

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 выше-названных 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 «всем — 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 V 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., подпи-

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.

сан Президентом РФ 29 декабря 2004 г., опубликован в «Российской газете» 12 января 2005 г.¹

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

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

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)¹.

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 фондов². Конституция РФ предусматривает ограниченный круг граждан,

¹ О принципах ЖК РФ см. § 2 настоящей главы.

² О договоре социального найма см. § 3 гл. 5 настоящей работы.

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 найма¹. 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 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;

¹ 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.

- 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 жилище¹.

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 жительства². 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;

¹ См.: Постатейный комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации / Под ред. П.В. Крашенинникова. М.: Статут, 2010. С. 34 (автор соответствующего комментария – Б.М. Гонгало).

² 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).

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

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»¹ (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»². 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»³. В указанной жалобе, в частности, был поставлен вопрос о нарушении ч. 1 ст. 40 Конституции РФ, согласно которой каждый гражданин имеет

¹ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации (далее – Ведомости СНД и ВС РФ). 1993. № 32. Ст. 1227.

² См.: Сборник постановлений Пленумов Верховных Судов СССР и РСФСР (Российской Федерации) по гражданским делам. М.: СПАРК, 1995. С. 171.

³ Собрание законодательства РФ. 1995. № 18. Ст. 1708.