

Содержание:

image not found or type unknown

Введение

Вопросы правового регулирования жилищных отношений так или иначе затрагивают интересы каждого человека. До 1 марта 2005 г. такие отношения главным образом регулировались Жилищным кодексом РСФСР, принятым еще в 1983 г. Правовую регламентацию в нем получили, прежде всего, отношения, возникающие в связи с пользованием жилыми помещениями по договорам социального найма.

В начале 90-х гг. прошлого столетия, в период становления в России рыночных отношений, были введены в действие нормативные правовые акты, направленные на преобразования в жилищной сфере. В 1990 г. был принят Закон РСФСР от 24 декабря 1990 г. № 443-«О собственности в РСФСР»[\[1\]](#), в котором устанавливалось право гражданина распоряжаться по своему усмотрению квартирой, жилым домом, дачей, иными помещениями и строениями (п. 1 ст. 13). Согласно указанному Закону, член жилищного, жилищно-строительного кооператива, полностью внесший свой паевой взнос, приобретал право собственности на предоставленное ему имущество (п. 2 ст. 13). Позднее эта норма была воспроизведена в п. 4 ст. 218 ГК РФ[\[2\]](#).

Другим важным документом стал Закон РФ от 4 июля 1991 г. № 154[\[3\]](#) «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» (далее — Закон РФ № 1541-Ц, в соответствии с которым нанимателям жилых помещений было предоставлено право приобрести в собственность занимаемые ими жилые помещения в государственном или муниципальном жилищном фонде.

В 1992 г. стал действовать Закон РФ от 24 декабря 1992 г. № 4218-! «Об основах федеральной жилищной политики»[\[4\]](#), который установил основные принципы реализации конституционного права граждан на жилище в новых социально-экономических условиях и одним из важных положений которого являлось то, что частная собственность на недвижимость или ее часть в жилищной сфере не ограничивалась по количеству, размерам и стоимости, обеспечивалась правом

неприкосновенности и подлежала регистрации в местной администрации (ч. 3 ст. 6). Заметим, что в соответствии с ранее действовавшими нормами ГК РСФСР 1964 г. [5] в личной собственности гражданина, у совместно проживающих супругов и их несовершеннолетних детей мог находиться один жилой дом или часть его. При этом если в личной собственности гражданина или у совместно проживающих супругов и их несовершеннолетних детей оказывалось более одного жилого дома, на собственника возлагалась обязанность по его отчуждению в течение одного года под угрозой принудительной продажи жилья. В случае невозможности продажи жилья вследствие отсутствия покупателей дом по решению исполнительного комитета районного, городского, районного в городе Совета народных депутатов безвозмездно переходил в собственность государства (ст. 106—107 ГК РСФСР).

1.

Особенности правового регулирования жилищных отношений по ЖК РФ

Новый этап в регулировании жилищных отношений связан со вступлением в действие 1 марта 2005 г. ЖК РФ. С этой даты, по мнению ряда специалистов в области жилищного права, начался новый этап в развитии жилищного законодательства России, качественно нового и отвечающего условиям рыночной экономики, а также современным социальным реалиям [6]. Однако оптимизм по поводу введения в действие ЖК РФ разделяется далеко не всеми. Так, В. Н. Литовкин отмечает, что вряд ли можно найти в нашем законодательстве другой такой не проработанный законодательный акт. По его мнению, Кодекс неадекватен реалиям действительности и представляет полный отрыв от нее [7]. У некоторых юристов даже сложилось впечатление, что до издания нового Кодекса в нашей стране не было опыта подготовки и принятия жилищного законодательства, многолетнего (почти восьмидесятилетнего) опыта [8]. Высказывается даже мнение о необходимости отмены ЖК РФ [9].

Многие положения российского жилищного законодательства вызывают вопросы. И прежде всего, какие отношения регулируются ЖК РФ. Перечень жилищных отношений определен ч. 1 ст. 4 ЖК РФ. К ним относятся отношения по поводу:

1) возникновения, осуществления, изменения, прекращения права владения, пользования, распоряжения жилыми помещениями государственного и

муниципального жилищных фондов;

2) пользования жилыми помещениями частного жилищного фонда;

3) пользования общим имуществом собственников помещений;

4) отнесения помещений к числу жилых помещений и исключения их из жилищного фонда;

5) учета жилищного фонда;

6) содержания и ремонта жилых помещений;

7) переустройства и перепланировки жилых помещений;

8) управления многоквартирными домами;

9) создания и деятельности жилищных и жилищно-строительных кооперативов, товариществ собственников жилья, прав и обязанностей их членов;

10) предоставления коммунальных услуг;

11) внесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги;

12) контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда, соответствием жилых помещений установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства.

Как видим, понятие «жилищные отношения» охватывает широкий круг общественных отношений. Среди них можно выделить имущественные отношения, регулируемые нормами гражданского права (см., например, п. 1—3 и др.), а также отношения публично-правового характера, построенные по модели «власть-подчинение» (см., например, п. 5 и 12). Некоторые юристы, правда, выделяют еще корпоративные отношения, т. е. отношения, возникающие по поводу создания и деятельности жилищных и жилищно-строительных кооперативов, товариществ собственников жилья, прав и обязанностей их членов[10]. Следует согласиться с мнением Ю. К. Толстого о том, что понятие «жилищные отношения» является собирательным и охватывает различные по своей юридической природе отношения [11]. В связи с этим вряд ли представляется оправданным рассматривать жилищное право как самостоятельную отрасль права, поскольку нарушается принцип единства метода правового регулирования. Будем исходить из того, что жилищное законодательство выступает в качестве комплексной отрасли законодательства

(комплексного правового образования)[\[12\]](#), объединяющей нормы различных отраслей права, хотя в юридической литературе по этому поводу высказываются и иные мнения[\[13\]](#).

