

И. Л. Корнеева

ЖИЛИЩНОЕ ПРАВО

УЧЕБНИК И ПРАКТИКУМ ДЛЯ СПО

2-е издание, переработанное и дополненное

*Рекомендовано Учебно-методическим отделом
среднего профессионального образования в качестве учебника
для студентов образовательных учреждений
среднего профессионального образования*

**Книга доступна в электронной библиотечной системе
biblio-online.ru**

Москва ■ Юрайт ■ 2017

УДК 34(075.32)
ББК 67.404.2я723
К67

Автор:

Корнеева Инна Леонидовна — кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры трудового права и права социального обеспечения юридического факультета Международного института экономики и права, заведующая кафедрой.

Корнеева, И. Л.

К67 Жилищное право : учебник и практикум для СПО / И. Л. Корнеева. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2017. — 341 с. — Серия : Профессиональное образование.

ISBN 978-5-534-01045-9

Учебник содержит материал по основным проблемам курса «Жилищное право»: виды жилищного фонда и управление им; право собственности на жилые помещения; изменение и прекращение жилищных правоотношений; организация и деятельность жилищных и жилищно-строительных кооперативов и т.д. Включает материалы для проведения практических занятий: контрольные вопросы, ситуационные задачи и тесты, нормативные правовые акты и перечень рекомендованной литературы ко всем темам.

Для преподавателей и студентов юридических специальностей образовательных учреждений среднего профессионального образования, а также работников жилищно-коммунальной сферы и всех, кто испытывает затруднения при реализации и защите жилищных прав.

УДК 34(075.32)
ББК 67.404.2я723

*Информационно-правовая поддержка
предоставлена компанией «Гарант»*



Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав. Правовую поддержку издательства обеспечивает юридическая компания «Дельфи».

ISBN 978-5-534-01045-9

© Корнеева И. Л., 2011
© Корнеева И. Л., 2015, с изменениями
© ООО «Издательство Юрайт», 2017

Оглавление

Предисловие	6
Принятые сокращения	8
Глава 1. Общая характеристика и источники жилищного права	10
1.1. Понятие, предмет, принципы и метод жилищного права.....	10
1.2. Источники жилищного права.....	13
1.3. О региональном жилищном законодательстве Российской Федерации на примере г. Москвы	21
1.4. Конституционные нормы, определяющие жилищные правоотношения.....	34
1.5. Жилищная политика Российской Федерации.....	37
1.6. Федеральная целевая программа «Жилище» на 2011—2015 годы.....	42
<i>Практикум</i>	44
Глава 2. Объекты жилищных прав. Жилищный фонд	51
2.1. Понятие и виды жилых помещений.....	51
2.2. Понятие, виды и значение жилищного фонда.....	53
2.3. Жилые помещения специализированного жилищного фонда.....	58
2.4. Порядок предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда и пользования ими	62
<i>Практикум</i>	66
Глава 3. Управление жилищным фондом	77
3.1. Общие положения об управлении жилищным фондом.....	77
3.2. Компетенция органов государственной власти Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, местного самоуправления в области жилищных отношений	78
3.3. Управление многоквартирными домами	84
3.4. О некоторых функциях управления жилищным фондом.....	88
<i>Практикум</i>	90
Глава 4. Требования, предъявляемые к жилым помещениям.....	96
4.1. Требования, предъявляемые к жилым помещениям, предоставляемым гражданам	97
4.2. Признание жилых помещений непригодными для проживания	97
4.3. Ремонт, переустройство и перепланировка жилого помещения	100
4.4. Перевод жилого помещения в нежилое помещение и нежилого помещения в жилое помещение	105
<i>Практикум</i>	108

