

МОСКОВСКИЙ ОРДЕНА ЛЕНИНА И ОРДЕНА ТРУДОВОГО КРАСНОГО
ЗНАМЕНИ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М. В. ЛОМОНОСОВА

Юридический факультет

На правах рукописи

В. Р. СКРИПКО

„ОХРАНА ЖИЛИЩНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН“

Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва — 1960 г.

207440
Центральная научная
БИБЛИОТЕКА
Академии наук Киргизской ССР

Жилищная проблема является одной из острейших социальных проблем человечества. В условиях капиталистического общества жилищный вопрос вообще неразрешим. Основной целью современного капитализма является извлечение максимальных прибылей путем нещадной эксплуатации трудящихся.

Собрав огромные армии наемных рабочих на крупные промышленные предприятия и не обеспечив их средствами для оплаты жилищ, капитализм породил тем самым жилищную нужду, в ликвидации которой он вовсе не заинтересован. Жилищная нужда миллионов трудящихся служит для капиталистов одним из источников обогащения и роскоши, средством зверской эксплуатации обездоленных людей.

По словам Энгельса, пока существует капиталистический способ производства, до тех пор глупо пытаться решать в отдельности жилищный или какой-нибудь общественный вопрос, затрагивающий судьбу рабочего. Лишь благодаря решению социального вопроса, т. е. лишь с уничтожением капиталистического способа производства, становится вместе с тем возможным разрешение жилищного вопроса¹.

В противоположность капитализму законом развития Советского общества является непрерывный рост благосостояния народа на основе развития социалистического производства и повышения производительности труда.

Среди забот Коммунистической партии и Советского правительства, связанных с повышением материального благосостояния советского народа, важнейшее место занимает забота об удовлетворении потребности граждан в жилье.

Этот вопрос решается путем грандиозного по своим масштабам жилищного строительства, а также правильного использования имеющегося жилищного фонда.

Центральный Комитет КПСС и Совет Министров СССР в постановлении от 31 июля 1957 г. «О развитии жилищного строительства в СССР»² разработали развернутую программу жилищного строительства.

¹ Ф. Энгельс. «К жилищному вопросу», Госполитиздат, 1954, стр. 78.

² См. «Правда» 2 августа 1957 г.

Учитывая, что в настоящее время созданы необходимые условия для дальнейшего подъема жилищного строительства, ЦК КПСС и Совет Министров СССР поставили задачу в кратчайшие сроки достигнуть значительного роста жилищного фонда, чтобы в ближайшие 10—12 лет покончить в стране с недостатком в жилищах.

В контрольных цифрах развития народного хозяйства СССР на 1959—1965 годы, утвержденных XXI съездом КПСС, предусматривается построить в 1959—1965 гг. в городах и рабочих поселках, поселках совхозов, РТС и леспромхозов за счет государственных капитальных вложений и средств населения с помощью государственного кредита жилые дома общей площадью 650—660 млн. кв. м, или около 15 млн. квартир, что в 2,3 раза больше, чем построено в предшествующем семилетии. В сельской местности силами колхозников и сельской интеллигенции будет построено 7 млн. жилых домов¹.

За семь лет намечается построить жилых домов с общей площадью большей, чем весь городской жилищный фонд, созданный за годы Советской власти.

Распределение жилой площади среди нуждающихся поставлено под контроль советских, партийных и профсоюзных органов, что исключает какой-либо произвол в этом отношении. Списки на получение квартир в домах местных Советов тщательно рассматриваются созданными при Райисполкомах местных Советов жилищными комиссиями из представителей исполкома, местных партийных и профсоюзных органов, рабочих и служащих предприятий и утверждаются решением исполкома местного Совета.

Гражданам, стоящим на очереди на получение жилой площади, заранее известно, когда им будет предоставлена жилая площадь. Распределение жилой площади на предприятиях, учреждениях и организациях производится по совместному решению администрации и фабричного, заводского местного комитета.

Поставленная партией и правительством общенародная задача по обеспечению граждан жильем успешно выполняется. Это позволяет нам говорить о том, что право на жилую площадь становится одним из субъективных прав граждан, которое они могут осуществить путем постановки на учет на получение жилой площади в Райисполкоме местного Совета или в учреждении, предприятии, организации, или путем личного участия в строительстве дома методом народной стройки.

Обеспечение граждан жилой площадью предполагает реаль-

¹ См. «Правда» 8 февраля 1959 г.

ное осуществление предоставленных им по договору жилищного найма прав и установленных законом гарантий по пользованию жилым помещением, а в случае необходимости и восстановление нарушенных прав.

В этой связи особо важное значение приобретают проведенные за последние годы Коммунистической партией и Советским правительством меры по укреплению социалистической законности, по строгому соблюдению прав граждан, направленные к тому, чтобы все партийные и советские органы бдительно стояли на страже законности, решительно и сурово пресекали всякие проявления беззакония, произвола, нарушения социалистического правопорядка¹.

Строго должны соблюдаться и жилищные права граждан.

Несмотря на актуальность, вопрос охраны жилищных прав граждан в цивилистической литературе не нашел должного исследования.