В жилищном законодательстве основную часть норм составляют нормы гражданского права. Не случайно в ч. 1 ст. 1 ЖК РФ закреплено, что жилищное законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений[\[14\]](#). Это положение дает основание некоторым ученым-юристам рассматривать жилищное законодательство как специальную часть гражданского законодательства[\[15\]](#). Отметим, что ГК РФ имеет две главы, посвященные регулированию жилищных отношений: гл. 18 «Право собственности и другие вещные права на жилые помещения», гл. 35 «Наем жилого помещения». Однако в ст. 15 ЖК РФ в числе актов, регулирующих жилищные отношения, не упоминается ГК РФ. В соответствии с Конституцией РФ гражданское законодательство находится в исключительном ведении Российской Федерации (п. «о» ст. 71), а жилищное законодательство — в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Между тем жилищное законодательство, как уже было отмечено, включает в себя гражданско-правовые нормы. Налицо явное противоречие. Как отмечает А. П. Сергеев, все просто закрывают глаза на очевидное несоответствие двух этих положений друг другу[\[16\]](#).

Положение осложняется еще и тем, что в ЖК РФ, так же как и в ГК РФ, установлен приоритет норм соответствующего кодекса по сравнению с другими нормативными правовыми актами. Так, в ч. 8 ст. 5 ЖК РФ установлено, что в случае несоответствия ЖК РФ норм жилищного законодательства, содержащихся в законах и иных нормативных правовых актах, применяются положения ЖК РФ. С другой стороны, в ч. 2 п. 2 ст. 3 ГК РФ закреплено, что нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать ГК РФ. В законодательстве остается открытым вопрос, какой закон подлежит приоритетному применению в случаях, если гражданско-правовые нормы, содержащиеся в жилищном законодательстве, противоречат положениям ГК РФ.

В юридической литературе по этому поводу не сложилось единого мнения. В частности, Т. Журавлев при анализе ст. 674, 675, 678, 680 и п. 1—3 ст. 685 ГК РФ о договоре найма жилого помещения указывает на приоритет норм Гражданского кодекса над нормами жилищного законодательства. Автор отмечает, что это подкреплено также п. 2 ст. 3 ГК РФ, в котором устанавливается верховенство указанного кодекса по отношению к другим актам, регулирующим гражданские отношения (включая и те, которые входят в состав жилищного законодательства,

если иное прямо не указано в самом ГК РФ[17]. О. Ю. Шиловост считает, что равная юридическая сила обоих кодексов, являющихся федеральными законами, не дает основания для жесткого подчинения норм жилищного права, регулирующих гражданско-правовые отношения, требованиям гражданского законодательства. Поскольку ЖК РФ, будучи актом комплексного законодательства, включает нормы гражданского права и заимствует их применительно к отношениям, связанным с владением, пользованием и распоряжением одним из объектов гражданских прав — жилым помещением, жилищное законодательство в этой части следует признать специальным по отношению к гражданскому законодательству, содержащему общее регулирование соответствующих отношений. Следовательно, доктрина права и буква законодательства допускают наличие в ЖК РФ специальных правил, отличающихся от общего гражданско-правового регулирования[18]. А. А. Иванов применительно к регулированию недвижимого имущества отмечает, что поскольку жилищное законодательство является специальной частью гражданского, оно может содержать правила, изменяющие общее гражданско-правовое регулирование, касающееся недвижимости. В то же время в части, не урегулированной ЖК РФ, продолжают действовать общие нормы гражданского права[19]. Представляется, что решение данного вопроса требует законодательного закрепления.

Из содержания п. 2 ст. 5 ЖК РФ следует, что в жилищное законодательство входят нормативные правовые акты органов местного самоуправления. Закрепляет полномочия органов местного самоуправления в жилищной сфере ст. 14 ЖК РФ. К ним, в частности, относятся установление размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда; принятие в установленном порядке решений о переводе жилых помещений в нежилые помещения и нежилых помещений в жилые помещения. По мнению

В. Н. Литовкина, введение третьего правотворческого уровня, регулирующего общественные жилищные отношения, наряду с двумя названными в ст. 72 в Конституции РФ — Российской Федерацией и субъектами Федерации, есть нарушение Конституции РФ[20].

Вызывает вопрос и норма ч. 2 ст. 49 ЖК РФ, из которой следует, что порядок признания граждан малоимущими определяется законом соответствующего субъекта Федерации. Жилищный кодекс РФ устанавливает, что признание граждан

малоимущими должно осуществляться, во-первых, с учетом дохода, приходящегося на каждого члена семьи и, во-вторых, с учетом стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению. В результате в субъектах Федерации устанавливаются различные критерии признания граждан малоимущими, т. е. жилищное законодательство допускает неодинаковые условия для реализации гражданами права на жилище, предусмотренное ст. 40 Конституции РФ, что вряд ли следует признать правомерным. Полагаем, что не на уровне субъектов РФ, а на федеральном уровне должны быть установлены четкие и единообразные критерии отнесения граждан к категории малоимущих. Такое мнение неоднократно высказывалось и в юридической литературе[21].