Глава 5. Право собственности и другие вещные права на жилые помещения.....	115
5.1. Права и обязанности собственника жилого помещения и иных граждан, проживающих в принадлежащем ему помещении.....	115
5.2. Правовое регулирование общего имущества собственников помещений многоквартирного дома.....	122
5.3. Общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме	127
<i>Практикум</i>	129
Глава 6. Правовые основы обеспечения граждан жилыми помещениями.....	138
6.1. Предпосылки для возникновения права на получение жилого помещения по договору социального найма.....	138
6.2. Учет граждан, нуждающихся в получении жилых помещений по договору социального найма	144
<i>Практикум</i>	148
Глава 7. Предоставление жилого помещения и заключение договора социального найма	154
7.1. Общие правила предоставления жилого помещения социального найма	154
7.2. Договор социального найма жилого помещения.....	157
7.3. Права, обязанности и ответственность сторон договора социального найма жилого помещения.....	161
<i>Практикум</i>	166
Глава 8. Обмен жилыми помещениями	173
8.1. Договор об обмене жилыми помещениями, предоставленными по договору социального найма	173
8.2. Договор мены жилого помещения.....	177
8.3. Договор поднайма жилого помещения	178
8.4. Правила о временных жильцах.....	180
<i>Практикум</i>	181
Глава 9. Изменение и прекращение жилищных правоотношений	189
9.1. Право пользования жилыми помещениями.....	189
9.2. Изменение жилищных правоотношений	192
9.3. Расторжение и прекращение жилищных правоотношений	194
9.4. Выселение граждан из жилых помещений, предоставленных по договору социального найма.....	197
<i>Практикум</i>	201
Глава 10. Приобретение гражданами жилых помещений в частную собственность	208
10.1. Общие положения о праве частной собственности на жилье.....	208
10.2. Приватизация жилья.....	211
10.3. Строительство жилья.....	220
10.4. Кредиты и субсидии при строительстве и покупке жилья	227
<i>Практикум</i>	236

Глава 11. Оформление прав на жилье и сделок с ним.....	247
11.1. Нотариальное оформление сделок с жилыми помещениями. Государственная пошлина	247
11.2. Государственная регистрация в жилищной сфере	249
11.3. Налогообложение в жилищной сфере	255
<i>Практикум</i>	258
Глава 12. Жилищные и жилищно-строительные кооперативы	265
12.1. Общие положения о жилищных и жилищно-строительных кооперативах.....	265
12.2. Организация и деятельность жилищных и жилищно-строительных кооперативов	267
12.3. Органы управления и контроля жилищных и жилищно- строительных кооперативов.....	274
12.4. Правовое положение членов жилищных и жилищно-строительных кооперативов	276
<i>Практикум</i>	279
Глава 13. Товарищество собственников жилья.....	284
13.1. Понятие и условия создания товарищества собственников жилья	284
13.2. Правовое положение членов товарищества собственников жилья и самого товарищества собственников жилья	287
<i>Практикум</i>	292
Глава 14. Плата за жилое помещение и коммунальные услуги.....	297
14.1. Внесение платы за жилое помещение и коммунальные услуги.....	297
14.2. Размер платы за жилое помещение и коммунальные услуги	303
14.3. О жилищных субсидиях и компенсациях.....	307
<i>Практикум</i>	309
Глава 15. Охрана жилищных прав и защита их в суде	314
15.1. Охрана жилищных прав.....	314
15.2. Ответственность за нарушение жилищного законодательства.....	317
15.3. Защита жилищных прав в суде.....	320
15.4. Защита жилищных прав в Европейском суде по правам человека.....	322
<i>Практикум</i>	323
Программа учебного курса «Жилищное право»	328
Нормативные правовые акты.....	336
Основная литература	337
Дополнительная литература	337
Интернет-ресурсы	341

Предисловие

Предлагаемый учебник подготовлен с учетом основных положений Конституции РФ, ЖК РФ, ГК РФ, Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и других нормативных правовых актов.

Данный учебник является комплексным: в нем содержатся тексты лекций и контрольные вопросы к ним, ситуационные и тестовые задачи, задания, нормативные правовые акты, регулирующие жилищные правоотношения, список рекомендованной литературы, программа учебного курса.

