

Научная статья
УДК 347.453, 349.444
EDN: JOQQGH



Обмен жилыми помещениями, предоставленными по договору социального найма, между разными муниципальными образованиями

Антон Николаевич Подкопаев

*Российский государственный университет правосудия имени В. М. Лебедева,
Москва, Российская Федерация*
✉ antosha.podkopaev@mail.ru

Научный руководитель: М. В. Ульянова, к.ю.н, доцент, доцент кафедры гражданского права Российского государственного университета правосудия имени В. М. Лебедева

Аннотация. В статье рассматривается значение существования института обмена жилыми помещениями, предоставленными по договору социального найма. Проводится анализ нормативно-правовой базы как на федеральном, так и на региональном уровнях (Москвы и Московской области).

Изучаются позиция Верховного Суда Российской Федерации, труды ученых, рассматривающих сходные вопросы, формируется точка зрения не только о необходимости дальнейшего законодательного регулирования процесса обмена жилыми помещениями, предоставленными по договору социального найма, находящимися в разных муниципальных образованиях, но и возможности урегулировать возникающие спорные правоотношения как в судебном, так и во внесудебном порядках. Судебный порядок обмена обусловлен пробелами, существующими в действующих нормативных актах, а также спорами, возникающими между членами одной семьи. Осложняется данный порядок отсутствием должного правового регулирования, что порождает возможные злоупотребления полномочиями со стороны должностных лиц органов власти.

В результате исследования формируется вывод о существовании разрозненной практики порядка обмена жилыми помещениями, предоставленными по договору социального найма, находящимися в разных муниципальных образованиях, и необходимости не только дальнейшей кодификации, но и развития права.

Ключевые слова: жилищное право, договор социального найма, наниматель, наймода-тель, обмен жилыми помещениями, органы местного самоуправления, расторжение договора социального найма

Для цитирования: Подкопаев А. Н. Обмен жилыми помещениями, предоставленными по договору социального найма, между разными муниципальными образованиями // Фемида.Science. 2026. № 1 (18). С. 76–83.

Original article

Exchange of Residential Premises Provided Under a Social Lease Agreement Between Different Municipalities

Anton N. Podkopaev

*Russian State University of Justice named after V. M. Lebedev,
Moscow, Russian Federation*

✉ *antosha.podkopaev@mail.ru*

Scientific supervisor: M. V. Ulyanova, Candidate of Science (Law), Associate Professor, Associate Professor at the Civil Law Department of the Russian State University of Justice named after V. M. Lebedev

Abstract. The article examines the significance of the existence of the institution of exchange of residential premises provided under a social lease agreement. It analyzes the legal framework at both the federal and regional levels (Moscow and the Moscow Region).

Position of the Supreme Court of the Russian Federation is also being studied, along with the works of scholars addressing similar issues. A viewpoint is being formed regarding the need not only for further legislative regulation of the process of exchanging residential premises provided under a social lease agreement between different municipalities, but also for the possibility of resolving arising disputed legal relations both through judicial and extrajudicial means. The relevance of the judicial procedure for exchange lies in the gaps existing in current regulations, as well as in disputes arising between members of the same family. This procedure is complicated by the lack of proper legal regulation, which can lead to potential abuses of authority by officials of government bodies.

As a result of the study, it was concluded that there is a disparate practice of exchanging residential premises located in different municipalities under a social rental agreement, and that further codification of the law is necessary.

Keywords: housing law, social lease agreement, tenant, landlord, exchange of residential premises, local government bodies, termination of a social lease agreement

For citation: Podkopaev A. N. Exchange of residential premises provided under a social lease agreement between different municipalities. *Femida.Science = Themis.Science*. 2026;(1):76-83. (In Russ.)

Российская Федерация является социальным государством и гарантирует каждому право на жилище (ст. 7, 49 Конституции Российской Федерации), а также достойные условия для жизни граждан. В целях реализации данных положений существует договор социального найма, который крайне необходим для обеспечения гарантированных Конституцией прав и свобод в государстве. Сущность данного договора заключается в том, что помещения предоставляются бесплатно из государственного или муниципального фондов на неограниченный срок в случае признания лица малоимущим и нуждающимся в жилом помещении [1, с. 157].

К сожалению, в настоящее время наблюдается крайняя нехватка помещений, находящихся в государственном или муниципальном фондах, пре-

доставляемых по договорам социального найма. Так, в 2022–2024 гг. только 4% граждан, вставших на учет, предоставлены жилые помещения [2, с. 34].