Особого внимания заслуживает рассмотрение вопроса об объектах жилищных прав. В соответствии с ч. 1 ст. 15 ЖК РФ ими являются жилые помещения. Согласно ч. 2 ст. 15 ЖК РФ жилым помещением признается изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодно для постоянного проживания граждан. Таким образом, среди признаков жилого помещения ЖК РФ выделяет три: 1) жилое помещение является недвижимым имуществом; 2) жилое помещение является изолированным; 3) жилое помещение должно быть пригодно для постоянного проживания граждан.

1.

Понятие недвижимости: теория и практика

Понятие недвижимости раскрывается в п. 1 ст. 130 ГК РФ. В соответствии с ним к недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость) относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, т. е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства. Статья 131 ГК РФ устанавливает, что право собственности и другие вещные права на недвижимые вещи, ограничения этих прав, их возникновение, переход и прекращение подлежат государственной регистрации. Аналогичное положение закреплено в ст. 18 ЖК РФ. Как отмечает В. В. Глазов, жилым помещением не могут быть признаны всевозможные приспособленные для жилья сооружения и предметы, как то: вагоны, бытовки, палатки и т. д.[22] Статус жилого помещения также не могут иметь комнаты, оборудованные на морских, речных и воздушных судах, в различных транспортных средствах, даже в случае их большей

комфортабельности по сравнению с домашним жильем[23].

Следует отметить, что ЖК РФ, указывая на признаки жилого помещения, не раскрывает понятие «помещение», что вызывает справедливую критику ученых-юристов. Необходимо согласиться с мнением А. А. Иванова, который считает, что сначала следовало бы определить, что такое помещение, а затем выделить признаки, которые присущи собственно жилым помещениям[24]. В юридической литературе предлагаются определения помещения. В частности, И. А. Дроздов под помещением понимает пространство, ограниченное замкнутым трехмерным контуром, который образует объект недвижимости и имеет вход[25].

Другим обозначенным в ЖК РФ признаком жилого помещения является его изолированность. Принцип изолированности жилого помещения был закреплен и в прежнем жилищном законодательстве. В соответствии со ст. 52 ЖК РСФСР предметом договора найма могло быть лишь изолированное жилое помещение, состоящее из квартиры либо одной или нескольких комнат. В той же статье указывалось, что не могли быть самостоятельным предметом договора найма часть комнаты или комната, связанные с другой комнатой общим входом (смежные комнаты), подсобные помещения[26]. Как отмечает С. П. Гришаев, критерий изолированности жилого помещения определяется тем, можно ли его использовать как самостоятельное жилище. Например, комната должна иметь выход в коридор или на лестничную площадку, но не в другое жилое помещение, также она должна иметь сообщение с местами общего пользования (санузел, коридор)[27]. Вместе с тем в юридической литературе существует мнение о том, что признак изолированности оказывается свойственным любому помещению, а не только жилому. Ведь любое помещение предполагает более или менее четкое (конструктивное) определение его границ[28].

Следующим признаком, закрепленном в ЖК РФ и позволяющим отличать жилое помещение от нежилого, является принцип пригодности помещения для постоянного проживания. Следует отметить, что КС РФ в своем постановлении от 14 апреля 2008 г. № 7-П по делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в связи с жалобами ряда граждан по сути признал этот признак единственно необходимым для отнесения жилого строения, расположенного на садовом земельном участке, относящемся к землям населенных пунктов, к объекту жилищных прав, и разрешил регистрацию по месту жительства в жилом строении, пригодном для постоянного проживания[29].

Пригодность помещения для постоянного проживания граждан определяется его соответствием санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства[30]. В частности, ст. 23 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»[31] устанавливает, что жилые помещения по площади, планировке, освещенности, инсоляции, микроклимату, воздухообмену, уровням шума, вибрации, ионизирующих и неионизирующих излучений должны соответствовать санитарным правилам в целях обеспечения безопасных и безвредных условий проживания независимо от его срока; содержание жилых помещений должно отвечать санитарным правилам.

Общие требования, предъявляемые к жилому помещению, закреплены в постановлении Правительства РФ от 28 января 2006 г. № 47 «Об утверждении положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции»[32].

В законодательстве можно обнаружить употребление термина «жилое помещение» применительно к помещениям, которые предназначены для временного проживания. Так, в части 4 ст. 96 УИК РФ закреплено, что осужденные, пользующиеся правом передвижения без конвоя или сопровождения, должны размещаться в отдельных жилых помещениях. Им может быть разрешено проживание в общежитии за пределами исправительного учреждения, но в границах, установленных администрацией исправительного учреждения по согласованию с органами местного самоуправления[33]. В соответствии со ст. 2 Закона 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» под местом пребывания понимаются гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристская база, больница, другое подобное учреждение, а также жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина, в которых он проживает временно[34].