Содержание учебника охватывает следующие вопросы:

- характеристика и источники жилищного права;
- жилищные права граждан (возникновение предпосылок у граждан на жилищные права, особенности возникновения, изменения, прекращения, охраны и защиты жилищных прав в суде, ответственность за нарушение жилищных прав);
- объекты жилищного права (понятия жилища и жилищных фондов, их виды, норма предоставления и учетная норма площади жилого помещения, способы сохранения жилья);
- особенности гражданско-правовых договоров, заключаемых в отношении жилья (купля-продажа, мена, обмен, приватизация);
- расходы граждан, связанные с жильем (оплата жилых помещений и коммунальных услуг, налоги, пошлины, жилищные субсидии и компенсации);
- требования к документам, составляемым гражданами в ходе осуществления своих жилищных прав (даны перечни документов, изложено их содержание);
- организация и деятельность жилищных и жилищно-строительных кооперативов, прием в члены кооператива и их правовое положение;
- создание и деятельность товарищества собственников жилья, правовое положение членов товарищества;
- отсылочная информация (в отношении образцов документов, предоставляемых гражданами при реализации своих жилищных прав, различных нормативов, установленных в жилищной сфере);
- права собственности на жилое помещение;
- предоставление жилого помещения социального найма;
- приобретение жилых помещений гражданами в частную собственность и др.

В результате освоения дисциплины «Жилищное право» студент должен:

знать

- определения основных понятий жилищного права;
- название и содержание нормативных правовых актов, регулирующих жилищные правоотношения;
- определение понятия «региональное жилищное законодательство» и его отличие от федерального жилищного законодательства;
- изменения в жилищном законодательстве, произошедшие в последнее время;
- правила составления юридически значимых документов, используемых в жилищной сфере;
- правила совершения гражданско-правовых сделок с жилыми помещениями;

уметь

- разрешать проблемные ситуации в жилищной сфере с помощью жилищного законодательства;
- применять нормы регионального жилищного законодательства, если они отличаются от норм федерального законодательства;
- определять перспективность решения конкретных жилищных дел;
- консультировать клиентов по вопросам жилищного законодательства;
- оказывать юридическую и техническую помощь клиентам в совершении ими гражданско-правовых сделок с жилыми помещениями;
- отличать действительную сделку с жилым помещением от недействительной;

владеть навыками

- общения с клиентами по поводу регулирования их жилищных прав и обязанностей законодательством;
- составления юридически значимых документов, используемых в сфере жилищного права: исковых заявлений в суд, претензий, жалоб, гражданско-правовых договоров, завещаний, решений суда и т.п.;
- прогнозирования решений суда по конкретным жилищным спорам.

Ответы на некоторые контрольные вопросы предполагают использование студентами знаний, полученных ими при изучении других дисциплин. Небольшая часть вопросов требует самостоятельного поиска читателем ответов.

Проработка контрольных вопросов и решение задач будут способствовать усвоению студентами основных положений учебного курса «Жилищное право» и выработке навыков применения знаний для разрешения жизненных ситуаций, возникающих на практике. Решение ситуационных задач должно быть аргументированным и содержать ссылки на конкретные статьи конкретных нормативных правовых актов.

Учебник будет полезен как преподавателям и студентам юридических и неюридических специальностей, изучающим юриспруденцию, так и гражданам, испытывающим затруднения при реализации и защите своих жилищных прав. Издание может быть использовано для аудиторных занятий, самостоятельной подготовки студентов, причем не только в процессе изучения курса, но и в контрольных целях.

Принятые сокращения

1. Нормативные правовые акты¹

Конституция РФ — Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-КЗ и от 30.12.2008 № 7-ФКЗ)

АПК РФ — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ; часть вторая от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ; часть третья от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ; часть четвертая от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ

ГПК РФ — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ

ГрК РФ — Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ

ЖК РФ — Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ

ЖК РСФСР — Жилищный кодекс РСФСР 1983 г. от 24 июня 1983 г. — утратил силу

ЗК РФ — Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ

КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ

НК РФ — Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ; часть вторая от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ

СК РФ — Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ

УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ

¹ При самостоятельном изучении нормативных правовых актов, упоминаемых в учебнике, необходимо учитывать изменения и дополнения, которые были внесены в них с момента вступления в действие. С официальными текстами документов можно ознакомиться на Официальном интернет-портале правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). Кроме того, можно обращаться к таким справочным системам, как «КонсультантПлюс», «Гарант» и др.