В диссертации ставится задача на основе обобщения судебной и прокурорской практики по жилищным делам показать, как в свете указанных решений партии и правительства по укреплению социалистической законности охраняются жилищные права граждан, а также обосновать необходимость внесения некоторых изменений в действующее законодательство и судебную практику по жилищным делам.

Диссертация состоит из введения, трех глав и заключения.

Глава первая диссертации раскрывает содержание права на жилую площадь и основания его возникновения.

Под правом на жилую площадь понимается совокупность принадлежащих съемщику жилого помещения правомочий, вытекающих из договора жилищного найма, заключенного съемщиком с домоуправлением в результате выдачи ордера на жилое помещение, а также в связи с заключением лицом трудового соглашения с предприятием, учреждением, организацией или путем заключения договора найма с владельцем дома на праве личной собственности.

Правомочия съемщика на занимаемое жилое помещение нельзя рассматривать в отрыве от двустороннего правоотношения, складывающегося между съемщиком и организацией, в непосредственном управлении которой находится это жилое помещение.

В диссертации подвергается критике точка зрения, согласно которой съемщик, обладая определенным комплексом правомо-

¹ «Резолюция XX съезда Коммунистической партии Советского Союза». Госполитиздат. 1956 г. стр. 20.

чий — правом на жилую площадь — осуществляет свои правомочия независимо от организации, в ведении которой находится жилое помещение, так как правомочия его predetermined законом.

Если считать, что права сьемщика вытекают из закона, а не из двустороннего жилищного правоотношения, то следует неизбежно прийти к выводу, что субъективное право возникает непосредственно из закона без соответствующих юридических фактов, что нельзя признать правильным.

Правомочия сьемщика на занимаемое им жилое помещение не predetermined законом, а могут быть поняты лишь из существа двустороннего жилищного правоотношения, которое складывается между сьемщиком и соответствующей организацией (домоуправлением и др.).

Совокупность правомочий сьемщика — право на жилую площадь — есть элемент двустороннего жилищного правоотношения, есть субъективное право.

Содержание субъективного права, как правильно отмечалось некоторыми цивилистами, заключается не только в том, что запрещено делать обязанному лицу, но и в поведении, дозволенном субъекту. Субъективное право — это мера возможного поведения данного лица, обеспеченная законом и тем самым соответствующим поведением обязанных лиц¹.

Применительно к жилищным правоотношениям содержание права на жилую площадь будет заключаться не в том, что предписано или запрещено делать домоуправлению, а выразится в совокупности конкретных правомочий сьемщика по пользованию и распоряжению жилым помещением, осуществление которых для сьемщика сопряжено с выполнением определенных обязанностей.

Самостоятельное право лица на жилую площадь может возникнуть по различным основаниям: в результате выдачи ордера и заключения договора жилищного найма, в связи с выполнением опекунских обязанностей, в связи с трудовыми отношениями, в связи с привлечением граждан к участию в жилищном строительстве. При этом существенное значение имеет и то, к какому жилищному фонду относится то или иное строение.

I.

По действующему жилищному законодательству свободные жилые помещения в домах местных Советов предоставляются

¹ С. Н. Братусь: «Юридические лица в советском гражданском праве» М. 1947 г., стр. 33. «Субъекты гражданского права» М. 1950 г., стр. 13.

в пользование граждан исключительно по распоряжениям (ордерам) жилищного управления отдела коммунального хозяйства местного Совета, а в домах государственных и общественных организаций, а также в домах, арендованных ими — по распоряжениям администрации этих учреждений, предприятий и организаций.

Право пользования жилым помещением во всех домах оформляется письменным договором, заключаемым сьемщиком с управляющим домом или с арендатором дома, причем в договоре точно определяются права и обязанности сторон и последствия нарушения этих прав и обязанностей¹.

Среди цивилистов и по настоящее время не мало споров о том, чем же порождается право гражданина на жилую площадь: выданным ему ордером на жилое помещение или заключенным этим гражданином с домоуправлением договором жилищного найма.

Согласно одной точке зрения, основанием жилищного правоотношения является не договор жилищного найма, а ордер. Договор же является лишь средством, помогающим осуществить уже возникшее правоотношение².

Сторонники другой точки зрения приходят к выводу, что право на жилую площадь зиждется на договоре жилищного найма и обязательство домоуправления предоставить площадь возникает из договора³.

Сторонники этих двух точек зрения на вопрос о том, чем порождается право на жилую площадь, ордером или договором жилищного найма, отвечают категорически: или ордером, или договором.

По мнению диссертанта, для подобного предпочтительного отношения к ордеру по сравнению с договором жилищного найма и наоборот, нет никаких оснований.

Право на жилую площадь еще не возникает с момента выдачи ордера, поскольку сам по себе факт выдачи лицу ордера не делает

¹ Ст. ст. 23 и 24 Постановления ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 г. «О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах». СЗ СССР 1937 г., № 69, ст. 314.

² Сторонниками этой точки зрения являются проф. С. Н. Братусь (см. «Советское государство и право» 1948 г., № 8, стр. 71, М. С. Липецкер «Понятие и природа права на жилую площадь по действующему советскому законодательству» (кандидатская диссертация, глава II) и др.

