

ВВЕДЕНИЕ

Жилищная проблема — обеспечение граждан жильем — была и остается в нашей стране актуальной до сих пор, что подтверждается наличием большого количества граждан, стоящих не один десяток лет в очереди за получением жилого помещения.

Очевидно, решение жилищного вопроса находится не только в сфере управления жилищным строительством. Необходимо также развитие жилищное законодательство, максимальным образом адаптированное к существующим, постоянно изменяющимся общественным отношениям, которое бы гарантировало защиту и реализацию жилищных прав граждан, а также стабильная и непротиворечивая судебная практика по жилищным делам.

Во время действия Жилищного кодекса РСФСР¹ и других нормативно-правовых актов советского периода проблема обеспечения граждан жильем не была решена.

Совершенствование постсоветского жилищного законодательства прошло несколько этапов.

Первым этапом в развитии жилищного законодательства явилось принятие законов РФ от 4 июля 1991 г. № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»², от 24 декабря 1992 г. № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики»³, заложивших основы частной собственности на жилье.

Вторым этапом, по нашему мнению, является принятие Конституции РФ⁴ (ст. 40), которая гарантирует гражданам реализацию права на жилище, и Гражданского кодекса РФ (частей первой, второй,

¹ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1983. № 26. Ст. 883.

² Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 28. Ст. 959.

³ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 3. Ст. 99.

⁴ Российская газета. 1993. 25 декабря. № 237.

третьей)¹ (далее – ГК РФ). Следует отметить, что применение судами общей юрисдикции, Конституционным Судом РФ Конституции РФ к жилищным правоотношениям оказало существенное влияние на развитие жилищного законодательства.

И наконец, третьим этапом является введение в действие нового Жилищного кодекса Российской Федерации² (далее – ЖК РФ).

Анализ статей ЖК РФ показал, что в данном Законе имеется много пробелов, неточностей, противоречий, неясностей, что приводит к сложности его толкования и применения на практике. Это не может не сказаться на качестве судопроизводства по жилищным спорам.

Представляется, актуальной задачей для судов будет становление правильной и непротиворечивой практики применения ЖК РФ.

Настоящее пособие посвящено вопросам судебного рассмотрения споров, вытекающих из жилищных правоотношений.

Вместе с тем судебная практика судов общей юрисдикции показывает, что количество рассмотренных жилищных дел по отношению ко всем другим категориям гражданских дел является достаточно большим, однако качество рассмотрения этих споров остается невысоким.

Большое количество жилищных споров рассматривается судами с серьезными нарушениями сроков. Производство по делу может затягиваться на несколько лет, при этом вынесенные судебные постановления нередко обжалуются и отменяются.

Существующее состояние практики разрешения жилищных дел не может оставаться таким же.

Сложность рассмотрения жилищных споров обусловлена несовершенством действующего материального жилищного законодательства, изменением экономической ситуации и общественных отношений в государстве.

¹ Текст части первой ГК РФ опубликован в «Российской газете» от 8 декабря 1994 г., № 238–239, в Собрании законодательства РФ от 5 декабря 1994, № 32, ст. 3301.

Текст части второй ГК РФ опубликован в «Российской газете» от 6, 7, 8 февраля 1996 г., № 23, 24, 25, в Собрании законодательства РФ от 29 января 1996, № 5, ст. 410.

Текст части третьей ГК РФ опубликован в «Российской газете» от 28 ноября 2001 г., № 233, в «Парламентской газете» от 28 ноября 2001 г., № 224, в Собрании законодательства РФ от 3 декабря 2001 г., № 49, ст. 4552.

² Российская газета. 2005. 12 января. № 1; Парламентская газета. 2005. 15 января. № 7–8; Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (ч. I). Ст. 14.

Необходимо разрешить ряд вопросов процессуального характера. Несмотря на неоднократные предложения ученых внести в жилищное законодательство нормы, предусматривающие участие жилищных органов для дачи заключения по делу, а также с целью защиты прав и законных интересов других лиц, в ЖК РФ этот вопрос остался нерешенным; в ЖК РФ отсутствуют нормы о возможности участия граждан, организаций, государственных органов, органов местного самоуправления в защиту прав и законных интересов других лиц, необходимости участия государственных органов, органов местного самоуправления для дачи заключения по жилищным делам, распределении бремени доказывания между гражданином и жилищным органом, наймодателем и др.