2. Органы власти

МВД России — Министерство внутренних дел Российской Федерации

Минрегион России — Министерство регионального развития Российской Федерации¹

Минстрой России — Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации

Минюст России — Министерство юстиции Российской Федерации

Росреестр — Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии

ФМС России — Федеральная миграционная служба

ФНС России — Федеральная налоговая служба

3. Прочие сокращения

гл. — глава (-ы)

ООН — Организация Объединенных Наций

п. — пункт (-ы)

подп. — подпункт (-ы)

разд. — раздел (-ы)

РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

РФ — Российская Федерация

ст. — статья (-и)

ЦБ РФ — Центральный банк Российской Федерации

¹ Упразднено в 2014 г. Его функции в сфере жилищной политики переданы Минстрою России.

Глава 1

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА И ИСТОЧНИКИ ЖИЛИЩНОГО ПРАВА

В результате изучения данной главы студент должен:

знать

- определения основных понятий темы: предмета, метода, принципов, источников жилищного права, жилищного законодательства, регионального и федерального жилищного законодательства, государственной жилищной политики;
- систему ЖК РФ и дату его принятия;
- основные источники жилищного права и их характеристику;
- содержание и значение государственных целевых жилищных программ и подпрограмм;
- основные положения жилищной политики Российской Федерации;
- органы, уполномоченные законом обеспечивать жилищные права граждан;

уметь различать

- методы и принципы жилищного права;
- федеральное и региональное жилищное законодательство;
- понятия «источники жилищного права» и «жилищное законодательство»;
- органы, создающие федеральное жилищное законодательство, и органы, создающие региональное жилищное законодательство;
- действующие нормативные акты по жилищному праву и нормативные акты, утратившие юридическую силу;
- дела, относящиеся к сфере жилищного права от дел, относящихся к сфере гражданского права;

владеть навыками

- работы непосредственно с текстом нормативно-правовых документов в оригинале (а не в пересказе их в литературе);
 - поиска необходимой литературы и нормативных актов на электронных носителях, в частности ИПС «Гарант» и «КонсультантПлюс»;
 - общения с клиентами по поводу защиты их жилищных прав.
-

1.1. Понятие, предмет, принципы и метод жилищного права

Понятие «**жилищное право**» употребляется в юридической литературе в двух смыслах — узком и широком.

В узком смысле жилищное право — это субъективное право конкретного человека на жилое помещение.

В широком смысле жилищное право — институт гражданского права, который включает в себя нормы других отраслей права, посвященные либо непосредственно жилищным правоотношениям, либо отношениям, связанным с жильем (административного, земельного, финансового, эко-

логического права). Это право в объективном смысле. Высказываемые в литературе суждения о том, что жилищное право в широком смысле следует рассматривать как подотрасль гражданского права либо как самостоятельную отрасль права, пока еще, по нашему мнению, следует считать несостоятельными. В то же время содержание жилищного права, а также количество и разнообразие нормативных правовых актов, регулирующих его, в известной мере выходят за пределы института гражданского права.

Предметом регулирования жилищного права в широком смысле являются жилищные правоотношения. Под **жилищными правоотношениями** понимают отношения, возникающие по поводу жилища. В них можно выделить следующие виды отношений (ч. 1 ст. 4 ЖК РФ):

- а) по возникновению, осуществлению, изменению, прекращению права владения, пользования, распоряжения жилыми помещениями государственного и муниципального жилищных фондов;
- б) пользованию жилыми помещениями частного жилищного фонда;
- в) пользованию общим имуществом собственником помещений;
- г) отнесению помещений к числу жилых помещений и исключению их из жилищного фонда;
- д) учету жилищного фонда;
- е) содержанию и ремонту жилых помещений;
- ж) переустройству и перепланировке жилых помещений;
- з) управлению многоквартирными домами;
- и) созданию и деятельности жилищных и жилищно-строительных кооперативов, товариществ собственников жилья, прав и обязанностей их членов;
- к) предоставлению коммунальных услуг;
- л) внесению платы за жилое помещение и коммунальные услуги;
- м) контролю за использованием и сохранностью жилищного фонда, соответствием жилых помещений установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства.

Участниками жилищных отношений (ч. 2 ст. 4 ЖК РФ) являются:

- граждане;
- юридические лица;
- Российская Федерация;
- субъекты РФ;
- муниципальные образования.