Е. С. Селиванова считает, что социальный характер государства в сфере предоставления прав на жилище проявляется в том, что оно оказывает поддержку тем лицам, которые самостоятельно не могут обеспечить себя. Их категории предусмотрены в действующем законодательстве [3, с. 65].

Д. О. Соколова полагает, что количество желающих получить жилые помещения довольно высоко, а возможность предоставления жилья государством ограничена [4, с. 312]. Это связано в первую очередь с тем, что не все жилые помещения, относящиеся к государственному или муниципальному фонду, предоставляются по договору социального найма.

Жилищным кодексом Российской Федерации установлены отдельные требования, в соответствии с которыми гражданин имеет право получить жилое помещение по договору социального найма:

1) признание лица малоимущим (для этого доход лица и членов его семьи не должен превышать установленный минимальный размер на каждого члена семьи в соответствующем субъекте, в связи с чем уровень дохода, при котором лицо признается малоимущим, в каждом регионе нашей страны разный, что непосредственно зависит от экономического развития субъекта Российской Федерации);

2) признание лица нуждающимся в жилом помещении по любому из оснований, предусмотренных ст. 51 ЖК РФ:

- несоответствие объекта требованиям, к которым относят: отсутствие в жилище электроосвещения, отопления, водоснабжения, лифта, если этажность дома выше пяти, в случае признания дома аварийным и подлежащим сносу, а также по иным основаниям, предусмотренным законодательством¹;

- проживание в жилом помещении нескольких семей, если в одной из них есть лицо, страдающее хроническим заболеванием, которое препятствует дальнейшему проживанию с ним (к данному перечню относят: гангрену, туберкулез, эпилепсию с частыми припадками и другие)²;

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 г. № 47 (ред. от 19.10.2024) «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2026. № 6. Ст. 702; определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 3 апреля 2025 г. № 88-2910/2025 (УИД 27RS0001-01-2024-001757-48), определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 20 апреля 2023 г. по делу № 88-7294/2023, 2-6735/2022 (УИД 16RS0046-01-2022-010445-69). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Приказ Минздрава России от 29 ноября 2012 г. № 987н «Об утверждении перечня тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире» // Российская газета. 2013. 25 февр.

- площадь всех жилых помещений на одного члена семьи составляет менее учетной нормы, установленной органом местного самоуправления (на практике по данному основанию нарушения допускаются в связи с учетом площади помещения, непригодного для проживания);
- иные основания, предусмотренные данной статьей.

На практике нередки случаи, когда наниматель жилого помещения планирует обменять его на другое жилое помещение, предоставленное по договору социального найма.

Обозначим несколько основных положений:

1) Действующее законодательство запрещает обменивать жилые помещения, находящиеся в собственности или ином пользовании, кроме как по договору социального найма.

Помимо этого, Верховный Суд Российской Федерации отмечал, что также не может быть обменено жилое помещение, предоставленное по договору социального найма, если обмен осуществляется членом семьи нанимателя в части приходящейся на него доли площади жилого помещения с другим лицом, при условии вселения его в качестве члена семьи нанимателя в дальнейшем³.

Это обусловлено, с нашей точки зрения, императивными нормами жилищного законодательства, в соответствии с которыми, если наниматель хочет вселить иных граждан в качестве членов семьи, необходимо получить согласие не только всех членов семьи, но и наймодателя. Данное правило не распространяется на вселение к родителям их несовершеннолетних детей [5, с. 132].

Кроме того, обмениваемое жилое помещение должно принадлежать муниципальному образованию, а не находиться в собственности субъекта, Российской Федерации или принадлежать иным лицам на законном основании;

2) если членом семьи является лицо недееспособное или ограниченно дееспособное, то необходимо получить согласие органов опеки и попечительства;

3) объектом обмена жилого помещения, предоставленного по договору социального найма, всегда является изолированное жилое помещение;

4) обмен не может производиться, если в результате площадь жилого помещения будет меньше учетной нормы, предоставляемой одному гражданину, в соответствии с правилами, установленными органом местного самоуправления;

5) обмен осуществляется исключительно на принципах добровольности.

Это прежде всего связано с тем, что при заключении договора каждое лицо должно выразить свою волю на это, если один наниматель проживает на территории одного муниципального образования и хочет обменять свое жилое помещение на другое, находящееся в ином муниципальном образо-

³ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 2 июля 2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» (п. 33) // Российская газета. 2009. 8 июля.

вании, то необходимо получить согласие нанимателя обмениваемого помещения.

Как правило, основаниями для обмена могут являться изменение места работы, переезд из-за природных условий и иные причины.

В данный момент порядок обмена жилыми помещениями в городе Москве регулируется постановлением Правительства города Москвы от 10 сентября 2014 г. № 521-ПП⁴. Проблема заключается в том, что действие данного акта распространяется только на помещения, находящиеся в собственности города Москвы, и не распространяется на помещения, принадлежащие муниципальным образованиям города.

К тому же данный порядок детально не урегулирован ни Правительством Московской области, ни отдельными муниципальными образованияами, что порождает разрозненность в правоприменительной практике⁵. Например, в муниципальном образовании «Город Старая Купавна Московской области» отсутствует порядок предоставления документов на обмен жилыми помещениями, принадлежащими лицу по договору социального найма⁶.

С одной стороны, в постановлении Правительства города Москвы от 10 сентября 2014 г. № 521-ПП данный вопрос урегулирован. Так, наниматель имеет право подать документы лично или через Портал в форме электронного документа. Муниципалитеты Москвы и области оснащены всеми необходимыми средствами для предоставления документов как лично, так и в электронном виде, однако такой порядок отдельными муниципалитетами не урегулирован.

⁴ Постановление Правительства Москвы от 10 сентября 2014 г. № 521-ПП (ред. от 23.12.2022) «Об утверждении административных регламентов предоставления государственных услуг города Москвы Департаментом городского имущества города Москвы в сфере жилищных правоотношений» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2014. № 52.

⁵ Решение Совета депутатов городского поселения Руза Рузского муниципального района Московской области от 28 мая 2009 г. № 280/47 «О принятии Положения о порядке обмена жилыми помещениями между нанимателями данных помещений по договорам социального найма и замены жилых помещений по договорам социального найма на территории городского поселения Руза Рузского муниципального района Московской области» // Красное знамя. 2009. № 35; «Порядок обмена жилыми помещениями между нанимателями жилых помещений по договорам социального найма в Егорьевском муниципальном районе Московской области» от 5 марта 2008 г. № 145-н/2008 (принят решением Совета депутатов Егорьевского муниципального района Московской области от 28 февраля 2008 г. № 514/58) // Знамя труда. 2008. № 14.

⁶ Решение Совета депутатов муниципального образования «Город Старая Купавна Московской области» от 24 июня 2015 г. № 1/32па-2015 «О порядке обмена жилыми помещениями, предоставленными по договору социального найма» (вместе с «Положением о порядке обмена жилыми помещениями между нанимателями данных помещений по договорам социального найма на территории муниципального образования «Город Старая Купавна Московской области»») // Купавинские вести. 2015. № 23.

С другой стороны, отсутствует единый перечень документов, на основании которых осуществляется обмен жилыми помещениями. Это дает право каждому муниципалитету устанавливать свой перечень документов, что порождает возможность злоупотребления полномочиями со стороны органов власти, что влечет нарушение прав нанимателей. К тому же нередки случаи нарушения прав граждан со стороны муниципальных органов: к примеру, если у другого нанимателя имеется задолженность по квартплате или есть информация о возможном повреждении помещения (муниципальный орган является собственником и заинтересован в сохранности своего имущества), это на практике часто является скрытым основанием для отказа в обмене жилыми помещениями.

Также разными муниципальными образованиями могут быть предусмотрены разные порядок предоставления документов, сроки рассмотрения, нормы предоставления жилого помещения и иные особенности, что порождает трудности в реализации права на обмен.

На федеральном уровне порядок обмена жилыми помещениями, предоставленными по договору социального найма, находящимися на территории разных муниципальных образований, не предусмотрен. Согласно же региональным нормам такой обмен включает несколько этапов:

1) наниматели заключают договор, который составляется в простой письменной форме путем подготовки одного документа, подписанного нанимателями.

С данной позицией не соглашается Д. А. Формакидов [2, с. 36], который считает, что количество экземпляров не должно быть менее количества сторон;

2) в дальнейшем каждый наниматель направляет необходимые документы с заявлением наймодателю по месту жительства. Как упоминалось ранее, в качестве наймодателя выступает собственник данного жилого помещения. Условия, при которых обмен жилыми помещениями между нанимателями данных помещений по договорам социального найма не допускается, закреплены в ст. 73 ЖК РФ, перечень которых является исчерпывающим;

3) при отсутствии оснований для отказа на обмен жилых помещений, предоставленных по договорам социального найма, расторгается договор с прежним наймодателем и заключается договор с новым наймодателем на неограниченный срок.

Заключение

На наш взгляд, в данный момент в законодательстве Российской Федерации порядок обмена жилыми помещениями, предоставленными по договору социального найма, в полном объеме не урегулирован.

В пункте 5 ст. 72 ЖК РФ указано только то, что обмен жилыми помещениями, предоставленными по договорам социального найма, может быть совершен между гражданами, проживающими в жилых помещениях, расположенных как в одном, так и в разных населенных пунктах на территории Российской Федерации.

В отдельных муниципалитетах Москвы и Московской области вообще отсутствуют базовые положения, регулирующие данный вопрос.

В разных субъектах Российской Федерации действуют свои правила, устанавливающие минимальный доход лица в целях признания его малоимущим, что усложняет процесс обмена жилыми помещениями.

В Жилищном кодексе отсутствуют статьи, регулирующие порядок обмена, устанавливающие перечень документов, которые необходимо представить, а также сроки обмена жилыми помещениями, предоставленными по договору социального найма, что влечет трудности в правоприменительной практике и возможные злоупотребления со стороны органов власти.

К тому же не предусмотрен срок, в течение которого наймодатель должен дать согласие (или отказать) обменять жилое помещение, в результате чего на законодательном уровне необходимо установить презумпцию согласия наймодателя после истечения определенного срока с момента получения сообщения об этом. Моментом получения предлагается установить день, когда наймодатель узнал или должен был узнать о согласии нанимателя обменять жилое помещение на помещение, находящееся на территории другого муниципального образования.

Не урегулирован и порядок межмуниципального взаимодействия. По нашему мнению, необходимо данный вопрос решить на федеральном уровне, так как если такой порядок будет установлен на уровне субъектов Российской Федерации, то нормативное регулирование не будет единообразным, что повлечет правовую неопределенность и отсутствие единства правоприменения.

В связи с этим существует острая проблема исполнимости судебных решений, так как законодательство может быть разным не только в муниципалитетах, но и в регионах нашей страны. В результате невозможно обеспечить единство судебной практики, что очевидно создает проблемы в правовой сфере.

Создание единой цифровой системы упростит порядок обмена жилыми помещениями и позволит урегулировать отдельные проблемы в этой сфере. По нашему мнению, данной информационной платформой должны быть «Госуслуги», для чего необходимо их модернизировать.

Список источников

1. Камзолов Ю. В., Самсонов В. С. Структура и виды жилищного фонда, основные задачи его эффективного развития // Регион: системы, экономика, управление. 2018. № 4 (43). С. 154–160.
2. Формакидов Д. А. Обмен жилыми помещениями: отголоски прошлого и долгосрочные перспективы // Семейное и жилищное право. 2024. № 2. С. 33–36.
3. Селиванова Е. С. Жилищный фонд социального использования и договор социального найма жилого помещения: направления реформирования // Власть закона. 2011. № 1. С. 63–73.
4. Соколова Д. О. Предоставление жилых помещений по договору социального найма // Эпомен. 2022. № 72. С. 311–319.
5. Шиловская А. Л. Проблемы защиты жилищных прав несовершеннолетних // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2017. № 4. С. 132–138.

References

1. Kamzolov Yu. V., Samsonov V. S. Structure and types of housing fund, the main tasks of its effective development. *Region: sistemy, ekonomika, upravlenie = Region: Systems, Economics, Management*. 2018;(4):154-160. (In Russ.)
2. Formakidov D. A. Exchange of residential premises: tales of the past and long-term prospects. *Semejnoe i zhilishchnoe parvo = Family and Housing Law*. 2024;(2):33-36. (In Russ.)
3. Selivanova E. S. Social housing stock and the social rental agreement: directions of reform. *Vlast' zakona = Power of Law*. 2011;(1):63-73. (In Russ.)
4. Sokolova D. O. Provision of residential premises under a social rental agreement. *Epomen*. 2022;(72):311-319. (In Russ.)
5. Shilovskaya A. L. Problems of protection of the housing rights of minors. *Humanities, Socio-Economic and Social Sciences*. 2017;(4):132-138. (In Russ.)

Информация об авторе

A. N. Подкопаев – студент 2 курса магистратуры.

Information about the author

A. N. Podkopaev – 2nd year master's student.

Конфликт интересов

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Conflict of interests

The author declares no relevant conflict of interests.

Статья поступила в редакцию 16.12.2025; одобрена после рецензирования 24.12.2025; принята к публикации 02.02.2026.

The article was submitted 16.12.2025; approved after reviewing 24.12.2025; accepted for publication 02.02.2026.