³ М. М. Агарков «Обязательство по Советскому гражданскому праву», М. 1940 г., стр. 136. В. К. Хитев «Жилищные дела», М. 1939, стр. 11. «Советское жилищное законодательство», М. 1945, стр. 14.

его автоматически съемщиком жилого помещения. Ордер на жилую площадь обязывает организацию, к которой он обращен (домоуправление и др.) заключить договор жилищного найма с лицом, указанным в ордере и на условиях, установленных последним. Выдача ордера создает между соответствующим домоуправлением и гражданином обязательственное отношение, в силу которого гражданин имеет право требовать от домоуправления заключения с ним договора жилищного найма на указанную в ордере площадь. Однако ордер не обязывает обладателя его заключить договор жилищного найма.

Следовательно, лицо, получившее ордер на жилую площадь, может заключить договор жилищного найма с домоуправлением, а может и не заключить (например, лицо, получив ордер, в связи со срочным переводом по работе вынуждено оставить данную местность, не заключив договора жилищного найма). Поскольку, однако, ордер не обладает свойством устанавливать конкретные права и обязанности по пользованию и распоряжению жилым помещением и в самом ордере об этом не говорится, то в данном случае получится такое положение, когда у лица имеется на руках ордер, но права на жилую площадь, как совокупности правомочий этого лица, не имеется. Ордер — это лишь предпосылка к возникновению права на жилую площадь, но не само право, как таковое, ибо с выдачей ордера еще не складывается правоотношения по пользованию и распоряжению жилым помещением между обладателем ордера и домоуправлением.

Не создает права на жилую площадь в домах государственного жилищного фонда и сам по себе договор жилищного найма, если этот договор заключен не на основании ордера, выданного жилищным органом исполкома местного Совета, или распоряжения администрации учреждения, предприятия или организации.

Объясняется это тем, что распределение жилой площади в нашей стране носит плановый характер и, кроме того, распределение жилой площади по ордерам вызвано недостаточными пока еще размерами жилого фонда.

В диссертации подчеркивается, что для возникновения жилищного правоотношения, элементом которого и является право на жилую площадь, недостаточно такого юридического факта, как выдача лицу ордера на жилую площадь. Для возникновения жилищного правоотношения необходимо наличие еще одного юридического факта — заключение лицом, которому выдан ордер, договора жилищного найма с соответствующим домоуправлением.

Ни ордер, ни договор жилищного найма без ордера, сами по себе взятые в отдельности, не могут дать той совокупности право-

мочий съемщика по пользованию жилым помещением, что мы называем правом на жилую площадь.

Лишь в совокупности своей эти два юридических факта (ордер и договор жилищного найма) образуют фактический состав, ведущий к возникновению жилищного правоотношения.

Случается, что гражданин, получив ордер на жилое помещение, с согласия домоуправления занял это помещение, проживает в нем длительное время, а договор жилищного найма в письменной форме с ним не заключался. Было бы, однако, неправильным считать, что в этом случае имеет место бездоговорное пользование жилым помещением. Отсутствие письменного договора здесь не означает, что между сторонами отсутствуют договорные отношения и пользование помещением происходит по какому-то иному основанию и не вытекает из договора.

Договорные отношения между домоуправлением и съемщиком считаются возникшими с того момента, когда съемщик с согласия домоуправления займет предоставленное ему по ордеру жилое помещение, пользуется им и на его имя открыт финансовый лицевой счет и выписываются жироприказы. В этом случае налицо договор жилищного найма, но пока еще не облеченный в надлежащую письменную форму.

II.

Помимо выдачи ордера и заключения договора жилищного найма право на жилую площадь возникает у членов семьи съемщика жилого помещения¹.

Определение круга лиц, могущих быть признанными членами семьи съемщика, имеет немаловажное значение при защите жилищных прав граждан, ибо в зависимости от того, является лицо членом семьи съемщика или не является, решается вопрос, имеет ли это лицо право на жилую площадь, или такого права не имеет.

Между тем вопрос о членах семьи до сих пор не разрешен и каких-либо исчерпывающих указаний по вопросу о круге лиц, подпадающих под понятие члена семьи съемщика жилого помещения, ни в нашем жилищном законодательстве, ни в постановлении пленума Верховного суда СССР от 12 декабря 1940 г. не дается.

На практике это приводит к тому, что при разрешении гражд-

¹ П. I Постановления пленума Верховного суда СССР от 12 декабря 1940 г. «О судебной практике по применению Постановления ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 г. «О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах».

данских дел о признании права на жилую площадь за членами семьи съемщика суду приходится прибегать к нормам семейного и наследственного права, в то время как эти отрасли советского права и жилищное право ставят перед собой различные задачи. Поэтому определение в будущем гражданском кодексе круга лиц, которые, применительно к жилищным правоотношениям, могут быть признаны членами семьи съемщика жилого помещения, является необходимым.

Сопоставляя круг лиц, признаваемых членами семьи по советскому семейному и наследственному праву, а также подробно анализируя высказываемые в цивилистической литературе по этому вопросу различные точки зрения и на основе обобщения судебной практики диссертант приходит к выводу о том, что к числу лиц, которых можно бесспорно рассматривать как членов семьи съемщика, следует отнести его супруга, а также несовершеннолетних детей, родителей, несовершеннолетних братьев и сестер, состоящих на его иждивении и проживающих вместе с ним. При этом признаками, характеризующими члена семьи съемщика, являются наличие родственных отношений между съемщиком и проживающим с ним лицом, а также ведение ими совместного домашнего хозяйства. В судебной практике при определении круга членов семьи съемщика не ограничиваются установлением только этих двух обстоятельств, а подробно выясняют в каждом отдельном случае фактически сложившиеся отношения между съемщиком и лицом, с ним проживающим (например, общий бюджет, общие семейные интересы, забота друг о друге, взаимная поддержка), и в зависимости от этого делают вывод о наличии семьи. Поэтому предлагаемый перечень членов семьи съемщика является примерным, но не исчерпывающим.

III.

Самостоятельное право на жилую площадь может возникнуть также в связи с выполнением лицом опекунских обязанностей. Хотя согласно постановлению пленума Верховного суда СССР от 12 декабря 1940 г. (п. 4) лица, проживающие в качестве опекунов и попечителей самостоятельного права на занимаемую ими жилую площадь не имеют, однако в отношении опекунов над престарелыми и инвалидами, требующими за собой ухода, в некоторых случаях делаются исключения и право на жилую площадь подопечных за такими опекунами признается.

Так, в Москве и Московской области престарелым и инвалидам, нуждающимся в постороннем уходе и имеющим жилую пло-

щадь, предоставлена возможность при желании выбирать себе опекунов, и если опека осуществлялась добросовестно и в течение продолжительного времени, достаточного для того, чтобы орган социального обеспечения мог судить о добросовестности опекуна, за ним закрепляется жилая площадь опекаемого¹.

В диссертации подчеркивается, что практику закрепления за опекунами престарелых и инвалидов жилой площади их подопечных в случае смерти последних следовало бы распространить повсеместно и не ограничиваться в этом вопросе рамками Москвы и Московской области.

Это явилось бы важным стимулом для многих граждан в деле оказания всесторонней помощи престарелым и инвалидам, требующим за собой ухода, наряду с той заботой, которой они окружены со стороны государства.

IV.

Право на жилую площадь может возникнуть и в связи с участием лиц в строительстве домов, осуществляемом методом народной стройки.

Основанием возникновения правоотношения между предприятием, строящим дом, и трудящимся, привлеченным к участию в строительстве, является договор, согласно которому рабочий или служащий обязан выполнить установленный объем работы, а предприятие предоставить участнику строительства (и членам его семьи) жилое помещение.

Поскольку права и обязанности сторон — предприятия и участника строительства — основаны на договоре и вытекают из обязательственных отношений, иски, возникающие в связи с применением или расторжением этого договора, подведомственны судебным органам и, как споры о праве гражданском, должны в соответствии со ст. 2 ГК РСФСР и соответствующих статей ГК других союзных республик рассматриваться в судебном порядке.

В практике встречаются еще случаи, когда участник строительства полностью выполнил свои обязательства по договору, отработал на стройке обусловленное договором количество нормочасов и предприятие-застройщик включило его в списки на предоставление жилой площади, однако районный исполнительный комитет отказывает ему в выдаче ордера на предоставляемую предприятием жи-

¹ Инструкция исполкома Моссовета от 14 сентября 1951 г. «О закреплении за опекунами жилой площади подопечных и выплате опекунам пособия». («Бюллетень исполкома Моссовета, 1951 г., № 17).

лую площадь (например, по мотивам обеспеченности участника строительства жилой площадью или по причинам установленного для данной местности паспортного режима).

Судебная практика Москвы и Московской области идет по пути прекращения дел производством в суде по искам таких участников строительства к предприятию-застройщику и отделу учета и распределения жилой площади соответствующего Райисполкома об исполнении обязательства и предоставлении жилой площади за неподведомственностью суду подобных споров.

При этом исходят из того, что суды не вправе рассматривать дела, по которым между участником строительства и предприятием-застройщиком нет спора и предприятие не имеет возможности предоставить работнику обусловленную договором жилую площадь ввиду того, что Райисполком отказывает в выдаче ордера.

В диссертации указывается, что подобная практика судов не может быть признана правильной. Если участник строительства дома выполнил все условия заключенного с ним договора и несмотря на это предприятие-застройщик или исполнительный комитет местного Совета отказывает ему в предоставлении жилой площади, он вправе обратиться в суд за защитой своих прав и в соответствии со ст. 107 ГК РСФСР потребовать от второй стороны выполнения принятых на себя по договору обязательств.

Не говоря о том, что отказ участнику строительства в защите его прав в суде не основан на законе и противоречит нормам обязательственного права, затраченный участником строительства труд таким образом обесценивается.

Исполнительному комитету местного Совета в ряде случаев предоставлено право осуществлять контроль за распределением жилой площади в ведомственных домах, в том числе и построенных методом народной стройки.

Однако такой контроль должен осуществляться уже в момент составления предприятием списков на участие в строительстве дома методом народной стройки, а не после того, как участник строительства выполнил все условия договора и отработал на строительстве установленное количество нормо-часов.

В диссертации предлагается во избежание случаев нарушения прав трудящихся, принимающих участие в строительстве жилых домов методом народной стройки, в тех городах, где вселение во вновь вводимые в эксплуатацию дома, независимо от их ведомственной принадлежности, производится по ордерам, выдаваемым исполкомами местных Советов депутатов трудящихся (например, в Москве, Ленинграде) установить порядок, по которому списки участников строительства должны предварительно согласовываться

предприятием-застройщиком с соответствующим исполкомом местного Совета депутатов трудящихся до начала строительства дома.

Осуществление съемщиком жилого помещения предоставленных ему прав по пользованию жилым помещением обеспечивается нормами права, и в случае нарушения кем-либо этих прав он может обратиться в соответствующие государственные органы, призванные охранять его права и в необходимых случаях принуждать обязанную сторону к исполнению своих обязанностей.

В зависимости от характера и средств защиты жилищных прав граждан различаются два способа охраны жилищных прав — судебный и административный.

Глава вторая диссертации посвящена судебной правовой охране жилищных прав граждан.

Охрана жилищных прав граждан является важнейшей задачей суда, ибо всякое нарушение этих прав затрагивает жизненные интересы трудящихся.

Судебный способ охраны жилищных прав граждан, как наиболее демократичный, является основным. Как известно, суды в нашей стране образуются на началах выборности, а судьи независимы и подчиняются только закону. Дела в суде рассматриваются с участием народных заседателей, выбираемых из числа лучших рабочих, колхозников и служащих, что вносит в отправление советского правосудия подлинно народное начало. Судебный процесс характеризуется принципами законности, объективной истины, диспозитивности, состязательности, устности, непосредственности и непрерывности, и потому гарантирует лучшую защиту жилищных прав граждан.

В этой связи не может не найти одобрения советских граждан опубликованный для обсуждения общественностью проект Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик, в статье 54-й которого говорится о том, что договор жилищного найма не может быть расторгнут и наниматель не может быть выселен из занимаемого им помещения иначе, как в судебном порядке и по основаниям, установленным законом. При этом выселению из дома местного Совета депутатов трудящихся, либо другой государственной, кооперативной или общественной организации наймодателем должно быть предоставлено другое, годное для жилья помещение. Выселение граждан по суду без предоставления жилой площади допускается лишь в исключительных случаях.

Основной формой судебной защиты и охраны нарушенных жилищных прав является обращение гражданина в суд с иском о возмещении ущерба, причиненного нарушением жилищных прав.

Однако иск может быть предъявлен заинтересованным лицом не только тогда, когда оно считает свои права нарушенными или же когда эти права кем-либо оспариваются, но и в тех случаях, когда оно заинтересовано в подтверждении судом наличия или отсутствия у него с ответчиком определенных правоотношений (например иск члена семьи съемщика жилого помещения о признании самостоятельного права на жилую площадь).

По заявлениям заинтересованных лиц суды рассматривают споры, связанные с правом пользования жилыми помещениями и местами общего пользования в квартире, с обменом жилых помещений, сдачей жилой площади в поднаем, заселением образовавшихся у съемщика излишков жилой площади в виде отдельной изолированной комнаты, а также споры, связанные с выселением из жилых помещений.

I.

При рассмотрении споров, связанных с правом пользования жилыми помещениями и местами общего пользования в квартире, суд исходит из того, что съемщик жилого помещения и совместно проживающие с ним лица должны использовать помещение по его прямому назначению.

При установлении факта незаконного использования жилого помещения не по назначению (превращение жилого помещения в нежилое или наоборот, заселение мест общего пользования — передние, кухни, коридоры, чуланы и т. д.) суды признают недействительными такие соглашения между наймодателями и нанимателями и выселяют лиц, занимающих помещение не в соответствии с его назначением.

В целях наиболее рационального использования жилого помещения съемщик вправе производить перестройки и переоборудования в квартире, не нарушающие строительных и противопожарных правил и не ухудшающие жилищно-бытовых условий остальных жильцов, если на такое переоборудование имеется письменное разрешение жилищного управления.

Если съемщику кто-либо препятствует в этом, он вправе обратиться в суд.

II.

В процессе пользования жилым помещением съемщик и проживающие совместно с ним члены семьи обязаны производить за

свой счет в установленный домоуправлением срок или по мере необходимости текущий ремонт занимаемого помещения и мест общего пользования и в то же время вправе требовать от домоуправления производства капитального ремонта этих помещений.

Судебная практика идет по пути признания за съемщиком права требовать от домоуправления возмещения стоимости произведенного съемщиком неотложного капитального ремонта помещения.

Если съемщик неоднократно обращался в жилищное управление с просьбой о производстве капитального ремонта, но положительного ответа не получил, хотя о необходимости срочного ремонта имелось соответствующее заключение экспертов, он вправе произвести капитальный ремонт своими средствами и потребовать от домоуправления возмещения ему затраченных сумм.

Съемщик также вправе требовать возмещения ущерба, причиненного ему в результате неисполнения домоуправлением обязанности по капитальному ремонту дома.