Под **принципами жилищного права** понимают основные положения правового регулирования жилищных правоотношений. Их называют «основными началами жилищного законодательства». К принципам жилищного права, которые изложены в ст. 1 ЖК РФ, относятся следующие положения:

- 1) жилищное законодательство основывается:
 - на необходимости обеспечения органами государственной власти и местного самоуправления условий осуществления гражданами права на жилище, его безопасности;
 - неприкосновенности и недопустимости произвольного лишения жилища;

— признании равенства участников жилищных правоотношений по владению, пользованию и распоряжению жилыми помещениями;

— необходимости обеспечения восстановления нарушенных жилищных прав и их судебной защиты;

— необходимости обеспечения сохранности жилищного фонда;

— необходимости использования жилых помещений по назначению;

2) граждане по своему усмотрению и в своих интересах осуществляют принадлежащие им жилищные права, в том числе распоряжаются ими. Они не должны нарушать права и интересы других граждан при осуществлении своих жилищных прав и обязанностей;

3) жилищные права могут быть ограничены на основании федерального закона в целях защиты:

— основ конституционного строя;

— нравственности;

— здоровья, прав и законных интересов других лиц;

— безопасности государства;

4) граждане, законно находящиеся на территории Российской Федерации, имеют право свободного выбора жилых помещений для проживания в качестве собственников и нанимателей;

5) ограничение права граждан на свободу выбора жилых помещений допускается на основании ЖК РФ или федерального закона.

Под **методом жилищного права** следует понимать способ регулирования жилищных правоотношений. Поскольку жилищное право в широком смысле — комплексный институт, у него нет самостоятельного метода регулирования. Его метод характеризуется чертами, присущими гражданскому праву в целом, а также чертами, характерными для тех отраслей права, нормы которых используются для регулирования жилищных правоотношений.

Нормы жилищного права относятся к различным отраслям российского права. Так, нормы, регулирующие использование жилого помещения, присущи только гражданскому праву. Нормы, регулирующие распределение, предоставление жилого помещения в государственном и муниципальном фондах, относятся только к административному праву. А вот правоотношения по приобретению жилых помещений регулируются нормами гражданского права (порядок и условия заключения договоров купли-продажи, мены, дарения жилых помещений, порядок наследования жилья) и административного права (государственная регистрация сделок с недвижимостью и перехода прав на недвижимость, выдача решения на предоставление жилого помещения социального пользования). Правоотношения в области управления, эксплуатации, обеспечения сохранности, ремонта жилого помещения регулируются нормами гражданского права и ряда других отраслей права: административного, налогового, земельного. Таким образом, хотя формально жилищное право является всего лишь институтом гражданского права, сформировавшимся вокруг норм о договоре найма жилого помещения, однако содержание, объем и значение этого института дают основание для рекомендации законодателю придать этому институту статус подотрасли гражданского права¹.

¹ О роли жилищного хозяйства см.: *Экхофф И., Ходов Л.* Жилищное хозяйство в экономике страны // Жилищное право. 2008. № 2. С. 42.

1.2. Источники жилищного права

Источники жилищного права можно подразделить на две большие группы:

- 1) законы РФ и принятые в соответствии с ними нормативные правовые акты;
- 2) законы и другие нормативные правовые акты, принятые субъектами РФ.

Кратко охарактеризуем основные источники жилищного права.

Конституция РФ — правовая основа жилищного законодательства; нормы, содержащиеся в ней, определяют содержание других нормативных актов, регулирующих жилищные правоотношения. Конституция относит жилищное законодательство к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. «к» ч. 1 ст. 72) в отличие от гражданского законодательства, которое относится к исключительному ведению Российской Федерации. Это значит, что до принятия нормативного правового акта федерального значения по какому-либо вопросу субъект РФ регулирует жилищные правоотношения местными нормативными актами, однако после принятия соответствующего федерального нормативного акта аналогичный правовой акт субъекта РФ должен быть отменен.

Жилищный кодекс РФ принят 29 декабря 2004 г. и вступил в действие 1 марта 2005 г. Кодекс имеет следующую структуру.

Раздел I. Общие положения.

Глава 1. Основные положения. Жилищное законодательство.

Глава 2. Объекты жилищных прав. Жилищный фонд.

Глава 3. Перевод жилого помещения в нежилое помещение и нежилого помещения в жилое помещение.

Глава 4. Переустройство и перепланировка жилого помещения.

