистрации подлежат следующие права на недвижимость: право собственности, право хозяйственного ведения, право оперативного управления, право пожизненного наследуемого владения, право постоянного (бессрочного) пользования (право безвозмездного срочного пользования), аренда, ипотека, сервитут, а также иные права в случаях, предусмотренных законом. В частности, ЖК РФ и Законом о регистрации предусмотрена государственная регистрация ограничения (обременения) права собственности на жилое помещение, возникающего на основании договора найма в жилищном фонде социального использования помещений в наемных домах помещения, заключенного на срок не менее года, или на основании договора найма жилого помещения жилищного фонда социального использования помещения в наемном доме найма жилого помещения. Следует отметить, что для договора социального найма аналогичные требования о государственной регистрации не предусмотрены.

При этом ограничения (обременения) прав на недвижимое имущество, возникающие на основании договора либо акта органа государственной власти или акта органа местного самоуправления, подлежат государственной регистрации в случаях, предусмотренных законом. Итак, *закон именно с моментом государственной регистрации связывает возникновение и прекращение тех или иных прав на жилое помещение, т. е. государственная регистрация имеет не техническое, а юридическое (правообразующее) значение.* Права на жилье, приобретаемые различными лицами, возникают на основании юридического состава, включающего в себя два юридических факта: соглашение и акт регистрации права. Только после государственной регистрации покупателя, меняющиеся, одаряемые приобретают право собственности и, следовательно, получают возможность по своему усмотрению владеть, пользоваться и распоряжаться недвижимостью, а арендаторы – право владеть и пользоваться арендованным имуществом и т. д.

Наряду со ст. 131 ГК РФ включает еще целый ряд норм, указывающих на необходимость государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: ст. 164 «Государственная регистрация сделок», ст. 223 «Момент возникновения права собственности у приобретателя по договору», ст. 433 «Момент заключения договора», а также другие нормы, содержащиеся как в первой, так и во второй части Кодекса.

Порядок государственной регистрации и основания отказа в регистрации устанавливаются Законом о регистрации, Правилами ведения Единого государственного реестра прав, утвержденными Приказом Министерства экономического развития РФ от 23 декабря 2013 г. № 765, и другими нормативными правовыми актами.

Государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним осуществляют федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области государственной регистрации, и его территориальные органы, действующие в соответствующих регистрационных округах. Согласно указу Президента РФ от 25 декабря 2008 г. № 1847 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии»⁶² (далее – Росреестр) указанная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним с возложением на него функций по организации единой системы государственного кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации. Росреестр находится в ведении Министерства экономического развития РФ.

Требование государственной регистрации сделок с жилыми помещениями составляет общее правило, которое применяется с учетом специальных правил, предусмотренных в зависимости от установленных законом критериев, в частности целей использования жилищного фонда, срока действия договора, вида использования жилого помещения и др.

Иначе обстоят дела с жилищным фондом социального использования в наемных домах. В таком случае государственная регистрация обременения права собственности на жилое помещение, возникающего на основании договора найма такого жилого помещения, заключенного на срок не менее года, или на основании договора найма жилого помещения жилищного фонда социального использования, осуществляется на основании заявления сторон договора. При этом государственная регистрация найма жилого помещения, находящегося в собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, может осуществляться на основании заявления только нанимателя по договору.

Если государственный орган не является наймодателем, государственная регистрация найма жилого помещения, возникающего на основании договора найма жилого помещения жилищного фонда социального использования, осуществляется при условии подтверждения права наймодателя на заключение указанного договора.

Члены жилищного, жилищно-строительного, дачного, гаражного или иного потребительского кооператива, другие лица, имеющие право на паенакопления, полностью внесшие свой паевой взнос за квартиру, дачу, гараж, иное помещение, предоставленное этим лицам кооперативом, приобретают право собственности на данное имущество (п. 4 ст. 218 ГК РФ), т. е. приобретают право собственности на недвижимость не с момента государственной регистрации, а в силу закона – с момента выплаты указанного пая.

Кроме того, в отличие от права на земельный участок не регистрируются права на жилье, вытекающие из договора безвозмездного пользования (гл. 36 ГК РФ).

По поводу государственной регистрации договоров аренды жилых и нежилых помещений Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ в п. 2 Информационного письма от 1 июня 2000 г. № 53 указал следующее: «Принимая во внимание то, что нежилое помещение является объектом недвижимости, отличным от здания или сооружения, в котором оно находится, но неразрывно с ним связанным, и то, что в Гражданском кодексе Российской Федерации отсутствуют какие-либо специальные нормы о государственной регистрации договоров аренды нежилых помещений, к таким договорам аренды должны применяться правила пункта 2 статьи 651 Гражданского кодекса Российской Федерации. В соответствии с пунктом 2 статьи 651

⁶² Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6366.

Гражданского кодекса Российской Федерации договор аренды нежилых помещений, заключенный на срок не менее одного года, подлежит государственной регистрации и считается заключенным с момента такой регистрации. Договор аренды нежилых помещений, заключенный на срок менее одного года, не подлежит государственной регистрации и считается заключенным с момента, определяемого в соответствии с пунктом 1 статьи 433 Гражданского кодекса Российской Федерации».

До введения в действие Федерального закона от 30 декабря 2012 г. № 302-ФЗ, т. е. до 1 марта 2013 г., в некоторых случаях предусматривалась отдельная государственная регистрация сделок и возникновения прав. Речь шла о договорах купли-продажи и мены жилых помещений, договорах дарения и договорах ренты. Следует подчеркнуть, что в настоящее время не требуется государственная регистрация договоров, регистрируется только переход права собственности.

Исключение составляют случаи государственной регистрации договоров аренды, договоров участия в долевом строительстве, а также безвозмездного пользования (ссуды) объектов культурного наследия, включенных в Единый государственный реестр объектов культурного наследия. В частности, государственная регистрация аренды недвижимого имущества осуществляется посредством государственной регистрации договора аренды недвижимого имущества. С заявлением о государственной регистрации договора аренды недвижимого имущества может обратиться одна из сторон договора аренды недвижимого имущества. В случае передачи в аренду с множественностью лиц на стороне арендатора земельного участка, занятого зданием, сооружением, которые принадлежат нескольким лицам или помещения в которых принадлежат нескольким лицам, с заявлением о государственной регистрации договора аренды такого земельного участка может обратиться одно из лиц, выступающих на стороне арендатора, или арендодатель.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.