

## ПРЕДИСЛОВИЕ К ДВЕНАДЦАТОМУ ИЗДАНИЮ

Настоящее, двенадцатое, издание выходит в год 15-летия вступления в силу Жилищного кодекса Российской Федерации. За это время в жилищной сфере изменилось очень многое:

- основная часть жилищного фонда находится в частной собственности;
- сформирована система жилищного законодательства и законодательства, непосредственно связанного с ним (государственная регистрация недвижимости, ряд норм гражданского и семейного законодательства);
- на основе законодательства формируется единообразная судебная практика;
- предоставление жилых помещений по договору социального найма перестало быть основной формой приобретения жилых помещений.

С точки зрения анализа действия норм гражданского и жилищного законодательства, конечно, материал весьма обширен: это и сам Жилищный кодекс, и постоянные в него изменения и дополнения, богатейшая судебная практика, а также некоторые исследования в этой сфере.

Данное издание подготовлено с учетом вышеперечисленных факторов. Следует также обратить внимание на то, что предыдущее — одиннадцатое — издание выходило в 2018 г. в рамках «Собрания сочинений» автора<sup>1</sup> и соответственно не было широко доступно общественности. Кроме того, даже за один этот год с небольшим был внесен целый ряд поправок в Жилищный кодекс РФ и другие нормативные правовые акты.

*Декабрь 2019 г.*

---

<sup>1</sup> Крашенинников П. В. Собрание сочинений: В 10 т. Т. 4: Жилищное право. М.: Статут, 2018.

## ПРЕДИСЛОВИЕ К ОДИННАДЦАТОМУ ИЗДАНИЮ

Одиннадцатое издание подготовлено специально для «Собрания сочинений» автора настоящей работы с учетом изменений в нормативных правовых актах. Прежде всего речь идет об изменениях подходов к приватизации жилищного фонда: теперь закон носит не переходный, а постоянный характер. Жилищное законодательство пополнилось важными документами. Так, принят и вступил в силу Закон г. Москвы от 17 мая 2017 г. «О дополнительных гарантиях жилищных и имущественных прав физических и юридических лиц при осуществлении реновации жилищного фонда в городе Москве», вызвавший большой интерес общественности не только в российской столице, но и по всей России и за ее пределами. Подписан Президентом Российской Федерации Федеральный закон от 26 июля 2017 г. № 212-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Кроме того, в предыдущее издание внесены изменения лингвистического свойства.

*Декабрь 2017 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. Одной из причин было то, что системные кодифицированные Основы жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик<sup>1</sup> и Жилищный кодекс РСФСР<sup>2</sup> 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 Федерации<sup>3</sup> (далее — ГК РФ), учитывавший изменения социально-экономических отношений в нашей стране, урегулировал и 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.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Ведомости Верховного Совета (далее — ВС) СССР. 1981. № 26. Ст. 834, 835.

<sup>2</sup> Там же. Ст. 883.

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3302; 1996. № 9. Ст. 410.

<sup>4</sup> Российская газета. 12.01.2005. № 1 (3670); Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 14.

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 15 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.

## 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)<sup>1</sup>.

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:

---

<sup>1</sup> О принципах жилищного права см. § 2 настоящей главы.

– путем предоставления жилых помещений по договору социального найма в домах государственного и муниципального жилищных фондов<sup>1</sup>. 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 найма<sup>2</sup>. 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;

---

<sup>1</sup> О договоре социального найма см. § 3 гл. 5 настоящей работы.

<sup>2</sup> В соответствии с ГК РФ данные отношения именуются договором найма жилых помещений (далее – договор коммерческого найма либо коммерческий наем). О договоре коммерческого найма см. § 5 гл. 5 настоящей работы.

- 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 жилище<sup>1</sup>.

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 жительства<sup>2</sup>. 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:

---

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

<sup>2</sup> 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 основ конституционного строя;
- 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-I «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»<sup>1</sup> (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»<sup>2</sup>. 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»<sup>3</sup>.

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

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

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. 1995. № 18. Ст. 1708.



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

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 «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)<sup>1</sup>.

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»<sup>2</sup>. Министерство внутренних дел РФ утвердило соответствующую Инструкцию<sup>3</sup>. В этих актах конкретизируются нормы Закона о праве граждан на свободу передвижения. Однако с сожалением приходится отмечать, 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.

---

<sup>1</sup> 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. 17.04.1996.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 1995. № 30. Ст. 2939.

<sup>3</sup> 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 РФ от 23 октября 1995 г. № 393, зарегистрирована в Министерстве юстиции РФ 16 ноября 1995 г. № 980) (Российские вести. 07.12.1995. № 223).

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»<sup>1</sup>. 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 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»<sup>2</sup>.

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 законодательства<sup>3</sup> относятся: обеспечение органами государственной власти и органами мест-

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Там же.

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

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