В связи с этим возникает вопрос, можно ли рассматривать объекты, предназначенные для временного проживания, в качестве жилых помещений. Полагаем, что, если помещения пригодны для постоянного проживания, они могут считаться жилыми, даже если они предназначены для временного проживания. Как справедливо замечает И. А. Дроздов, функциональное назначение помещения не влияет на разграничение помещений на жилые и нежилые. Иными словами, тот факт, что помещение функционально предназначено лишь для временного

проживания, например садовый или дачный домик, гостиница, общежитие, не является основанием для его исключения из числа жилых в том случае, если они объективно пригодны для постоянного проживания[35].

Следует также отметить, что режим жилых помещений будет распространяться только на тот объект, который включен в реестр жилищного фонда, т. е. отражен в данных государственного учета, который включает технический учет жилищного фонда, в том числе его техническую инвентаризацию и техническую паспортизацию. Порядок проведения государственного учета жилых помещений установлен постановлением Правительства РФ от 13 октября 1997 г. № 1301 «О государственном учете жилищного фонда в Российской Федерации»[36]. Кроме того, право собственности и иные права граждан на жилое помещение как объект недвижимого имущества подлежат государственной регистрации в Едином государственном реестре прав в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»[37].

Анализ законодательства позволяет сделать вывод о том, что понятие «жилое помещение» в различных нормативных правовых актах наполняется неодинаковым содержанием. Например, в ч. 3 ст. 297 ТК РФ к жилым помещениям относит вахтовые поселки, в которых проживают работники, привлекаемые к работам вахтовым методом[38]. В силу отсутствия необходимых условий такие поселки не могут считаться местом для постоянного проживания и нормального отдыха[39]. Не соответствующим жилищному законодательству представляется также положение Семейного кодекса РФ, в соответствии с которым усыновителями могут быть совершеннолетние лица обоего пола, за исключением лиц, проживающих в жилых помещениях, не отвечающих санитарным и техническим правилам и нормам (п. 1 ст. 127)[40]. Если помещение не отвечает санитарным и техническим правилам и нормам, оно, если следовать логике ЖК РФ, не может считаться жилым.

Отсутствие единого понимания категории «жилое помещение» усугубляется еще и тем, что наряду с понятием «жилое помещение» в законодательстве используется термин «жилище». Так, Конституция РФ оперирует этим понятием (ст. 25 и 40). Жилищный кодекс в ст. 1—3 упоминает понятие «жилище», закрепляя за гражданами право на жилище, его безопасность, на неприкосновенность и недопустимость произвольного лишения жилища, хотя само это понятие ЖК РФ не раскрывает. По мнению И. А. Дроздова, жилище в предельно широком понимании представляет собой синоним места пребывания человека. В этом плане, с известной долей условности, в качестве жилища могут рассматриваться вигвамы

индейцев, чукотские юрты, коробки, в которых ютятся бездомные, и т. п.^[41] С. П. Гришаев под жилищем понимает некую абстрактную социально-экономическую категорию, которая не имеет четких юридических признаков, а призвана идентифицировать одну из важнейших потребностей человека — потребность в жилье^[42]. А. В. Халдеев указывает, что категория «жилище» с учетом ее отраслевой принадлежности представляет собой абстрактное понятие более высокого уровня обобщения, описывающее значительно больший круг предметов материального мира, нежели жилое помещение. Кроме того, следует отметить, что категория «жилище» используется не только в национальном, но и в международном законодательстве о правах и свободах человека, составляющем часть правовой системы Российской Федерации, применительно к характеристике права человека на достойный жизненный уровень^[43].

Понятие «жилище» содержится и в примечании к ст. 139 УК РФ^[44], дающем определение жилища, где 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 входящие в жилищный фонд, но предназначенные для временного проживания. Из этого определения следует, что жилище с позиции уголовного права может быть пригодно не только для постоянного, но и для временного проживания. Кроме того, в качестве составной части жилища признаются и нежилые помещения. Как видим, существует принципиальная разница между пониманием жилища, закрепленным уголовным законодательством, и понятием «жилое помещение» в ЖК РФ. Кроме того, обнаруживается явное несоответствие вышеуказанных видов жилища, предусмотренных УК РФ, видам жилого помещения, закрепленным в ЖК РФ. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 16 ЖК РФ видами жилых помещений являются: 1) жилой дом, часть жилого дома; 2) квартира, часть квартиры; 3) комната.

Более широкое по своему содержанию, чем в УК РФ, понятие жилище закрепляется в УПК РФ. Так, в соответствии с п. 10 ст. 5 УПК РФ жилищем признаются индивидуальный жилой дом с входящими в него жилыми и нежилыми помещениями, жилое помещение независимо от формы собственности, входящее в жилищный фонд и используемое для постоянного или временного проживания, а равно иное помещение или строение, не входящее в жилищный фонд, но используемое для временного проживания^[45]. Разница между определениями состоит в том, что в УК РФ закреплено, что жилое помещение должно быть пригодно для постоянного или временного проживания, в то время как в УПК РФ

установлено, что оно должно использоваться для постоянного или временного проживания. Кроме того, в соответствии с положениями УК РФ иное помещение или строение, не входящее в жилищный фонд, должно быть предназначено для временного проживания, в то время как в УПК РФ закреплена необходимость его использования для временного проживания.