Раздел II. Право собственности и другие вещные права на жилые помещения.

Глава 5. Права и обязанности собственников жилого помещения и иных проживающих в принадлежащем ему помещении граждан.

Глава 6. Общее имущество собственников помещений в многоквартирном доме. Общее собрание таких собственников.

Раздел III. Жилые помещения, предоставляемые по договорам социального найма.

Глава 7. Основания и порядок предоставления жилого помещения по договору социального найма.

Глава 8. Социальный найм жилого помещения.

Раздел III.1. Жилые помещения, предоставляемые по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования.

Глава 8.1. Наем жилого помещения жилищного фонда социального использования.

Глава 8.2. Предоставление жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования.

Раздел III.2. Наемные дома.

Раздел IV. Специализированный жилищный фонд.

Глава 9. Жилые помещения специализированного жилищного фонда.

Глава 10. Предоставление специализированных жилых помещений и пользование ими.

Раздел V. Жилищные и жилищно-строительные кооперативы.

Глава 11. Организация и деятельность жилищных и жилищно-строительных кооперативов.

Глава 12. Правовое положение членов жилищных кооперативов.

Раздел VI. Товарищество собственников жилья.

Глава 13. Создание и деятельность товарищества собственников жилья.

Глава 14. Правовое положение членов товарищества собственников жилья.

Раздел VII. Плата за жилое помещение и коммунальные услуги.

Раздел VIII. Управление многоквартирными домами.

Раздел IX. Организация проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах.

Глава 15. Общие положения о капитальном ремонте общего имущества в многоквартирных домах и порядке его финансирования.

Глава 16. Формирование фонда капитального ремонта на специальном счете.

Глава 17. Формирование фондов капитального ремонта региональным оператором. Деятельность регионального оператора по финансированию капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах.

Глава 18. Проведение капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме.

Раздел X. Лицензирование деятельности по управлению многоквартирными домами.

Глава 19. Лицензирование деятельности по управлению многоквартирными домами.

Жилищный кодекс РФ создавался очень долго, но, несмотря на это, за период действия Кодекса в него более 10 раз вносились изменения. Предложения, направленные на его улучшение, продолжают поступать, но законодатель на них не реагирует¹.

Градостроительный кодекс РФ. Данный Кодекс определяет систему законодательства о градостроительстве, регулирует вопросы обеспечения права граждан на благоприятную среду жизнедеятельности, выбор места жительства в пределах территории Российской Федерации при осуществлении градостроительной деятельности обеспечения при осуществлении градостроительной деятельности соблюдения требований охраны окружающей природной среды, экологической безопасности и санитарных правил. Градостроительный кодекс регулирует также вопросы застройки территорий городских и сельских поселений, устанавливает государственные градостроительные нормативы и правила, контроль за осуществлением градостроительной деятельности, ответственность за нарушение законодательства РФ о градостроительстве.

¹ Анализу ЖК РФ посвящен ряд работ. См., например: Комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации / под ред. Д. Ф. Беспалова. М., 2008.

Земельный кодекс РФ регулирует правовое положение, в частности, земель поселений, используемых и предназначенных для застройки и развития городских и сельских поселений. В ст. 83 ЗК РФ специально указывается, что правила землевладения и застройки городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя утверждаются и изменяются законами этих субъектов РФ.

Земельный кодекс РФ предусмотрел институт зонирования территорий, который предусматривает, в частности, установление жилой территориальной зоны в составе земель поселений (п. 1 ст. 85 ЗК РФ). Земельные участки в составе жилых зон предназначены для застройки жилыми зданиями, а также объектами культурно-бытового и иного назначения. Жилые зоны могут предназначаться для индивидуальной жилой застройки, малоэтажной жилой застройки и многоэтажной смешанной жилой застройки, а также иных видов застройки согласно градостроительным регламентам (п. 5 ст. 85 ЗК РФ).

Гражданский кодекс РФ, часть вторая. Это важнейший источник жилищного права, который устанавливает основания, условия и порядок заключения договора коммерческого найма жилого помещения, а также права и обязанности сторон по данному договору (гл. 35, ст. 671—688).