III.

Большое значение в осуществлении права пользования жилым помещением имеет установленное судебной практикой правило о том, что комната проходная или смежная с проходной, освободившаяся после съемщика, занимавшего ее по самостоятельному договору найма, не подлежит изъятию и должна поступить в пользование съемщика комнаты, связанной проходом с освободившейся комнатой, если только не представляется возможным превратить эти комнаты в изолированные.

IV.

Гражданам, выполняющим все обязательства по договору жилищного найма и добросовестно относящимся к содержанию предоставленного в их пользование жилого помещения, предоставляется преимущественное право возобновления договора по истечении срока его действия (ст. 26 Постановления ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 г.).

Такое право по установившейся судебной практике принадлежит также нанимателям жилых помещений в домах, принадлежащих гражданам на праве личной собственности. Согласно п. 10 постановления пленума Верховного суда СССР от 12 декабря 1940 г. собственник дома вправе отказать нанимателю в возобновлении договора найма жилого помещения по истечении срока

его действия лишь в том случае, если он докажет, что с момента заключения договора изменились его жилищные или семейные условия, и что помещение необходимо для его проживания и живущих совместно с ним членов семьи.

В юридической литературе ставится вопрос об изменении п. 10 постановления пленума Верховного суда СССР от 12 декабря 1940 г. в том направлении, чтобы отказаться от первого из этих условий и предоставить собственнику право выселять нанимателя по истечении срока договора независимо от того, изменились или не изменились его семейные или жилищные условия, если помещение действительно необходимо собственнику для его проживания и живущих совместно с ним членов семьи¹.

В диссертации такая постановка вопроса признается своевременной и отмечается, что неуклонный рост материального благосостояния граждан, а также дальнейшее расширение жилищного строительства позволяют ставить вопрос о том, чтобы охране интересов личного собственника жилого дома уделялось больше внимания и чтобы интересы эти защищались более полно.

V.

Суд призван также следить за тем, чтобы не нарушались жилищные права граждан в случае перехода домовладения от одного собственника к другому или передачи дома от одной организации к другой.

При рассмотрении дел о выселении съемщика в соответствии со ст. 32 Постановления ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 г. с предоставлением другой жилой площади суды удовлетворяют иски лишь в том случае, если предоставляемая съемщику новым владельцем дома жилая площадь находится в черте данного города или населенного пункта, в доме капитального типа и по размерам соответствует прежней площади съемщика. В случае, если у съемщика имеются излишки площади, ему и членам его семьи должна быть предоставлена жилая площадь в размере жилищно-санитарной нормы, установленной для данной местности.

VI.

В диссертации подвергается критике предложение некоторых цивилистов выселять во всех случаях из коммунальных и ведом-

¹ См. Р. О. Халфина «Право личной собственности граждан СССР» М. 1955 г., стр. 123—124.

ственных квартир съемщиков, имеющих на праве личной собственности дом, даже если в этом доме нет свободной жилой площади ввиду заселения жильцами, поселившимися в этом доме задолго до приобретения его собственником¹.

Подобная практика поставила бы съемщика в такое положение, когда он, будучи выселен из коммунальной или ведомственной квартиры, не сможет вселиться в свой собственный дом.

Как указывается в диссертации, съемщик жилого помещения в доме государственного жилого фонда может быть лишен права пользования этим помещением по мотивам наличия у него дома на праве личной собственности лишь в том случае, если съемщик, купив свободный от жильцов дом, в нем не проживает, или когда по окончании строительства дома на отведенном ему земельном участке он отказывается освободить жилое помещение в доме местного Совета и переселиться во вновь отстроенный дом.

VII.

Охрана права пользования съемщиком жилым помещением заключается также в том, что съемщик может быть лишен этого права лишь в строго ограниченных, законом предусмотренных случаях (ст. 30 Постановления ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 г.).

В диссертации отмечается, что если иск о выселении съемщика предъявлен даже по одному из предусмотренных законом оснований, суд в каждом отдельном случае тщательно взвешивает все обстоятельства дела, рассматривая выселение съемщика лишь как самую крайнюю меру.

В частности, в судебной практике почти не встречается дел, по которым съемщик был бы выселен из квартиры за неуплату квартирной платы.

Самим законом о квартирной плате охраняются интересы широких масс трудящихся, так как квартирная плата за занимаемое помещение установлена в соответствии с материальным и семейным положением плательщика и составляет всего лишь 4—5 процентов бюджета семьи.

Если даже и при этих условиях съемщик в установленный срок квартирную плату не уплатил (например, по причине длительной болезни, приведшей его к временным материальным затрудне-

¹ Г. Степаненко и Ю. Басин. «Выселение съемщика, имеющего жилой дом на праве личной собственности». («Социалистическая законность» 1956 г., № 3, стр. 22—24).

207440
Центральная научная
БИБЛИОТЕКА

ниям), суд в таких случаях по заявлению заинтересованных лиц или организаций обычно выносит решение о взыскании образовавшейся за съемщиком задолженности по квартирной плате и в иске о выселении съемщика отказывает.

VIII.

Суд охраняет предоставленные законом съемщику права по сдаче помещения в поднаем, обмену жилого помещения, а также заселению по своему усмотрению образовавшихся у него излишков жилой площади в виде отдельной изолированной комнаты.

Право сдачи съемщиком жилого помещения в поднаем гарантируется тем, что по окончании срока договора поднайма поднайматель может быть выселен в судебном порядке по первому требованию съемщика, а в случае, если срок действия договора поднайма сторонами не был предусмотрен, — по истечении трех месяцев с момента предупреждения поднаймателя о его выселении.

При рассмотрении споров, связанных с обменом жилых помещений, суд исходит из того, что жилищные органы исполкомов местных Советов, государственные предприятия, учреждения или общественные организации могут отказать съемщику в разрешении обмена лишь в случаях, предусмотренных законом.

Если жилищные органы отказали съемщику в разрешении обмена жилой площади по каким-либо другим основаниям, съемщик вправе обжаловать такой отказ в судебном порядке и суд своим решением может допустить производство обмена.

Съемщику жилого помещения законом предоставлено право заселения по своему усмотрению образовавшихся у него излишков жилой площади в виде отдельной изолированной комнаты (ст. 27 Постановления ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 г.). Однако в этой статье Закона не говорится о том, с какого момента у съемщика возникает это право, а лишь указывается, что местные Советы получают право использования образовавшихся у съемщика излишков жилой площади в виде отдельной изолированной комнаты в том случае, если съемщик в течение трех месяцев после соответствующего предупреждения со стороны жилищных органов не заселил по своему усмотрению образовавшегося у него излишка жилой площади.

Такая неточность формулировки закона приводит к тому, что в судебной практике при рассмотрении этой категории дел нет единства.

Например, Московский городской суд стоит на той позиции, что съемщик вправе заселить по своему усмотрению образовавшиеся у

него излишки жилой площади в виде отдельной изолированной комнаты не с момента образования излишков жилой площади, а лишь в течение трех месяцев после того, как ему вручено предупреждение об этом со стороны жилищных органов¹.

Иной позиции в этом вопросе придерживается Верховный суд РСФСР, считая, что указание ст. 27 Постановления ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 г. о трехмесячном сроке заселения излишков относится к жилищным органам, но не к съемщикам, которые вправе заселить излишки с момента их образования².

В диссертации указывается, что по смыслу ст. 27 Постановления ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 г. съемщик вправе самоуплотниться с момента образования у него излишков жилой площади в виде отдельной изолированной комнаты и для возникновения права на заселение излишней изолированной комнаты вовсе не требуется предупреждения жилищных органов о таком заселении, ибо в противном случае само право съемщика на заселение излишков жилой площади становилось бы каким-то половинчатым и урезанным.

В целях установления единства в судебной практике по этой категории дел в диссертации предлагается ст. 27 Постановления ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 г. дополнить указанием о том, что право съемщика на заселение по своему усмотрению образовавшегося у него излишка жилой площади в виде отдельной изолированной комнаты возникает с момента образования у него излишков жилой площади, что будет иметь существенное значение для создания нормальных условий общежития.

IX.

Не менее отчетливо роль суда в деле охраны жилищных прав граждан выступает в тех случаях, когда лицо, имеющее самостоятельное право на жилую площадь, оказывается незаконно лишенным этого права.

Как показывает судебная практика, жилищные органы в ряде случаев недостаточно четко уясняют смысл ст. 34 Постановления ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 г. о сохранении жилого помещения в течение шести месяцев за съемщиком, выехавшим с семьей временно, и ошибочно принимают временный отъезд съемщика как отъезд на постоянное местожительство в другую местность, результатом чего являются случаи незаконной выдачи ордеров на несвободные жилые помещения.

¹ См. «Советская юстиция» 1959 г., № 8, стр. 85.

² См. «Советская юстиция» 1959 г., № 6, стр. 53.

В диссертации предлагается считать съемщика выбывшим в другое место на постоянное жительство лишь в том случае, если об этом имеется соответствующее письменное заявление самого съемщика в адрес жилищных органов.

Если от съемщика не поступило письменного заявления в домоуправление или в райжилотдел о том, что он выезжает на другое постоянное местожительство и в связи с этим считает себя с момента отъезда свободным от принятых обязанностей по договору жилищного найма, съемщик должен считаться выбывшим временно и согласно ст. 34 Постановления ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 г. в этом случае право на жилую площадь должно сохраняться за съемщиком в течение шести месяцев с момента его отъезда.

В главе третьей диссертации освещается вопрос об административно-правовой охране жилищных прав граждан.

В отличие от судебного порядка административно-правовая охрана жилищных прав граждан осуществляется органами прокуратуры, которые рассматривают поступившие заявления и жалобы граждан на нарушения закона и принимают меры к восстановлению нарушенных прав и защите законных интересов граждан.

Административно-правовой способ охраны жилищных прав граждан применяется в тех случаях, когда право на жилую площадь бесспорно принадлежит лицу, но это право кем-либо нарушено, в результате чего это лицо лишено возможности осуществлять свое право. Тогда для более быстрого и эффективного его осуществления прибегают к административному способу охраны.

В административном порядке подлежат выселению лица, самовольно занявшие жилую площадь съемщика, а также лица, поселившиеся на площади съемщиков, призванных в ряды Советской Армии, или поселившиеся на забронированной площади и не освобождающие помещение по возвращении съемщика.

Если эти лица отказываются добровольно освободить помещение, съемщик может обратиться к районному прокурору за получением санкции на выселение их в административном порядке.

Прокурор дает санкцию на административное выселение только после установления бесспорных законных оснований для этого путем тщательного и всестороннего выяснения конкретных обстоятельств дела с вызовом сторон и проверкой представленных ими документов и материалов.

Административный порядок выселения является более упрощенным по сравнению с судебным порядком в смысле процедуры рассмотрения дел о выселении и потому является порядком исключительным и допускается лишь в случаях, указанных в законе. Надзор за законностью административного выселения граждан из за-

нимаемых ими жилых помещений возложен на органы прокуратуры: ни один такой случай не может иметь места без предварительной санкции прокурора.

В интересах охраны жилищных прав граждан вряд ли целесообразно полностью отказываться от выселения граждан в административном порядке, как это предлагается в статье 54-й проекта Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик.

Вполне оправдала себя многолетняя практика административного выселения лиц, самоуправно занявших жилое помещение съемщика, а также лиц, поселившихся на площади съемщиков, призванных в ряды Советской Армии, или на забронированной за съемщиком площади, и не освобождающих помещение по возвращении съемщика. Поэтому в отношении таких лиц административный порядок выселения, как наиболее быстрый и эффективный, следовало бы сохранить, как это предусматривается проектом Гражданского Кодекса РСФСР.

Помимо указанных случаев выселения в административном порядке действующим законодательством на органы прокуратуры возложена обязанность следить за тем, чтобы не нарушались жилищные права граждан, переселяемых из домов аварийных и грозящих обвалом.

В настоящее время предпринимаются радикальные меры к тому, чтобы граждан, проживающих в ветхих и аварийных домах и бараках, капитальный ремонт которых производить экономически невыгодно и нецелесообразно и которые в силу этого подлежат сносу, переселять в благоустроенные дома. Гражданам, проживающим в ветхих и аварийных домах, угрожающих обвалом, жилищные органы предоставляют другую жилую площадь.

Если съемщик по тем или иным соображениям отказывается переехать на предоставляемую ему жилую площадь, он может быть выселен в административном порядке¹.

Прежде чем санкционировать административное выселение такого съемщика, прокурор должен проверить, чтобы выселяемому была предоставлена годная для жилья площадь в черте данного населенного пункта и по размеру не менее той, которую он занимал в аварийном доме, а также чтобы ему были предоставлены для перевозки имущества транспортные средства.

Должно учитываться также право выселяемых на дополнительную жилую площадь, если она имела в аварийном доме.

¹ Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 9 августа 1926 г. «О выселении в административном порядке граждан из помещений в домах, грозящих обвалом». СУ РСФСР 1926 г., № 51, ст. 394.

Если жилищные органы этих условий не выполняют, прокуратура отказывает в выдаче санкции на административное выселение, возлагая при этом на исполнительный комитет местного Совета всю ответственность за последствия проживания граждан в аварийном доме.

Не менее отчетливо роль прокуратуры в охране жилищных прав граждан выступает в случаях выселения граждан в административном порядке из домов, подлежащих сносу в связи с реконструкцией городов¹. При этом выселяемым должна предоставляться пригодная для жилья площадь в строениях постоянного (небарачного) типа и в размере, фактически ими занимаемой, но не свыше жилищно-санитарной нормы, установленной для данной местности.

Если жилищные органы предоставляют выселяемым жилую площадь, не отвечающую этим требованиям, или без учета состояния здоровья выселяемых (например, престарелым или тяжело больным гражданам предлагается жилая площадь на высоких этажах в домах, не имеющих лифта), прокуратура отказывает в выдаче санкции на административное выселение, предлагая жилищным органам подобрать другую жилую площадь с учетом состояния здоровья выселяемых.

В заключении обобщены и сформулированы выдвигавшиеся в диссертации предложения по изменению действующего законодательства и судебной практики по жилищным делам.

* * *

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. В. Р. Скрипко — «Охрана жилищных прав граждан». Госюриздат, 1959 г., 3,6 печ. листа.

2. В. Р. Скрипко — «Охрана жилищных прав граждан» («Бюллетень исполнительного комитета Московского городского Совета депутатов трудящихся», 1957 г., № 19, $\frac{3}{4}$ печ. листа).

3. В. Р. Скрипко — «О распределении жилой площади в домах жилищно-строительных кооперативов в г. Москве».

(Из практики Московского городского суда) «Бюллетень исполнительного комитета Московского городского Совета депутатов трудящихся, 1959 г., № 1, $\frac{1}{2}$ печатного листа).

¹ Постановление ЦИК и СНК СССР от 21 июля 1936 г. «О порядке выселения в Москве, Ленинграде и Киеве из жилых домов, предназначенных к смене и к капитальной перестройке». СЗ СССР 1936 г., № 40, ст. 343.