Отсутствие согласованности в определении понятия «жилище» послужило, в частности, поводом для обращения с жалобой в КС РФ гражданина А. И. Потапова, который, считая свое осуждение незаконным, обжаловал приговор в кассационном и надзорном порядке, ссылаясь на то, что вскрытая по его указанию квартира, не принятая государственной комиссией и не включенная в жилищный фонд, не является жилищем, а проживающие в квартире граждане не имеют на то законных оснований; самовольно проживая в квартире, эти граждане нарушали права собственника — ОАО «Челябинский сельский домостроительный комбинат» и создавали угрозу безопасности на производственном объекте. В удовлетворении жалоб А. И. Потапова было отказано, как он полагал, в связи с тем, что содержащиеся в п. 10 ст. 5 УПК РФ и примечании к ст. 139 УК РФ определения понятия «жилище», будучи нечеткими, неясными и несогласованными, не обеспечивают защиту прав граждан, прежде всего права собственности, в случаях самовольного захвата принадлежащих им помещений посторонними лицами. Решение, по мнению КС РФ, в каждом конкретном случае, должно то или иное помещение рассматриваться как жилище, правомерно или неправомерно оно занято и какие именно правовые средства могут применяться для пресечения неправомерного использования помещения в качестве жилища, не входит в компетенцию КС РФ^[46], и разрешение такого рода вопросов является прерогативой судов общей юрисдикции. Однако ранее КС РФ посчитал возможным высказать правовую позицию по вопросу отнесения к жилищу помещений, не входящих в жилищный фонд. Так, в Определении КС РФ от 12 мая 2005 г. № 166-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Котовой Светланы Евгеньевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 10 статьи 5 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» было установлено, что условием отнесения нежилых помещений и строений, не входящих в жилой фонд, к жилищу является факт их использования для временного проживания^[47].

«При таких условиях, — пишет И. А. Дроздов, — жилищем должно считаться не только благоустроенное жилое помещение, но и склад, заброшенное здание, цех и т. д.». По мнению А. Г. Петровского, жилищем могут считаться дача, помещение в офисе, купе поезда, каюта судна и т. п. И в данном случае не имеет никакого

правового значения, предназначено либо пригодно данное помещение или строение для проживания. Главное, чтобы лицо использовало его для этого, «обитало» в нем[48]. Как отмечает В. Сопин, с позиции УПК РФ жилищем следует признавать даже гараж, используемый бомжами для временного проживания[49].

В свете изложенного представляется очевидным, что понятия «жилище» и «жилое помещение» в законодательстве не употребляются как синонимичные хотя бы потому, что обязательным признаком жилого помещения, как уже было отмечено, является критерий пригодности для постоянного проживания, в то время как жилище может быть пригодно и для временного проживания. Кроме того, понятие «жилое помещение», используемое в различных отраслях права (уголовном, уголовно-процессуальном, трудовом, семейном и др.), понимается по-разному, что влечет неизбежные проблемы в практике правоприменения. В целях устранения противоречий и достижения единообразия в терминологии считаем необходимым внести соответствующие изменения в законодательные акты.

1.

Классификация жилых помещений

Как уже было отмечено, к жилым помещениям ст. 16 ЖК РФ относит жилой дом, часть жилого дома; квартиру, часть квартиры; комнату. Жилым домом признается индивидуально-определенное здание, которое состоит из комнат, а также помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком здании. Квартирой признается структурно обособленное помещение в многоквартирном доме, обеспечивающее возможность прямого доступа к помещениям общего пользования в таком доме и состоящее из одной или нескольких комнат, а также помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком обособленном помещении. Комнатой признается часть жилого дома или квартиры, предназначенная для использования в качестве места непосредственного проживания граждан в жилом доме или квартире.

Неудачность подобной классификации в том, что одно жилое помещение может существовать в рамках другого жилого помещения. Например, комната как самостоятельный объект жилищных прав является частью жилого дома или

квартиры, являющихся также объектами жилищных правоотношений. Однако в этом случае часть целого приобретает самостоятельное значение, а целое представляет собой совокупность его частей и утрачивает свою самостоятельность. Кроме того, из определения жилого дома следует, что жилой дом состоит из комнат, а не из квартир, т. е. речь не идет о многоквартирном доме. Многоквартирный дом вообще не значит как разновидность жилого помещения в ЖК РФ. Следовательно, он представляет собой в юридическом смысле совокупность жилых помещений (квартир). Хотя некоторые авторы все же рассматривают многоквартирный жилой дом как особую разновидность жилого дома[50].

Существование в качестве самостоятельных объектов гражданских прав квартир и комнат в многоквартирных домах вызывает критику известных ученых-юристов. Так, по мнению Е. А. Суханова, квартиры и комнаты в многоквартирных домах в действительности являются составными частями юридически неделимой вещи — многоквартирного дома; «если потолок квартиры одного «собственника» сплошь и рядом одновременно является полом квартиры другого «собственника» (и наоборот), а основные («несущие») стены во многих случаях являются общими, так же как и проходящие в них трубы и иное оборудование, то что же, спрашивается, составляет реальный объект права такой «собственности» — «кубатура», т. е. воздух?»[51].