Кодекс РФ об административных правонарушениях содержит нормы об ответственности за административные правонарушения в области охраны собственности, в частности об ответственности за нарушение правил пользования жилыми помещениями, правил содержания и ремонта жилых домов и (или) жилых помещений, нормативов обеспечения населения коммунальными услугами (ст. 7.21—7.23).

Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ **«О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»** регламентирует правила установления санитарных правил и норм жилых помещений.

Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ **«О техническом регулировании»** устанавливает технические правила и нормы, применяемые к объектам технического регулирования (зданиям, строениям, сооружениям и т.п.).

Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ **«О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»** и принятая на основании и в соответствии с данным Законом Инструкция о порядке государственной регистрации договоров купли-продажи и перехода права собственности на жилые помещения, утвержденная приказом Минюста России от 6 августа 2001 г. № 233.

Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-ФЗ **«О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»**. Данный Закон, будучи административно-правовым актом, является источником гражданского права, поскольку обязывает граждан регистрироваться по месту проживания и ограничивает возможность их пребывания на некоторых территориях страны.

Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ **«О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»**, отменивший

Закон РФ от 24 декабря 1992 г. № 4218-1 «Об основах Федеральной жилищной политики», Федеральный закон от 15 июня 1996 г. № 72-ФЗ «О товариществе собственников жилья» и некоторые другие нормативные акты.

Нормативные акты, изданные до введения в действие ЖК РФ и не утратившие силу, могут применяться, если они не противоречат ЖК РФ, до принятия новых нормативных актов.

Федеральный закон от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ **«О содействии развитию жилищного строительства»**. Цель принятия данного Закона — оказание содействия развитию жилищного строительства, формированию рынка доступного жилья, иному развитию территории.

Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ **«О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»**. Данный Закон устанавливает правовые и организационные основы предоставления финансовой поддержки субъектам РФ и муниципальным образованияам на проведение капитального ремонта многоквартирных домов, переселение граждан из аварийного жилищного фонда, модернизацию систем коммунальной инфраструктуры путем создания некоммерческой организации, осуществляющей функции по предоставлению такой финансовой поддержки, определяет компетенцию, порядок создания некоммерческой организации и ее деятельности, регулирует отношения между указанной некоммерческой организацией, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

В целях данного Закона создана государственная корпорация — Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства. Его *функции*:

- а) рассмотрение заявок субъектов РФ и предоставление им финансовой поддержки за счет средств фонда;
- б) проверка соответствия содержания заявки и документов, приложенных к ней, требованиям, установленным законом;
- в) принятие решения о предоставлении заявителям финансовой поддержки за счет средств фонда или об отказе;
- г) обеспечение методической помощи заявителям по оформлению заявок;
- д) осуществление мониторинга по проведению капитального ремонта многоквартирных домов и ремонтных адресных программ по переселению граждан из аварийных домов;
- е) предоставление финансовой помощи за счет фонда¹.

В Законе также регламентируются вопросы, посвященные имуществу Фонда (ст. 5), органам его управления (ст. 6), Наблюдательному совету Фонда (ст. 7), Правлению Фонда (ст. 9), генеральному директору Фонда (ст. 11), отчетности, аудиту Фонда и финансовому контролю за его деятельностью (ст. 12, 13).

¹ Подробнее см.: *Свердлык Г. Л.* О жилищном фонде // Жилищное право. 2008. № 3. С. 3—12.

Федеральный закон 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».

Указанным Законом внесены изменения в восемь нормативных правовых актов:

— Основы законодательства РФ о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4482-1;

— часть первую ГК РФ;

— Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»;

— Федеральный закон от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»;

— часть вторую НК РФ;

— Федеральный закон «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»;

— Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»;

— Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации».

Изменения касаются также деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по оказанию содействия гражданам в оформлении в упрощенном порядке прав собственности на имеющиеся у них объекты недвижимости.

Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 174-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Этим Законом продлен срок действия трех федеральных законов, регулирующих оформление права собственности на объекты недвижимости в упрощенном порядке, с 1 января 2010 г. до 1 марта 2015 г., а именно:

— «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» в ч. 4 ст. 253;

— «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» в ч. 4;

— 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» в ст. 11.