Развитие законодательства о порядке судопроизводства по жилищным делам и материального жилищного законодательства невозможно без исследования процессуальных особенностей рассмотрения и разрешения жилищных споров, условий применения норм материального и процессуального права на практике.

В результате проведенного исследования по этой категории споров предложены меры по совершенствованию процессуального законодательства, связанного с рассмотрением и разрешением жилищных споров, и материального жилищного законодательства.

Исследование особенностей рассмотрения жилищных дел не может не иметь значения для разработки теоретических вопросов гражданского процесса. В ходе данного исследования сделаны определенные выводы: о процессуальном положении третьих лиц, о распределении бремени доказывания по жилищным делам и др.

Представленная работа имеет значение и для судебной практики по жилищным делам, поскольку рассмотрение и разрешение данных споров представляют определенную сложность, а качество судопроизводства остается невысоким.

Тема настоящей работы с учетом изменившихся общественных отношений в государстве и жилищного законодательства слабо разработана в науке. В 1966 г. Р.Е. Гукасяном была защищена кандидатская диссертация на тему «Процессуальные особенности рассмотрения и разрешения судами жилищных дел», в 1980 и 1989 гг. были защищены кандидатские диссертации по темам «Процессуальные особенности рассмотрения судами споров, связанных с обменом жилых помещений» (автор – О.Н. Родионова) и «Актуальные про-

блемы судебной защиты жилищных прав» (автор – П.П. Колесов) соответственно. Однако две последние работы посвящены исследованию лишь отдельных категорий жилищных дел, а именно споров, связанных с обменом жилых помещений и с предоставлением освободившегося изолированного жилого помещения в коммунальной квартире¹.

¹ По терминологии действующего жилищного законодательства указанные категории жилищных дел относятся к спорам, возникшим из договора социального найма. Ранее отношения по предоставлению и пользованию жилыми помещениями в домах государственного и общественного жилищного фонда возникали из договора найма жилого помещения.

Глава 1. МЕТОДИКА ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ОСОБЕННОСТЕЙ ПРИ РАССМОТРЕНИИ И РАЗРЕШЕНИИ ЖИЛИЩНЫХ ДЕЛ

Методика определения процессуальных особенностей рассмотрения и разрешения гражданских дел в целом и жилищных дел в частности представляет как научный, теоретический, так и практический интерес. Связано это с тем, что процессуальные особенности рассмотрения и разрешения гражданских дел непосредственным образом определяют ход и результат рассмотрения того или иного гражданского дела судом или другим органом правоприменения.

В юридической литературе нет единого взгляда на определение понятия процессуальных особенностей рассмотрения и разрешения гражданских дел.

Н.А. Чечина определяет процессуальные особенности как систему процессуальных правил, применяемых судом для определенной категории дел¹.

Н.М. Кострова считает, что процессуальные особенности – это совокупность процессуальных норм (специальных и исключительных), установленных для рассмотрения и разрешения отдельных категорий гражданских дел².

П.П. Колесов, уточняя два вышеприведенных понятия процессуальных особенностей, приводит следующее его определение: процессуальные особенности – это применяемые судом нормы материального права в сочетании с процессуальными нормами, выделенными

¹ См.: Чечина Н.А. Особенности судопроизводства по отдельным категориям гражданских дел. Проблема применения гражданского процессуального права. Свердловск, 1986. С. 32.

² См.: Кострова Н.М. Взаимосвязь материально-правового и процессуального регулирования брачно-семейных отношений. Правовое регулирование социалистических общественных отношений. Махачкала, 1983. С. 101–102.

для обслуживания материальных норм. Процессуальные особенности предопределяются характером подлежащего судебному рассмотрению и разрешению материального правоотношения¹.

«Процессуальные особенности, – по мнению О.В. Баулина, – понятие большей степени общности, чем специальные нормы, устанавливающие специфику рассмотрения отдельных категорий дел; это понятие охватывает все правила, рекомендации, уточнения, отличающие порядок рассмотрения дел определенной материально-правовой природы от иных категорий дел. Наряду со специальными нормами в состав процессуальных особенностей входят и другие положения, нормативной природы не имеющие, но характеризующие специфику рассмотрения и разрешения того или иного вида гражданских дел»².

Более точным представляется определение, приведенное П.П. Колесовым, так как, действительно, многие процессуальные вопросы: подведомственность, предмет и основание иска, определение круга лиц, участвующих в деле, доказательства, предмет доказывания и др. не могут быть правильно решены с помощью только процессуальных норм без обращения к нормам материального права.

Только последовательный анализ материального правоотношения, модель которого заложена в норме материального права, позволит определить надлежащих истца и ответчика по делу, других лиц, участвующих в деле, факты, подлежащие доказыванию, а также доказательства, с помощью которых данные факты устанавливаются, и т.д.

Однако для того, чтобы правильно рассмотреть и разрешить дело, недостаточно обращаться только к нормам материального и процессуального права. Большую роль в определении процессуальных особенностей рассмотрения и разрешения дела играют судебные акты толкования норм права высшими органами судебной власти.

При исследовании процессуальных особенностей той или иной категории гражданских дел нельзя обойти вниманием вопрос о методике определения процессуальных особенностей рассмотрения и разрешения гражданских дел и жилищных дел в частности.

¹ См.: Колесов П.П. Актуальные проблемы судебной защиты жилищных прав: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1989. С. 28.

² Баулин О.В. Специальные нормы в гражданском процессуальном праве. Воронеж, 1997. С. 25.

Проблемой методики определения процессуальных особенностей рассмотрения и разрешения гражданских дел занимались такие известные ученые-процессуалисты, как К.С. Юдельсон, Н.А. Чечина, Н.М. Кострова, В.М. Шерстюк и др.

По мнению В.М. Шерстюка, «изучение процессуальных особенностей рассмотрения и разрешения гражданских дел может осуществляться по двум направлениям.

Первое из них связано с исследованием соотношения общих процессуальных норм, закрепленных в ГПК РФ, и специальных процессуальных норм, включенных в непроцессуальные нормативные акты, второе — с анализом подлежащих применению норм материального права с целью правильного решения основных вопросов процессуального права по каждому конкретному гражданскому делу»¹.

В теории гражданского процессуального права предлагаются различные трактовки соотношения общих и специальных процессуальных норм.

Так, В.М. Шерстюк предлагает под общими процессуальными нормами «считать такие, которые расположены на конкретном уровне системы гражданского процессуального права и регулируют общие элементы (стороны), признаки однородных процессуальных отношений.

Специальными же являются нормы, размещенные на определенном уровне системы и регулирующие элементы (стороны), признаки, свойственные какой-либо одной группе процессуальных отношений или одному типичному правоотношению»². При этом, по мнению автора, общая норма может рассматриваться в качестве таковой только относительно специальных норм того же уровня системы. Отсюда следует, что деление процессуальных норм на общие и специальные вообще, безотносительно к конкретному уровню системы, вряд ли может иметь какую-либо ценность для познания системных свойств этих норм и гражданского процессуального права в целом³.

А.А. Мельников общими считал такие нормы гражданского процессуального права, которые относятся ко всему гражданскому судопроиз-

¹ Особенности рассмотрения отдельных категорий гражданских дел / Под ред. М.К. Треушникова. М., 1995. С. 5.

² Шерстюк В.М. Система советского гражданского процессуального права (вопросы теории). М., 1989. С. 38.

³ См. там же. С. 38.

водству и регулируют деятельность и отношения, права и обязанности суда и других участников судопроизводства во всех его видах и во всех стадиях процесса. К специальным же он относит нормы, которые регулируют права и обязанности, деятельность и отношения суда и других участников гражданского процесса в определенной, ограниченной сфере, например, только при разбирательстве административных дел или дел особого производства, только в кассационной или только в надзорной стадии процесса и т.п.¹

По мнению М.К. Юкова, общие — это такие нормы, которые фиксируют в обобщенном виде определенные элементы общественных отношений, признаки правовых категорий или формулирующие задачи, цели, принципы права. Эти нормы регулируют общественные отношения в обобщенном виде, недетализированно. Специальные же — это такие нормы, которые устанавливают конкретный объем прав и обязанностей участников процесса, выполняют функцию детализации (конкретизации) в регулировании общественных отношений или отдельных элементов этих отношений².

Анализируя данные точки зрения, В.М. Шерстюк находит имеющиеся в них расхождения вполне объяснимыми: «Каждый из них выделяет общие и специальные нормы на различных уровнях системы гражданского процессуального права... Если А.А. Мельников вычленил и исследовал общие и специальные нормы на самом высоком уровне системы отрасли права, М.К. Юков рассматривал их на уровне института отрасли»³.

Исходя из изложенного подход В.М. Шерстюка к рассмотрению вопроса об общих и специальных нормах через призму уровня системы нельзя не признать правильным.

Для примера на самом высоком уровне системы гражданского процессуального права можно выделить такие процессуальные нормы общего характера, как правила о подведомственности, подсудности, задачах судопроизводства, принципах гражданского процесса, лицах, участвующих в деле, и т.д. Данные нормы имеют значение для всех видов

¹ См.: Мельников А.А. Советский гражданский процессуальный закон. М., 1973. С. 15–16.

² См.: Юков М.К. Теоретические проблемы системы гражданского процессуального права: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Свердловск, 1982. С. 8–15.

³ Шерстюк В.М. Указ. соч. С. 39.

и стадий гражданского судопроизводства. В качестве же специальных норм выступают правила, регулирующие производство в суде первой инстанции, в судах апелляционной, кассационной и надзорной инстанций.

Однако исследование методики определения процессуальных особенностей не может ограничиваться изучением соотношения общих и специальных норм гражданского процессуального права, содержащихся только в гражданско-процессуальном законе. Помимо закрепленных в Гражданском процессуальном кодексе РФ¹ (далее – ГПК РФ) общих процессуальных норм, регулирующих процессуальные отношения, связанные с рассмотрением и разрешением судом первой инстанции дел искового производства, существует значительное количество специальных норм, размещенных в материально-правовых актах². По сравнению с общими процессуальными нормами, размещенными в ГПК РФ, сфера действия процессуальных норм, расположенных в нормативных актах материального права, совсем иная. Их применение ограничено рамками рассмотрения и разрешения дел той или иной категории³. Таким образом, соотношение общих процессуальных норм, закрепленных в ГПК РФ, и специальных процессуальных норм, включенных в непроцессуальные нормативные акты, проявляется в том, что нормы процессуального законодательства имеют значение для разрешения всех категорий гражданских дел, и поэтому носят общий характер. В свою очередь в материальном праве (в нашем случае жилищном праве), в его отдельных институтах, имеются специальные нормы, которые конкретизируют, дополняют или исключают применение общих норм процессуального права⁴. Применение процессуальных норм, расположенных в нормативных актах материального права, ограничено рамками рассмотрения и разрешения дел той или иной категории. Однако «ограниченность», специализация этих процессуальных норм на конкретной категории дела позволяют законодателю

¹ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

² См.: *Шерстюк В.М.* Указ. соч. С. 55.

³ См. там же. С. 52.

⁴ См.: *Юдельсон К.С.* Соотношение гражданских процессуальных норм, сосредоточенных в гражданских процессуальных кодексах и кодексах материального права // Проблемы применения ГПК РСФСР. Калинин, 1974. С. 18–19; *Чечина Н.А.* Основные направления науки гражданского процессуального права. Л., 1987. С. 94–101; *Баулин О.В.* Указ. соч. С. 13–14.

значительно полнее использовать возможности правового регулирования и с помощью их детально, с учетом специфики материальных отношений дел той или иной категории, регламентировать процессуальные правоотношения¹.

Знание только общих норм, закрепленных в ГПК РФ, далеко не всегда обеспечивает правильное разрешение процессуального вопроса. Специальная процессуальная норма, содержащаяся в нормативных актах материального права, может совсем по-иному регулировать то или иное процессуальное правоотношение². Эти нормы устанавливаются изъятия и дополнения к закрепленным в ГПК РФ общим нормам³.

Специальные процессуальные нормы, содержащиеся в материальном законодательстве, могут закреплять особые правила определения подсудности суду споров, доказывания обстоятельств, имеющих существенное значение для дела, а также допустимости доказательств и даже порядка производства по гражданским делам.

При рассмотрении и разрешении определенной категории гражданских дел искового производства таких норм может быть больше или меньше, по некоторым категориям гражданских дел их вообще может и не быть... Тем не менее всякий раз, приступая к рассмотрению конкретного гражданского дела, судья должен поставить перед собой вопрос, имеются ли такие нормы, и если они имеются, то исчерпывающе определить круг этих предписаний.

Из вышеизложенного следует, что для правильного рассмотрения и разрешения конкретного гражданского дела искового производства судьи и другие участники процесса, заинтересованные в исходе дела, должны хорошо знать не только общие нормы, закрепленные в ГПК РФ, но и помещенные в материально-правовых нормативных актах специальные процессуальные нормы, устанавливающие исключение либо дополнение в отношении порядка судопроизводства по делам определенной категории⁴.

¹ См.: *Шерстюк В.М.* Указ. соч. С. 52.

² См. там же. С. 52–53.

³ В своей совокупности они придают рассмотрению и разрешению конкретной категории гражданских дел черты, о которых в теории и практике принято говорить как о процессуальных особенностях рассмотрения и разрешения той или иной группы гражданских дел (см.: Особенности рассмотрения отдельных категорий гражданских дел. С. 9).

⁴ См. там же.

В качестве специальных процессуальных норм, содержащихся в жилищном законодательстве, можно выделить нормы ч. 2 и 3 ст. 11 ЖК РФ, регулирующие подведомственность жилищных дел судам и административным органам.

Согласно ч. 1 и 2 ст. 11 ЖК РФ защита нарушенных жилищных прав осуществляется судом в соответствии с подведомственностью дел, установленной процессуальным законодательством.

Защита жилищных прав в административном порядке осуществляется только в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, другим федеральным законом. Решение, принятое в административном порядке, может быть обжаловано в судебном порядке.

Полагаем, в данной статье ЖК РФ отражена тенденция развития гражданского процессуального законодательства и практики разрешения судами жилищных дел в направлении расширения подведомственности жилищных дел судам (в частности, дел, возникающих из публичных правоотношений) и, наоборот, ограничения защиты жилищных прав в административном порядке.

Нормы, определяющие подведомственность жилищных дел судам, также содержатся в ч. 3 ст. 54 и ч. 2 ст. 55 ЖК РФ, в которых предусмотрена возможность обжалования в судебном порядке решений органов местного самоуправления об отказе в принятии гражданина на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении и о снятии его с данного учета.

По нашему мнению, специальное указание в нормах ЖК РФ на возможность судебного обжалования указанных решений вряд ли можно признать целесообразным, поскольку подведомственность суду дел об обжаловании данных решений, иных решений и действий (бездействия) органов государственной власти и органов местного самоуправления, затрагивающих жилищные права граждан, зафиксирована в указанной общей норме о подведомственности суду дел о защите жилищных прав граждан (ст. 11 ЖК РФ), а также в ч. 1 п. 3 ст. 22 и ст. 245 ГПК РФ. Исходя из этого указанные специальные процессуальные нормы следует признать лишними в ЖК РФ.

В ч. 3 ст. 72, ч. 1 ст. 88 и ч. 1 ст. 91 ЖК РФ содержатся специальные процессуальные нормы, указывающие на лиц, имеющих право соответственно требовать в судебном порядке принудительного обмена жилого помещения (ими являются наниматель и проживающие совместно с ним члены его семьи), переселения нанимателя и членов его семьи