Сомнительным представляется признание ЖК РФ в качестве самостоятельных объектов гражданских прав лестничных площадок, лестниц, лифтов, технических этажей, чердаков, подвалов, крыш и т. п. В соответствии с ч. 1 ст. 36 ЖК РФ они выступают объектами права общей долевой собственности собственников помещений в многоквартирном доме. Однако подобные объекты не могут использоваться самостоятельно, вне многоквартирного дома, составной частью которого являются. Не случайно Е. А. Суханов замечает, что странной выглядит «общая долевая собственность» жильцов на общее имущество дома, поскольку по своему содержанию это право в действительности сводится к обязанности долевой оплаты расходов по содержанию такого имущества. Оно не предоставляет (и не может предоставлять) управомоченному лицу ни одной из тех возможностей, которые обычно дает ему доля в праве общей собственности на вещь, имея, таким образом, с традиционным институтом общей собственности только общее название [52].

Одним из актуальных вопросов жилищного законодательства является вопрос о прекращении приватизации жилых помещений. В соответствии с Федеральным

законом 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»[\[53\]](#) срок окончания бесплатной приватизации жилья перенесен с 1 января 2007 г. на 1 марта 2010 г. Отметим, что в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие жилищного кодекса Российской Федерации»[\[54\]](#) (далее — Федеральный закон № 189-ФЗ) сроком окончания бесплатной приватизации жилья было 1 января 2007 г. При этом приватизация жилья была невозможна для лиц, заключивших договоры социального найма после введения в действие ЖК РФ, т. е. после 1 марта 2005 г.

Отмена права граждан на бесплатную приватизацию послужила основанием для обращения ВС РФ с запросом в КС РФ в целях проверки конституционности подп. 1 п. 2 ст. 2 Федерального закона № 189-ФЗ и ч. 1 ст. 4 Закона РФ № 1541-1 (в редакции ст. 12 Федерального закона № 189-ФЗ), так как отмена права граждан на бесплатную приватизацию жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов (с 1 марта 2005 г. — частичная, а с 1 января 2007 г. — полная) противоречит вытекающим из Конституции РФ принципам справедливости, стабильности и гарантированности прав граждан, поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, недопустимости издания законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина, и не соответствует ее статьям 19 (ч. 1) и 55 (ч. 2 и 3).

С жалобой в КС РФ также обратились граждане М. Ш. Орлов, Х. Ф. Орлов и З. Х. Орлова. Департаментом жилищной политики и жилищного фонда г. Москвы им было отказано в приватизации квартиры, поскольку она была предоставлена по договору социального найма 18 апреля 2005 г. Заявители просили признать не соответствующей Конституции РФ норму, запрещающую приватизацию жилья, предоставленного гражданам на условиях социального найма после 1 марта 2005 г. Суд пришел к выводу о том, что, установив запрет на бесплатную передачу в собственность граждан жилых помещений, предоставленных им после 1 марта 2005 г. по договорам социального найма, федеральный законодатель фактически поставил таких граждан в неравное положение с гражданами, получившими жилье до указанной даты и, следовательно, сохранившими право на приватизацию в пределах общего срока действия норм о приватизации жилищного фонда.

Конституционный Суд РФ посчитал, что установление запрета на бесплатную приватизацию жилых помещений, предоставляемых гражданам по договору социального найма после 1 марта 2005 г. в пределах общего срока действия норм о

приватизации жилищного фонда, не имеет конституционного обоснования и противоречит ч. 2 ст. 19 Конституции РФ, согласно которой государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Вместе с тем КС РФ признал не противоречащей Конституции РФ норму, устанавливающую срок завершения бесплатной приватизации жилых помещений, указав, в частности, что гарантируемое ст. 11 Закона РФ № 1541-1 право граждан на приобретение в собственность бесплатно в порядке приватизации жилого помещения не имеет конституционного закрепления и не подпадает под характеристики основных прав и свобод человека и гражданина^[55]. Кроме того, КС РФ отметил, что федеральный законодатель в рамках своих дискреционных полномочий вправе как издавать акты, призванные в течение определенного периода обеспечивать правовое регулирование отношений по бесплатной передаче в собственность граждан занимаемых ими на правах нанимателей жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов, так и отменять их. Такое временное правовое регулирование может заключаться в установлении, изменении и отмене тех или иных имущественных прав, к числу которых относится и право на бесплатную приватизацию. Таким образом, КС РФ подтвердил определенный законодателем подход в отношении сроков приватизации.

Такое решение вызывает большие сомнения у юристов. В частности, Ю. К. Толстой отмечает, что право на бесплатную приватизацию должно быть неотъемлемым элементом права на жилое помещение, полученное в социальный наем, независимо от того, когда оно было получено, без установления для приватизации какого-либо предельного срока. К тому же какой бы предельный срок для бесплатной приватизации жилых помещений, полученных в социальный наем, ни был установлен, граждане, получившие указанные помещения накануне истечения этого срока, все равно окажутся в неравном положении с теми, кто получил их раньше и тем самым располагает для приватизации более длительным сроком^[56]. В. Н. Литовкин указывает, что отмена приватизации может рассматриваться как отмена права на свободный выбор одного из способов удовлетворения жилищных потребностей граждан. Данное право являлось законодательно установленным всеобщим правом, правом всех граждан и поэтому согласно ч. 2 ст. 55 Конституции РФ не подлежит отмене^[57].

Полагаем также, что не следует ограничивать предельным сроком и установленное ст. 91 Закона РФ № 1541-1 право граждан на передачу в государственную или муниципальную собственность приватизированных ими, являющихся для них единственным местом постоянного проживания, принадлежащих им на праве собственности и свободных от обязательств жилых помещений. Граждане могут осуществить указанное право до 1 марта 2010 г.

Заключение

Следует обратить внимание и на терминологию, которую использует законодатель: вместо понятия «места жительства», закрепленного ст. 20 ГК РФ, употребляется понятие «место постоянного проживания». Возникают также вопросы, касающиеся невозможности осуществления гражданином указанного права, если жилое помещение не является единственным местом жительства, а также осуществления гражданами указанного права несколько раз.

В заключение хотелось бы выразить надежду на то, что обозначенные выше вопросы не останутся без внимания законодателей.

Список литературы

Андреев Ю. Н. Теория и практика применения норм гражданского права. М., 2016. С. 98.

Бойцов Г. В., Долгова М. Н. Постатейный комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации. 2016.

Викторов И. С. О практике прокурорского надзора за исполнением законодательства, направленного на реализацию национального проекта «Доступное и комфортабельное жилье — гражданам России // Жилищное право. 2016. № 10. С. 18;

Глазов В. В. Комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации (постатейный). Изд. 2-е, перераб. и доп. 2017.

Гришаев С. П. Правовой режим недвижимого имущества // СПС «Консультант-Плюс», 2017.

- Грось Л. А. О некоторых вопросах, возникших при обсуждении общих положений нового Жилищного кодекса. В кн.: Новый Жилищный кодекс России. Актуальные проблемы: Сб. ст. / Сост. Кирсанов А. Р. М., 2018. С. 43.
- Дроздов И. А. Обслуживание жилых помещений: гражданско-правовое регулирование. М., 2018. С. 41.
- Журавлев Т. О соотношении гражданского и жилищного законодательства в регулировании договора найма жилого помещения // Нотариус. 2017. № 4. С. 22.
- Иванов А. Вопросы недвижимости в новом Жилищном кодексе РФ // Хозяйство и право. 2018. № 6. С. 87.
- Литовкин В. Н. Дефектная ведомость Жилищного кодекса РФ // Журнал российского права. 2019. № 4. С. 40.
- Курбаков К. И. Новый Жилищный кодекс: благо или ловушка? М., 2018. С. 24.
- Толстой Ю. К. Жилищное право: учеб. М., 2017. С. 12.
- Шилохвост О. Ю. Новеллы наследственного права в новом Жилищном кодексе Российской Федерации (критический анализ) // Журнал российского права. 2018. № 8. С. 53.
- Норкина Е. В. О некоторых проблемах правового обеспечения национального проекта «Доступное жилье» на территории Российской Федерации // Гражданское право. 2019. № 1;
- Рыжов А. Б. О признании граждан малоимущими в целях постановки на учет в качестве нуждающихся в социальном жилье // Жилищное право. 2018. № 9. С. 2—9.
- Кривой В. И. Особенности регулирования труда лиц, работающих вахтовым методом: исходные начала // Трудовое право. 2017. № 5. С. 59.
- Халдеев А. В. Соотношение правовых категорий «жилое помещение» и «жилище»: теоретические и практические аспекты // Жилищное право. 2018. № 6. С. 40.
- Петровский А. Г. Об уголовно-процессуальном понимании жилища // Уголовное судопроизводство. 2017. № 3.
- Сопин В. Новый УПК. Факт очевидный: нужна серьезная доработка // Законность. 2018. № 10.

Суханов Е. А. О понятии и видах вещных прав в российском гражданском праве // Журнал российского права. 2018. № 12. С. 48.

Шешко Г. Ф. К вопросу обоснованности и целесообразности отдельных изменений жилищного законодательства. Некоторые соображения о доступности жилья // Жилищное право. 2019. № 10. С. 6.

1. Ведомости РСФСР. 1990. № 30. Ст. 416. [↑](#)
2. СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301. [↑](#)
3. Ведомости РСФСР. 1991. № 28. Ст. 959. [↑](#)
4. Ведомости РСФСР. 1993. № 3. Ст. 99. Закон утратил силу с 1 марта 2005 г. [↑](#)
5. Ведомости РСФСР. 1964. № 24. Ст. 407. Указанные нормы утратили силу с 1 января 1995 г. [↑](#)
6. См., например: Глазов В. В. Комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации (постатейный). Изд. 2-е, перераб. и доп. 2017. [↑](#)
7. Литовкин В. Н. Дефектная ведомость Жилищного кодекса РФ//Журнал российского права. 2018. № 4. С. 40. [↑](#)
8. Бойцов Г. В., Долгова М. Н. Постатейный комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации. 2018. [↑](#)
9. Курбаков К. И. Новый Жилищный кодекс: благо или ловушка? М., 2018. С. 24. [↑](#)
10. Грось Л. А. О некоторых вопросах, возникших при обсуждении общих положений нового Жилищного кодекса. В кн.: Новый Жилищный кодекс России. Актуальные проблемы: Сб. ст. / Сост. Кирсанов А. Р. М., 2017. С. 43. [↑](#)
11. Толстой Ю. К. Жилищное право: учеб. М., 2017. С. 12. [↑](#)

12. Такого мнения придерживаются, в частности, Сергеев А. П. Жилищное право: учеб. М., 2016. С. 4; Толстой Ю. К. Там же. [↑](#)
13. См., например: Дроздов И. А. Обслуживание жилых помещений: гражданско-правовое регулирование. М., 2018. С. 41. [↑](#)
14. Имеется, правда, в ЖК РФ оговорка о том, что этот принцип может и не действовать, если это вытекает из ЖК РФ, другого федерального закона или существа соответствующих отношений (ч. 1 ст. 1). [↑](#)
15. Иванов А. Вопросы недвижимости в новом Жилищном кодексе РФ // Хозяйство и право. 2019. № 6. С. 87. [↑](#)
16. Сергеев А. П. Указ. соч. С. 5. [↑](#)
17. Журавлев Т. О соотношении гражданского и жилищного законодательства в регулировании договора найма жилого помещения // Нотариус. 2017. № 4. С. 22. [↑](#)
18. Шиловост О. Ю. Новеллы наследственного права в новом Жилищном кодексе Российской Федерации (критический анализ) // Журнал российского права. 2018. № 8. С. 53. [↑](#)
19. Иванов А. Указ. соч. С. 8. [↑](#)
20. Литовкин В. Н. Указ. соч. С. 43. [↑](#)
21. См., например: Викторов И. С. О практике прокурорского надзора за исполнением законодательства, направленного на реализацию национального проекта «Доступное и комфортабельное жилье — гражданам России // Жилищное право. 2018. № 10. С. 18; Норкина Е. В. О некоторых проблемах правового обеспечения национального проекта «Доступное жилье» на территории Российской Федерации // Гражданское право. 2017. № 1; Рыжов А. Б. О признании граждан малоимущими в целях постановки на учет в качестве

- нуждающихся в социальном жилье // Жилищное право. 2018. № 9. С. 2—9. [↑](#)
22. Глазов В. В. Комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации от 29 декабря 2004г. № 188-ФЗ (постатейный). ЗАО Юстицинформ, 2017 // СПС «КонсультантПлюс». [↑](#)
23. Андреев Ю. Н. Теория и практика применения норм гражданского права. М., 2018. С. 98. [↑](#)
24. Иванов А. Указ. соч. С. 88. [↑](#)
25. Дроздов И. А. Указ. соч. С. 49. [↑](#)
26. Ведомости ВС РСФСР. 1983. № 26. Ст. 883. [↑](#)
27. Гришаев С. П. Правовой режим недвижимого имущества //СПС «Консультант-Плюс», 2019. [↑](#)
28. Иванов А. Указ. соч. С. 88. [↑](#)
29. СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 2089. [↑](#)
30. Необходимость соответствия санитарным и техническим требованиям устанавливалась и прежним жилищным законодательством (ст. 40 ЖК РСФСР). [↑](#)
31. СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650. [↑](#)
32. СЗ РФ. 2006. № 6. Ст. 702. [↑](#)
33. СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198. [↑](#)
34. Ведомости РФ. 1993. № 32. Ст. 1227. [↑](#)

35. Дроздов И. А. Указ. соч. С. 51. [↑](#)
36. СЗ РФ. 1997. № 42. Ст. 4787. [↑](#)
37. СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594. [↑](#)
38. СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 3. [↑](#)
39. Кривой В. И. Особенности регулирования труда лиц, работающих вахтовым методом: исходные начала // Трудовое право. 2017. № 5. С. 59. [↑](#)
40. СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16. [↑](#)
41. Дроздов И. А. Указ. соч. С. 44. [↑](#)
42. Гришаев С. П. Указ. соч. [↑](#)
43. Халдеев А. В. Соотношение правовых категорий «жилое помещение» и «жилище»: теоретические и практические аспекты // Жилищное право. 2019. № 6. С. 40. [↑](#)
44. СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954. [↑](#)
45. СЗ РФ. 2001. № 52. Ст. 4921. [↑](#)
46. Определение КС РФ от 20 декабря 2005 г. № 533-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Потапова Алексея Ильича на нарушение его конституционных прав пунктом 10 статьи 5 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и примечанием к статье 139 Уголовного кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». [↑](#)
47. Вестник КС РФ. 2005. № 6. [↑](#)

48. Петровский А. Г. Об уголовно-процессуальном понимании жилища // Уголовное судопроизводство. 2017. № 3. [↑](#)
49. Сопин В. Новый УПК. Факт очевидный: нужна серьёзная доработка // Законность. 2018. № 10. [↑](#)
50. См., например: Сергеев А. П. Указ. соч. С. 20. [↑](#)
51. Суханов Е. А. О понятии и видах вещных прав в российском гражданском праве // Журнал российского права. 2019. № 12. С. 48. [↑](#)
52. Суханов Е. А. Указ. соч. [↑](#)
53. СЗ РФ. 2006. № 27. Ст. 2881. [↑](#)
54. СЗ РФ. 2005. № 1. Ст. 15. [↑](#)
55. Постановление КС РФ от 15 июня 2006 г. № 6-П по делу о проверке конституционности положений подпункта 1 пункта 2 статьи 2 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» и части первой статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» (в редакции статьи 12 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации») в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации и жалобой граждан М. Ш. Орлова, Х. Ф. Орлова и З. Х. Орловой // СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2876. [↑](#)
56. Толстой Ю. К. Указ. соч. С. 24. См. также: Шешко Г. Ф. К вопросу обоснованности и целесообразности отдельных изменений жилищного законодательства. Некоторые соображения о доступности жилья // Жилищное право. 2007. № 10. С. 6. [↑](#)
57. Литовкин В. Н. Указ. соч. С. 43. [↑](#)