Указ Президента РФ от 7 мая 2008 г. № 715 **«О мерах по развитию жилищного строительства»**, в котором предусмотрено создание федерального фонда содействия развитию жилищного строительства. Содействие это должно быть направлено на развитие индивидуального и иного жилищного строительства и соответствующей инфраструктуры. Указом предусмотрено издание закона о федеральном фонде содействия развитию жилищного строительства.

Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем

и повышению качества жилищно-коммунальных услуг». В данном Указе предусмотрены меры, направленные на улучшение дальнейшего повышения доступности жилья и качества жилищно-коммунального хозяйства.

Постановление Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 1038 «О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства».

Минстрой России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, градостроительства, жилищной политики, жилищно-коммунального хозяйства, теплоснабжения, в сфере обеспечения энергетической эффективности зданий, строений и сооружений, в том числе в жилищном фонде, в сфере повышения энергетической эффективности экономики субъектов РФ и муниципальных образований, долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, ценообразования при проектировании и строительстве объектов капитального строительства, градостроительного зонирования, функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере строительства, градостроительства (за исключением территориального планирования) и жилищно-коммунального хозяйства, а также функции по предоставлению субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, разработке и согласованию федеральных целевых программ и ведомственных целевых программ.

Минстрой осуществляет координацию деятельности Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства, государственной корпорации — Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства.

Законодательная деятельность субъектов РФ осуществляется путем принятия отдельных нормативных актов. Примерами таких актов являются Положение о порядке и условиях передачи государственного и муниципального жилищного фонда в собственность граждан в г. Москве (утверждено постановлением Правительства г. Москвы от 27 августа 1991 г.), решение «О приватизации жилых помещений», принятое Санкт-Петербургским городским Советом народных депутатов 27 октября 1992 г., решение «Об условиях и порядке приватизации жилья в г. Санкт-Петербурге» от 24 мая 1993 г. и другие нормативные правовые акты.

К числу источников жилищного права следует отнести также постановления пленумов Верховных Судов СССР, РСФСР и РФ.

После того как Конституция РФ определила, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью правовой системы России (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ), особое место в жилищном законодательстве занимают *международные правовые акты*.

В Конституцию РФ вошли нормы о жилищных правах, заимствованные из Всеобщей декларации прав человека, утвержденной Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., и Международного пакта об экономических,

социальных и культурных правах, принятого Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г. А конституционные нормы о жилищных правах в свою очередь послужили основой для разработки других нормативных правовых актов по жилищному праву. Однако следует уяснить, что ГК РФ (ст. 288 и 292) и Конституция РФ (п. «к» ч. 1 ст. 72 и п. «о» ст. 71) рассматривают жилищное законодательство и гражданское законодательство как два разных и самостоятельных вида законодательства.

В ЖК РФ рассматриваются не источники жилищного права, а жилищное законодательство, являющееся частью источников жилищного права.

Жилищное законодательство. К жилищному законодательству отнесены следующие источники (ч. 2 ст. 5 ЖК РФ):

- ЖК РФ;
- федеральные законы;
- указы Президента РФ;
- постановления Правительства РФ;
- нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти;

- законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ;
- нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

Особенности жилищного законодательства:

а) жилищное законодательство РФ находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (ч. 1 ст. 5 ЖК РФ);

б) Правительство РФ вправе издавать постановления, регулирующие жилищные отношения на основании и во исполнение (ч. 4 ст. 5 ЖК РФ):

- Жилищного кодекса РФ;
- федеральных законов;
- указов Президента РФ;

в) федеральные органы исполнительной власти могут издавать нормативные правовые акты, регулирующие жилищные правоотношения в случаях, предусмотренных (ч. 5 ст. 5 ЖК РФ):

- ЖК РФ;
- федеральными законами;
- указами Президента РФ;
- постановлениями Правительства РФ;

г) органы государственной власти субъектов РФ могут принимать законы и иные нормативные правовые акты, регулирующие жилищные правоотношения на основании (ч. 6 ст. 5 ЖК РФ):

- ЖК РФ;
- федеральными законами;

д) органы местного самоуправления могут принимать нормативные правовые акты, регулирующие жилищные правоотношения в соответствии (ч. 7 ст. 5 ЖК РФ):

- с ЖК РФ;
- федеральными законами;
- иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;
- законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ;