

И. Л. Корнеева

ЖИЛИЩНОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УЧЕБНИК И ПРАКТИКУМ
ДЛЯ БАКАЛАВРИАТА И МАГИСТРАТУРЫ

3-е издание, переработанное и дополненное

*Рекомендовано Учебно-методическим отделом высшего образования
в качестве учебника и практикума для студентов высших учебных
заведений, обучающихся по юридическим направлениям*

*Допущено Министерством образования и науки Российской Федерации
в качестве учебника для студентов высших учебных заведений,
обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция»*

Книга доступна в электронной библиотечной системе
biblio-online.ru

Москва ■ Юрайт ■ 2018

УДК 34(075.8)
ББК 67.404.2я73
К67

Автор:

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

Корнеева, И. Л.

К67 Жилищное право Российской Федерации : учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / И. Л. Корнеева. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2018. — 393 с. — (Серия : Бакалавр и магистр. Академический курс).

ISBN 978-5-534-05720-1

Учебник содержит материал по основным проблемам курса «Жилищное право»: виды жилищного фонда и управление им; право собственности на жилые помещения; изменение и прекращение жилищных отношений; 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. Студент, освоивший материал учебника, приобретет необходимые ему компетенции, которыми он должен обладать.

Жилищное законодательство учтено по состоянию на 1 июля 2017 г.

Учебник соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

Для преподавателей и студентов юридических вузов, а также работников жилищно-коммунальной сферы и всех, кто испытывает затруднения при реализации и защите жилищных прав.

УДК 34(075.8)
ББК 67.404.2я73

*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 978-5-534-05720-1

© Корнеева И. Л., 2015
© Корнеева И. Л., 2017, с изменениями
© ООО «Издательство Юрайт», 2018

Оглавление

| | |
|---|------------|
| Предисловие | 6 |
| Принятые сокращения | 8 |
| Глава 1. Общая характеристика и источники жилищного права | 11 |
| 1.1. Понятие, предмет, принципы и метод жилищного права | 11 |
| 1.2. Источники жилищного права | 14 |
| 1.3. О региональном жилищном законодательстве Российской Федерации на примере г. Москвы | 22 |
| 1.4. Конституционные нормы, определяющие жилищные отношения | 40 |
| 1.5. Жилищная политика Российской Федерации | 43 |
| 1.6. Федеральная целевая программа «Жилище» на 2015–2020 годы | 49 |
| <i>Практикум</i> | 56 |
| Глава 2. Объекты жилищных прав. Жилищный фонд | 63 |
| 2.1. Понятие и виды жилых помещений | 63 |
| 2.2. Понятие, виды и значение жилищного фонда | 65 |
| 2.3. Жилые помещения специализированного жилищного фонда | 70 |
| 2.4. Порядок предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда и пользования ими | 76 |
| <i>Практикум</i> | 79 |
| Глава 3. Управление жилищным фондом | 91 |
| 3.1. Общие положения об управлении жилищным фондом | 91 |
| 3.2. Компетенция органов государственной власти Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, местного самоуправления в области жилищных отношений | 93 |
| 3.3. Управление многоквартирными домами | 98 |
| 3.4. О некоторых функциях управления жилищным фондом | 102 |
| <i>Практикум</i> | 109 |
| Глава 4. Требования, предъявляемые к жилым помещениям | 116 |
| 4.1. Требования, предъявляемые к жилым помещениям, предоставляемым гражданам | 117 |
| 4.2. Признание жилых помещений непригодными для проживания | 117 |
| 4.3. Ремонт, переустройство и перепланировка жилого помещения | 121 |
| 4.4. Перевод жилого помещения в нежилое помещение и нежилого помещения в жилое помещение | 127 |
| <i>Практикум</i> | 130 |
| Глава 5. Право собственности и другие вещные права на жилые помещения | 137 |
| 5.1. Права и обязанности собственника жилого помещения и иных граждан, проживающих в принадлежащем ему помещении | 137 |

| | |
|--|------------|
| 5.2. Правовое регулирование общего имущества собственников помещений многоквартирного дома..... | 144 |
| 5.3. Общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме | 149 |
| <i>Практикум</i> | 152 |
| Глава 6. Правовые основы обеспечения граждан жилыми помещениями | 161 |
| 6.1. Предпосылки для возникновения права на получение жилого помещения по договору социального найма..... | 161 |
| 6.2. Учет граждан, нуждающихся в получении жилых помещений по договору социального найма | 167 |
| <i>Практикум</i> | 170 |
| Глава 7. Предоставление жилого помещения и заключение договора социального найма | 177 |
| 7.1. Общие правила предоставления жилого помещения социального найма... .. | 177 |
| 7.2. Договор социального найма жилого помещения..... | 180 |
| 7.3. Права, обязанности и ответственность сторон договора социального найма жилого помещения..... | 184 |
| <i>Практикум</i> | 188 |
| Глава 8. Обмен жилыми помещениями | 195 |
| 8.1. Договор об обмене жилыми помещениями, предоставленными по договору социального найма | 195 |
| 8.2. Договор мены жилого помещения..... | 199 |
| 8.3. Договор поднайма жилого помещения | 200 |
| 8.4. Правила о временных жилых помещениях..... | 202 |
| <i>Практикум</i> | 203 |
| Глава 9. Изменение и прекращение жилищных отношений | 211 |
| 9.1. Право пользования жилыми помещениями..... | 211 |
| 9.2. Изменение жилищных отношений..... | 214 |
| 9.3. Расторжение и прекращение жилищных отношений..... | 216 |
| 9.4. Выселение граждан из жилых помещений, предоставленных по договору социального найма..... | 219 |
| <i>Практикум</i> | 223 |
| Глава 10. Приобретение гражданами жилых помещений в частную собственность | 230 |
| 10.1. Общие положения о праве частной собственности на жилье..... | 230 |
| 10.2. Приватизация жилья..... | 234 |
| 10.3. Строительство жилья..... | 243 |
| 10.4. Кредиты и субсидии при строительстве и покупке жилья | 252 |
| <i>Практикум</i> | 263 |
| Глава 11. Оформление прав на жилье и сделок с ним..... | 274 |
| 11.1. Нотариальное оформление сделок с жилыми помещениями. Государственная пошлина | 274 |
| 11.2. Государственная регистрация в жилищной сфере | 277 |
| 11.3. Налогообложение в жилищной сфере | 292 |
| <i>Практикум</i> | 296 |

| | |
|--|------------|
| Глава 12. Жилищные и жилищно-строительные кооперативы..... | 304 |
| 12.1. Общие положения о жилищных и жилищно-строительных кооперативах..... | 304 |
| 12.2. Организация и деятельность жилищных и жилищно-строительных кооперативов | 306 |
| 12.3. Органы управления и контроля жилищных и жилищно-строительных кооперативов..... | 314 |
| 12.4. Правовое положение членов жилищных и жилищно-строительных кооперативов | 317 |
| <i>Практикум</i> | 320 |
| Глава 13. Товарищество собственников жилья..... | 325 |
| 13.1. Понятие и условия создания товарищества собственников жилья | 325 |
| 13.2. Правовое положение членов товарищества собственников жилья и самого товарищества собственников жилья | 330 |
| <i>Практикум</i> | 335 |
| Глава 14. Плата за жилое помещение и коммунальные услуги..... | 340 |
| 14.1. Внесение платы за жилое помещение и коммунальные услуги..... | 340 |
| 14.2. Размер платы за жилое помещение и коммунальные услуги | 347 |
| 14.3. О жилищных субсидиях и компенсациях..... | 351 |
| <i>Практикум</i> | 353 |
| Глава 15. Охрана жилищных прав и защита их в суде | 358 |
| 15.1. Охрана жилищных прав..... | 358 |
| 15.2. Ответственность за нарушение жилищного законодательства..... | 361 |
| 15.3. Защита жилищных прав в суде..... | 365 |
| 15.4. Защита жилищных прав в Европейском суде по правам человека..... | 367 |
| <i>Практикум</i> | 368 |
| Программа учебного курса «Жилищное право» | 373 |
| Нормативные правовые акты | 381 |
| Основная литература | 387 |
| Дополнительная литература | 388 |
| Интернет-ресурсы | 393 |

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 недвижимости» 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 отношения, 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 отношения;
- 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 вузов, изучающим юриспруденцию, так и гражданам, испытывающим затруднения при реализации и защите своих жилищных прав. Пособие 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 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ)

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

БК РФ — Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ

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

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

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

ЖК РФ — Жилищный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон 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: Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ

КАС РФ — Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: Федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ

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

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

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

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

2. Органы власти

МВД России — Министерство внутренних дел Российской Федерации

Минкомсвязь России — Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации

Минобороны России — Министерство обороны Российской Федерации

Минрегион России — Министерство регионального развития Российской Федерации¹

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

Минфедерации России — Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации²

Минфин России — Министерство финансов Российской Федерации

Минэкономразвития России — Министерство экономического развития Российской Федерации

Минюст России — Министерство юстиции Российской Федерации

МЧС России — Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий

Росреестр — Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии

Росстат России — Федеральная служба государственной статистики

ФАС России — Федеральная антимонопольная служба

ФМС России — Федеральная миграционная служба³

ФНС России — Федеральная налоговая служба

ФСТ России — Федеральная служба по тарифам⁴

3. Прочие сокращения

БТИ — Бюро технической инвентаризации

гл. — глава (-ы)

ЖК — жилищный (-е) кооператив (-ы)

ЖКХ — жилищно-коммунальное хозяйство

ЖСК — жилищно-строительный (-е) кооператив (-ы)

ООН — Организация Объединенных Наций

п. — пункт (-ы)

подп. — подпункт (-ы)

¹ Упразднено Указом Президента РФ от 8 сентября 2014 г. № 612. Его функции в сфере жилищной политики переданы Минстрою России.

² Упразднено Указом Президента РФ от 16 октября 2001 г. № 1230.

³ Упразднена Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156. Ее функции переданы МВД России.

⁴ Упразднена Указом Президента РФ от 21 июля 2015 г. № 373. Ее функции переданы ФАС России.

разд. — раздел (-ы)

РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

РФ — Российская Федерация

СССР — Союз Советских Социалистических Республик

ст. — статья (-и)

ТСЖ — товарищество собственников жилья

ЦБ РФ — Центральный банк Российской Федерации

ч. — часть (-и)

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 под-программ;
- 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 отношениям, либо отношениям, связанным

с жильем (административного, земельного, финансового, экологического 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 отношения. Под **жилищными отношениями** 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, в том числе уплаты взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме;
- м) контролю за использованием и сохранностью жилищного фонда, соответствием жилых помещений установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства;
- н) формированию и использованию фонда капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме;
- о) осуществлению государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля;
- п) ограничению повышения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги.

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 отношений. Их называют «основ-

ными 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;

— признанию равенства участников жилищных отношений 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 РФ, 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 отношений. 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 отношений.

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 отношения 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). Отношения 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.

1.2. Источники жилищного права

Традиционно вопрос об источниках права в любой отрасли рассматривается только в учебной литературе.

Понятие источника жилищного права. Источник права называют «формой права». Это способ выражения правотворческой деятельности государства и участника жилищных отношений: юридических и физических лиц и лиц, имеющих отношения к жилищным отношениям.

Правотворческая деятельность государства выражается в создании нормативных правовых актов разного уровня и форм. Правотворческая деятельность участников жилищных отношений осуществляется в процессе составления ими документов, регулирующих их жилищные отношения.

К правотворческой деятельности лиц, имеющих отношения к регулированию жилищных отношений, можно отнести договоры между государственными органами, предоставляющими жилые помещения гражданам по договорам социального найма, государственные целевые программы и подпрограммы и т.д.

Основными источниками жилищного права являются нормативные правовые акты, образующие жилищное законодательство.

Назначение источника жилищного права — обеспечение судебной защиты прав участников жилищных отношений.

Система источников жилищного права. Под системой источников жилищного права следует понимать совокупность их видов, расположенных в иерархическом порядке, по степени их важности (по их «юридической» силе).

Автор данного учебника предлагает следующую систему источников жилищного права:

- 1) нормы Конституции РФ, регулирующие жилищные отношения;
- 2) нормы международного права и международные договоры, регулирующие жилищные отношения;
- 3) жилищное законодательство РФ;
- 4) нормы других отраслей права, регулирующие жилищные отношения (гражданского, административного, градостроительного и т.д.).

Кратко охарактеризуем основные источники жилищного права.

Конституция РФ — правовая основа жилищного законодательства; нормы, содержащиеся в ней, определяют содержание других норматив-

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

ных актов, регулирующих жилищные отношения. 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 отношения местными нормативными актами, однако после принятия соответствующего федерального нормативного акта аналогичный правовой акт субъекта РФ должен быть отменен.

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

Раздел I. Общие положения.

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

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

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

Раздел III.2. Наемные дома.

Раздел IV. Специализированный жилищный фонд.

Раздел V. Жилищные и жилищно-строительные кооперативы.

Раздел VI. Товарищество 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.

Раздел X. Лицензирование деятельности по управлению многоквартирными домами.

Жилищный кодекс РФ создавался очень долго, но, несмотря на это, за период действия Кодекса в него более 60 раз вносились изменения. Предложения, направленные на его улучшение, продолжают поступать¹.

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 РФ 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 и, 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. Это важнейший источник жилищного права, который, в частности, 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 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ **«О государственной регистрации недвижимости»** регулирует отношения, возникающие в связи с осуществлением на территории РФ государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, государственного кадастрового учета недвижимого имущества, подлежащего такому учету, а также с ведением Единого государственного реестра недвижимости и предоставлением сведений, содержащихся в этом реестре¹.

¹ Указанный закон вступил в действие с 1 января 2017 г. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», за исключением ст. 31.1, утратил силу с 1 января 2017 г. в связи с изданием Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 361-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации». Статья 31.1 согласно этому же Закону утратит силу с 1 января 2020 г.

Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 **«О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»**. Данный Закон, будучи административно-правовым актом, 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»** отменил 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. Изменения, внесенные в этот Закон Федеральным законом от 23 июня 2016 г. № 221-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О содействии развитию жилищного строительства” и отдельные законодательные акты Российской Федерации», предусмотрели переход прав и обязанностей упраздненного Федерального фонда содействия развития жилищного строительства единому институту развития в жилищной сфере (акционерному обществу «Агентство ипотечного жилищного кредитования» — АО «АИЖК»), который призван содействовать развитию жилищного строительства, иному развитию территорий, развитию объектов инженерной и социальной инфраструктуры, транспортной инфраструктуры, производства строительных материалов, изделий, конструкций для жилищного строительства, а также формированию благоприятной среды жизнедеятельности человека и общества, в том числе безопасных и благоприятных условий проживания для всех категорий граждан.

Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ **«О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»** устанавливает правовые и организационные основы предоставления финансовой поддержки субъектам РФ и муниципальным образованиям на проведение капитального ремонта многоквартирных домов, переселение граждан из аварийного жилищного фонда, модернизацию систем коммунальной инфраструктуры, для чего была создана государственная корпорация — Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства¹. Целями деятельности Фонда являются создание безопасных и благоприятных условий проживания граждан и стимулирование реформирования

При этом Постановлением Конституционного Суда РФ от 4 июня 2015 г. № 13-П положения указанной статьи 31.1 по смыслу, придаваемому правоприменительной практикой, признаны не соответствующими Конституции РФ.

¹ Согласно ст. 25 указанного Закона Фонд прекратит деятельность с 1 января 2018 г. (если эта норма не будет изменена).

жилищно-коммунального хозяйства, формирования эффективных механизмов управления жилищным фондом, внедрения ресурсосберегающих технологий путем предоставления финансовой поддержки за счет средств Фонда, осуществления информационно-разъяснительной и иной деятельности, направленной на просвещение граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства, содействие в подготовке кадров в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Фонд осуществляет следующие *функции*: рассматривает заявки субъектов РФ и принимает решения о предоставлении им финансовой поддержки за счет средств фонда; осуществляет мониторинг реализации региональных адресных программ по проведению капитального ремонта многоквартирных домов, переселению граждан из аварийных домов, модернизации систем коммунальной инфраструктуры¹. В Законе также регламентируются все вопросы, связанные с деятельностью Фонда.

Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 225-ФЗ «**О содействии развитию и повышению эффективности управления в жилищной сфере и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации**» определяет цели деятельности, задачи и функции единого института развития в жилищной сфере, а также устанавливает особенности управления его организациями. Единый институт развития в жилищной сфере — акционерное общество, учрежденное Российской Федерацией в соответствии с постановлением Правительства РФ об Агентстве ипотечного жилищного кредитования². Единый институт развития в жилищной сфере осуществляет свою деятельность в целях содействия проведению государственной жилищной политики, развитию жилищной сферы, в том числе за счет привлечения в нее инвестиций, повышению доступности жилья и созданию комфортных условий для проживания граждан Российской Федерации, формированию благоприятной среды жизнедеятельности человека и общества, а также повышению эффективности управления в жилищной сфере.

Основные задачи единого института развития в жилищной сфере:

- 1) содействие развитию жилищного строительства (включая строительство жилья экономического класса, наемных домов);
- 2) содействие развитию ипотечного жилищного кредитования;
- 3) содействие органам государственной власти и органам местного самоуправления в реализации государственных и (или) муниципальных программ в жилищной сфере;
- 4) содействие комплексному освоению территории;
- 5) содействие обеспечению земельных участков, предоставленных для жилищного или иного строительства, объектами инженерной, социальной и транспортной инфраструктуры;
- 6) стимулирование развития и внедрение передовых, энергоэффективных, экологически чистых технологий и материалов;

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

² См.: постановление Правительства РФ от 26 августа 1996 г. № 1010 «Об Агентстве по ипотечному жилищному кредитованию».

7) снижение рисков на рынке ипотечного жилищного кредитования и ипотечных ценных бумаг.

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 повышение 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 (включая вопросы применения в строительстве материалов, изделий и конструкций), архитектуры, градостроительства (за исключением территориального планирования), жилищной политики, жилищно-коммунального хозяйства, в том числе обращения с твердыми коммунальными отходами (за исключением вопросов тарифного регулирования), теплоснабжения (за исключением производства тепловой энергии в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии, а также передачи тепловой энергии, произведенной в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии, в том числе произведенной источниками тепловой энергии в случае, если такие источники тепловой энергии входят в схему теплоснабжения, включающую источники комбинированной выработки электрической и тепловой энергии), в сфере обеспечения энергетической эффективности зданий, строений и сооружений, в том числе в жилищном фонде, в садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан, в сфере повышения энергетической эффективности экономики субъектов РФ и муниципальных образований, долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, нормирования и ценообразования при проектировании и строительстве, градостроительного зонирования, функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере строительства, градостроительства (за исключением территориального планирования) и жилищно-коммунального хозяйства, функции по предоставлению субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, разработке и согласованию федеральных целевых программ и ведомственных целевых программ, а также функции государственного заказчика (государственного заказчика-координатора) федеральных целевых программ (в установленной сфере деятельности Министерства).

Минстрой России координирует деятельность Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства.

Законодательная деятельность субъектов РФ осуществляется путем принятия отдельных нормативных актов. Примерами таких актов являются Законы города Москвы от 14 июня 2006 г. № 29 «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения», от 31 мая 2006 г. № 21 «Об обеспечении жилищных прав граждан при переселении и осво-

бождении жилых помещений (жилых домов) в городе Москве», решение «О приватизации жилых помещений», принятое Санкт-Петербургским городским Советом народных депутатов 27 октября 1992 г. № 332, решение «Об условиях и порядке приватизации жилья в г. Санкт-Петербурге» от 24 марта 1993 г. № 99 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) относят жилищное законодательство и гражданское законодательство к двум разным и самостоятельным видам законодательства.

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

Жилищное законодательство. К жилищному законодательству отнесены (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 отношения 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 отношения на основании (ч. 6 ст. 5 ЖК РФ):

— ЖК РФ;

— федеральных законов;

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

— с ЖК РФ;

— федеральными законами;

— иными нормативными правовыми актами РФ;

— законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ;

е) если международным договором РФ установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены жилищным законодательством РФ, применяются правила международного договора (ст. 9 ЖК РФ).

Действие жилищного законодательства во времени (ст. 6 ЖК РФ):

а) акты жилищного законодательства не имеют обратной силы и применяются к жилищным отношениям, возникшим после введения его в действие;

б) действие жилищного законодательства может распространяться на жилищные отношения, возникшие до введения его в действие, только в случаях, прямо предусмотренных этим актом;

в) в жилищных отношениях, возникших до введения в действие акта жилищного законодательства, данный акт применяется к жилищным правам и обязанностям, возникшим после введения его в действие;

г) акт жилищного законодательства может применяться к жилищным правам и обязанностям, возникшим до введения данного акта в действие, в случае, если указанные права и обязанности возникли в силу договора, заключенного до введения данного акта в действие, и если данным актом прямо установлено, что его действие распространяется на отношения, возникшие из ранее заключенных договоров.

О состоянии жилищного законодательства. В последние годы происходят существенные изменения в жилищном законодательстве России. Суть изменений состоит в том, что обязанности по созданию, финансированию строительства, содержанию, проведению ремонта и охране жилищного фонда постепенно переходят от государства к другим субъектам гражданского права. Причина изменений законодательства — проведение реформ, направленных на переход от административно-командных методов управления в жилищной сфере к рыночным¹.

¹ Анализ состояния современного жилищного законодательства см.: Сулов А. С. Анализ состояния современного жилищного законодательства и дальнейшие перспективы его развития // Жилищное право. 2009. № 8. С. 80—84.

Характеристику жилищного законодательства см.: Эекхофф И. Социальная организация государственного жилищного реформирования // Жилищное право. 2008. № 4. С. 25—35; ➔

Применение жилищного законодательства:

а) если жилищные отношения не урегулированы жилищным и гражданским законодательствами, к таким отношениям следует применять аналогию закона (ч. 1 ст. 7 ЖК РФ) или аналогию права (ч. 2 ст. 7 ЖК РФ);

б) к некоторым видам жилищных отношений применяется соответствующее законодательство с учетом требований ЖК РФ. Такими отношениями являются отношения, связанные (ст. 8 ЖК РФ):

- с ремонтом жилых помещений;
- переустройством и перепланировкой жилых помещений;
- использованием инженерного оборудования;
- предоставлением коммунальных услуг;
- внесением платы за коммунальные услуги.

1.3. О региональном жилищном законодательстве Российской Федерации на примере г. Москвы

Понятие регионального законодательства Российской Федерации.

Региональное законодательство — это законодательство, принятое субъектами РФ.

Виды субъектов РФ:

- республики;
- края;
- области;
- города федерального значения;
- автономные округа;
- автономная область.

Общее число субъектов РФ — 85.

Понятие «региональное законодательство» стало употребляться лишь в последние годы, причем не в нормативных правовых актах, а в научной, учебной и методической литературе, как представляется, в целях более краткого обозначения этого вида законодательства.

Рассматриваемое понятие не охватывает законодательство, создаваемое муниципальными образованиями: городскими, сельскими поселениями, другими образованиями, осуществляющими местное самоуправление.

Необходимость в региональном законодательстве объясняется федеративным характером Российского государства. В его состав, как уже говорилось выше, входит 85 субъектов, каждый из которых самобытен: отличается своей культурой, экономикой, историей, демографией, которые не могут быть (да это и не нужно) учтены при создании федерального законодательства.

Жилищный кодекс РФ разграничивает в области жилищных отношений полномочия следующих органов:

⇒ Камышанова А. Е. Правовое и информационное обеспечение реформы жилищно-коммунального хозяйства органами местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление 2009. № 3. С. 38–40; Экхофф И., Ходов Л. Цели и средства регулирования жилищного хозяйства // Жилищное право. 2008. № 3. С. 51; Новоселова М. Обзор жилищного законодательства // Жилищное право. 2008. № 12. С. 9–16.

- государственной власти РФ (ст. 12);
- субъектов РФ (ст. 13);
- местного самоуправления (ст. 14).

К полномочиям субъектов РФ относится принятие нормативных правовых актов и деятельность в жилищной сфере, в частности:

- а) государственный учет жилищного фонда;
- б) определение порядка признания граждан нуждающимися в предоставлении жилых помещений и порядка предоставления:
 - жилых помещений специализированного жилищного фонда субъекта РФ;
 - по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда;
 - по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования;
 - жилых помещений жилищного фонда субъекта РФ;
 - по договорам социального найма жилых помещений жилищного фонда субъекта РФ;
- в) признание жилых помещений фонда субъектов РФ непригодными для проживания;
- г) определение порядка ведения органами местного самоуправления учета граждан, нуждающихся в помещениях, предоставляемых по договорам социального найма;
- д) осуществление контроля жилищного фонда субъекта РФ:
 - его сохранности;
 - использования;
 - соответствия санитарным и техническим правилам и нормам;
- е) осуществление регионального государственного жилищного надзора;
- ж) установление минимального размера взноса на капитальный ремонт;
- з) определение порядка установления необходимости проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме;
- и) осуществление мониторинга применения предельных (максимальных) индексов изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги;
- к) осуществление лицензирования деятельности по управлению многоквартирными домами;
- л) иные вопросы, отнесенные к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в области жилищных отношений Конституцией РФ, ЖК РФ, другими федеральными законами и не отнесенные при этом к полномочиям органов государственной власти РФ и органов местного самоуправления.

Субъекты РФ решают проблемы принимаемого ими законодательства не только в содержательном, но и в процессуальном плане: определяют порядок принятия нормативных правовых актов, их форму (в виде специальных законов, регламентов, уставов, кодексов).

Правом вносить предложения о создании новых нормативных актов в регионе обладает ограниченный круг субъектов. Они указаны в ст. 6 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих прин-

циях организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Таким правом наделены:

- депутаты региональных парламентов;
- руководители высших исполнительных органов власти субъектов РФ;
- представительные органы местного управления.

Поскольку названный Закон разрешил регионам расширить круг субъектов, обладающих правом законодательной инициативы, в настоящее время количество видов таких субъектов (суммарно в разных регионах) составляет более 30. Сочетание видов субъектов в различных регионах разное.

Особое место среди категорий субъектов, имеющих право законодательной инициативы, занимает референдум субъекта РФ — способ выражения общественного мнения для принятия важных нормативных актов и политических решений. Эта наивысшая форма демократии.

Значение регионального законодательства. Значение регионального законодательства можно выразить несколькими положениями.

1. Региональное законодательство по вопросу, урегулированному федеральным законодательством не полностью, конкретизирует и дополняет последнее.

2. Региональный закон по вопросу, полностью не урегулированному федеральным законодательством, устраняет пробелы в последнем и является основанием для принятия нового федерального закона, соответствующего региональному закону (после чего региональный закон отменяется).

3. Разработка региональных законов — способ совершенствования действующего федерального законодательства, приближающий последнее к интересам и потребностям практики.

Особенности жилищного регионального законодательства мы рассмотрим на примере законодательства г. Москвы.

Характеристика Московского региона. Особенность Московского региона состоит в том, что Москва является одновременно:

- столицей Российской Федерации;
- субъектом РФ, городом федерального значения (такими городами являются также Санкт-Петербург и Севастополь).

I. Особенности Москвы как столицы Российской Федерации.

Под «столицей Российской Федерации» понимают местонахождение:

- федеральных органов государственной власти РФ;
- представительств остальных субъектов РФ;
- дипломатических представительств иностранных государств в Российской Федерации (ст. 1 Закона РФ от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации»).

Территорией столицы является территория Москвы.

Под статусом «столица Российской Федерации» понимается правовое положение г. Москвы, обусловленное особенностями прав и обязанностей органов государственной власти г. Москвы в связи с осуществлением последней функции столицы Российской Федерации.

Правовой статус столицы установлен Конституцией РФ (ч. 2 ст. 70) и Законом РФ «О статусе столицы Российской Федерации», состоящем из 12 статей.

Названный Закон определяет полномочия органов власти г. Москвы в связи с осуществлением последними функций столицы (ст. 4):

а) представляют федеральным органам государственной власти РФ, представительствам субъектов РФ, дипломатическим представительствам иностранных государств в Российской Федерации объекты недвижимости (земельные участки, здания, жилые дома и т.д.), а также услуги (жилищно-коммунальные, транспортные, иные);

б) участвуют в разработке и осуществлении целевых федеральных программ развития столицы;

в) участвуют в содержании и развитии систем связи, федеральных автомобильных дорог общего пользования, иных систем;

г) обязаны согласовывать генеральные планы развития Москвы с Правительством РФ и др.

Федеральным законом от 1 июля 2017 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О статусе столицы Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей реновации жилищного фонда в столице Российской Федерации — городе федерального значения Москве» внесены изменения в ст. 4 Закона РФ от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации», которыми в целях реновации жилищного фонда в г. Москве органам государственной власти г. Москвы предоставлены дополнительные полномочия, они:

— определяют содержание программы реновации жилищного фонда в г. Москве (далее также — программа реновации). При этом под реновацией жилищного фонда в г. Москве (далее также — реновация) понимается совокупность мероприятий, выполняемых в соответствии с программой реновации жилищного фонда в г. Москве, направленных на обновление среды жизнедеятельности и создание благоприятных условий проживания граждан, общественного пространства в целях предотвращения роста аварийного жилищного фонда в г. Москве, обеспечения развития жилых территорий и их благоустройства. Программа реновации устанавливает очередность сноса многоквартирных домов, включенных в программу реновации. Очередность сноса указанных многоквартирных домов определяется с учетом их технического состояния;

— устанавливают порядок формирования проекта программы реновации, определяющей перечень многоквартирных домов, в отношении которых осуществляется реновация. В такой перечень могут быть включены многоквартирные дома первого периода индустриального домостроения, аналогичные им по характеристикам конструктивных элементов многоквартирные дома, в которых собственники жилых помещений и граждане, имеющие право пользования жилыми помещениями государственного или муниципального жилищного фонда на условиях социального найма (далее — наниматели жилых помещений), в соответствии со ст. 7.1 настоя-

щего Закона проголосовали за включение данных многоквартирных домов в проект программы реновации. При этом к многоквартирным домам первого периода индустриального домостроения относятся многоквартирные дома с количеством этажей не более девяти, возведенные по типовым проектам, разработанным в период с 1957 по 1968 г., с использованием типовых изделий стен и (или) перекрытий;

- утверждают программу реновации жилищного фонда в г. Москве;
- определяют в пределах своих полномочий источники финансирования программы реновации, реализация которой осуществляется в том числе с привлечением средств бюджета г. Москвы;

- принимают на основании утвержденной программы реновации решения о реновации жилищного фонда в г. Москве, содержащие перечень многоквартирных домов, подлежащих сносу в соответствии с настоящим Законом, с указанием их адресов, информацию об этапах реализации решений о реновации (при наличии), а также сведения о мероприятиях по реализации таких решений о реновации и примерных сроках их выполнения;

- устанавливают в соответствии с настоящим Законом формы и порядок выявления и учета мнения граждан при формировании и реализации программы реновации;

- устанавливают в целях реализации программы реновации случаи и порядок разработки и утверждения комплексной схемы инженерного обеспечения (электроснабжение, теплоснабжение, газоснабжение, водоснабжение и водоотведение) территории, утверждают форму такой схемы и состав указываемых в ней сведений;

- устанавливают в целях реализации решения о реновации порядок определения точек подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения, электрическим сетям, в том числе их расположения на границе земельного участка и (или) территории, в отношении которых осуществляется подготовка документации по планировке территории в целях реализации решения о реновации;

- устанавливают порядок и условия улучшения жилищных условий собственнику жилого помещения в многоквартирном доме, включенном в программу реновации, членам его семьи, нанимателю жилого помещения, членам его семьи, принятым на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях (в том числе гражданам, принятым на учет до 1 марта 2005 г. в целях последующего предоставления им жилых помещений по договорам социального найма), при условии, что такие порядок и условия не снижают предусмотренные жилищным законодательством и иными федеральными законами гарантии улучшения жилищных условий указанных в настоящем абзаце лиц;

- устанавливают категории граждан, которым при реализации программы реновации оказывается содействие в организации и осуществлении их переселения, и порядок оказания такого содействия.

Федеральные органы власти по соглашению с органами государственной власти г. Москвы могут передать последним часть своих полномочий и наоборот.

Обязанности государственной власти Московской области заключаются в содействии Москве в осуществлении ею функций столицы (ст. 5 Закона).

Закон определил также правовой статус недвижимости на территории Москвы, в которой размещаются:

- высшие органы законодательной, исполнительной и судебной власти РФ;
- Генеральная прокуратура РФ;
- Центральный банк РФ;
- Пенсионный фонд РФ.

Названные объекты недвижимости являются собственностью Российской Федерации, т.е. федеральной собственностью, а не собственностью г. Москвы (ст. 8 Закона).

Закон определяет право предоставления Москвой федеральным органам власти своих земельных участков на праве собственности или аренды и зданий на праве аренды (ст. 9 Закона), а также право предоставления в аренду объектов недвижимости всем субъектам, перечисленным в ст. 1 Закона.

II. Особенности Москвы как субъекта РФ.

Особенности Москвы как субъекта РФ описаны в Уставе Москвы. Ниже изложены его основные положения.

Общие положения. Москва является субъектом РФ, городом федерального значения. Статус ее как субъекта РФ определен Конституцией РФ (ч. 1 ст. 65) и Уставом г. Москвы.

Москва имеет территорию, население, органы государственной власти, свое законодательство. На территории Москвы осуществляется местное самоуправление.

Жители Москвы, иностранные граждане, лица без гражданства, постоянно или временно проживающие на ее территории, составляют население Москвы. Жители Москвы образуют «городское сообщество».

В Москве признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина, учреждена должность Уполномоченного по правам человека в городе Москве.

Источником власти в г. Москве являются жители, высшим выражением их власти является референдум и свободные выборы.

Органы государственной власти г. Москвы.

Высшим и единственным законодательным (представительным) органов государственной власти г. Москвы является Московская городская Дума.

Высшим исполнительным органом государственной власти является Правительство Москвы.

Высшим должностным лицом г. Москвы является мэр Москвы. Он возглавляет высший исполнительный орган государственной власти Москвы.

Исполнительными органами государственной власти Москвы кроме Правительства Москвы являются отраслевые, функциональные и территориальные органы исполнительной власти, а также мэр Москвы.

В Москве осуществляется местное самоуправление — деятельность местного сообщества по решению вопросов местного значения, осуществляемая в пределах, определенных законодательством.

Жители внутригородского муниципального образования составляют местное сообщество.

Принципы организации и осуществления государственной власти в г. Москве:

а) государственная власть и местное самоуправление осуществляются на основе закона;

б) основные цели государственной власти и местного самоуправления — обеспечение прав и свобод человека и гражданина, экономического, социального, и культурного развития г. Москвы;

в) все органы государственной власти и самоуправления действуют на основе разграничения предметов ведения, функций и полномочий;

г) органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти Москвы.

Полномочия г. Москвы по предметам ведения субъектов РФ и предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов:

- принятие Устава Москвы, законов и иных правовых актов г. Москвы, контроль за их соблюдением;

- управление и распоряжение собственностью города;

- обеспечение социально-экономического развития Москвы;

- охрана общественного порядка и обеспечение безопасности граждан;

- регулирование градостроительной деятельности;

- владение, пользование, распоряжение землей и другими природными ресурсами;

- решение вопросов воспитания, здравоохранения, образования, социальной защиты, занятости, науки, культуры, физической культуры и спорта;

- развитие городской инфраструктуры;

- осуществление межрегиональных, международных внешнеэкономических связей и др.

Московская городская Дума. Это выборный, постоянно действующий орган, являющийся юридическим лицом. Его состав — 45 депутатов, срок действия — пять лет. Возраст депутата Думы должен быть не менее 21 года.

Правительство Москвы. Это высший постоянно действующий орган исполнительной власти г. Москвы, обладающий общей компетенцией. Он обеспечивает согласованную деятельность других органов исполнительной власти и является юридическим лицом. Правительство возглавляет мэр Москвы.

Состав Правительства Москвы:

- мэр Москвы;

- заместители мэра Москвы;

- министры Правительства Москвы.

Распределяет обязанности между членами Правительства мэра Москвы.

Правительство принимает постановления, которые подписываются мэром Москвы.

Территориальные органы исполнительной власти Москвы. В административных округах и районах г. Москвы образуются территориальные исполнительные органы власти:

- префектуры административных округов;

- управы районов.

Префектуры возглавляют префекты административных округов, а управы — главы управ.

Префектуры и управы осуществляют в своих пределах контрольную, координационную и распорядительную (исполнительную) деятельность.

Правовое регулирование деятельности префектур и управ осуществляется положениями о них, утверждаемыми Правительством Москвы.

Судебная система Москвы является составной частью судебной системы РФ и включает в себя:

- Московский городской суд;
- районные суды;
- Арбитражный суд Москвы;
- Уставный суд Москвы;
- мировые суды;
- другие судебные органы.

Полномочия Уставного суда г. Москвы:

- рассматривает соответствие нормативных правовых актов Москвы и органов местного самоуправления Уставу Москвы;
- дает официальное толкование Уставу Москвы.

В Москве имеются свои прокуратура и органы внутренних дел, организация и порядок деятельности которых определяются федеральным законодательством.

Прокуратура Москвы осуществляет надзор за точным и единообразным исполнением законов, привлечением виновных к ответственности. Возглавляет ее прокурор г. Москвы, назначаемый Президентом РФ. Одной из функций органов внутренних дел является охрана общественного порядка.

Органы государственной власти местного самоуправления Москвы, их должностные лица, общественные объединения, организации обязаны оказывать содействие полиции и иным органам внутренних дел в их деятельности по охране общественного порядка в Москве.

Региональное законодательство Москвы. Как уже говорилось выше, Москва имеет свое законодательство, принимаемое Московской городской Думой.

Право вносить проекты законов в Московскую городскую Думу (право законодательной инициативы) принадлежит следующим субъектам:

- депутатам, комиссиям, фракциям Московской городской Думы;
- мэру Москвы;
- прокурору Москвы;
- представителю от Московской городской Думы в Совете Федерации Федерального Собрания РФ;
- представительным органам местного самоуправления;
- гражданам, проживающим в Москве (в порядке, установленном законодательством г. Москвы);
- работникам судов: председателю Московского городского суда, председателю Арбитражного суда г. Москвы, председателю Уставного суда г. Москвы (по вопросам их ведения);
- уполномоченному по правам ребенка в г. Москве (по вопросам его ведения).

Законодательная инициатива осуществляется гражданами путем подачи петиций, вносимых не менее 50 тыс. жителей (в соответствии с Законом г. Москвы от 11 декабря 2002 г. № 64 «О гражданской законодательной инициативе в городе Москве»).

Остальные перечисленные выше субъекты реализуют законодательную инициативу путем внесения с Московскую городскую Думу проектов законов Москвы и постановлений Московской городской Думы¹.

Правовые нормативные акты принимаются не только Московской городской Думой, но и другими органами Москвы.

Система нормативных правовых актов Москвы:

- Устав Москвы, законы о внесении поправок в него;
- законы Москвы;
- решения Уставного суда Москвы;
- постановления Московской городской Думы;
- акты мэра Москвы;
- акты Правительства Москвы;
- акты органов и должностных лиц исполнительной власти Москвы в случаях, установленных в законах;
 - договоры между органами государственной власти РФ и органами государственной власти г. Москвы;
 - соглашения между органами исполнительной власти РФ и органами исполнительной власти Москвы.

Законы Москвы образуют ее законодательство.

Часть нормативных правовых актов Москвы подлежит обязательному официальному опубликованию в определенных изданиях. Это:

- законы Москвы;
- постановления Московской городской Думы, имеющие нормативный характер;
- указы мэра Москвы;
- постановления Правительства Москвы.

Нормативные правовые акты Москвы, затрагивающие права и свободы, обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально.

Основным законом Москвы является ее Устав.

Рассмотрим содержание наиболее важных нормативных правовых актов Москвы.

Устав Москвы — это нормативный правовой акт, имеющий политический характер. Состоит он из 85 статей, девять из которых утратили силу, принят 28 июня 1995 г.

Структура Устава:

Глава 1. Основные положения.

Глава 2. Полномочия города Москвы.

Глава 3. Территориальное деление города Москвы.

Глава 4. Отношения собственности и земельно-имущественные отношения.

¹ Подробнее см.: *Карев Н. Н.* Законодательный процесс Москвы. М., 2008. С. 142–167.

Глава 5. Бюджетно-финансовая система.

Глава 6. Законодательная власть города Москвы.

Глава 7. Исполнительная власть города Москвы.

Глава 8. Судебная власть и правоохранительные органы.

Глава 9. Организация местного самоуправления в городе Москве.

Глава 10. Формы непосредственной демократии.

Глава 11. Осуществление городом Москвой функции столицы Российской Федерации.

Глава 12. Международные, внешнеэкономические и межрегиональные связи.

Глава 12.1. Внесение поправок в Устав.

Глава 13. Заключительные положения.

Один из двух экземпляров устава, подписанных мэром, хранится в городской Думе, а второй, аналогичный по содержанию, — у мэра Москвы.

Устав вместе с Конституцией РФ и федеральным законодательством устанавливает: полномочия г. Москвы, территориальное устройство Москвы, статус органов государственной власти Москвы, порядок их формирования и взаимодействия, правовую и финансово-экономическую основу деятельности органов государственной власти г. Москвы, организацию местного самоуправления в г. Москве, формы волеизъявления жителей г. Москвы и их участие в деятельности органов государственной власти г. Москвы и органов местного самоуправления.

Значение Устава Москвы:

— является основным законом Москвы и правовым актом органов государственной власти и местного самоуправления Москвы;

— имеет высшую юридическую силу — в случае противоречия правовых актов, указанных выше, Уставу Москвы, действует последний.

Москва принимает много нормативных правовых актов. Они публикуются в специальных изданиях, перечень их представлен в разделе «Региональное законодательство», в подразделе «Обзор московского законодательства» ИПС «КонсультантПлюс».

К региональным нормативным правовым актам Москвы общего значения можно отнести Кодекс города Москвы об административных правонарушениях, принятый Законом города Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45.

Этот Кодекс имеет значение для различных отраслей права, в том числе для жилищного. В частности:

— ст. 9.1 «Нарушение нормативов по эксплуатации жилищного фонда» предусматривает наложение административного штрафа на граждан в размере от 1 тыс. до 2 тыс. руб. на граждан, от 5 тыс. до 50 тыс. руб. на должностных лиц, от 15 тыс. до 100 тыс. руб. на юридических лиц;

— ст. 9.3.1 «Нарушение требований о паспортизации жилых помещений (квартир) в г. Москве» предусматривает наложение административного штрафа на граждан от 500 руб. до 1 тыс. руб., на должностных лиц от 1 тыс. до 2 тыс. руб., на юридических лиц от 10 тыс. до 20 тыс. руб.

Обращает на себя внимание тот факт, что, несмотря на большое разнообразие и обилие этих источников, они до сих пор не систематизированы, и не выработан принцип этой систематизации.

Представляется, что разработкой систематизации регионального законодательства должны заниматься федеральные органы, которые затем рекомендуют субъектам РФ систематизировать его в соответствии с их предложениями¹.

Региональное жилищное законодательство г. Москвы

Жилищное законодательство Москвы очень разнообразно. Для получения читателем правильного представления о содержании и направленности региональных нормативных правовых актов столицы целесообразно рассмотреть несколько таких актов в качестве примера, разбив их на четыре группы.

1 группа. Нормативные правовые акты, имеющие общее значение.

1. Кодекс города Москвы об административных правонарушениях;

2. Закон города Москвы от 27 января 2010 г. № 2 «Основы жилищной политики Москвы», состоящей из 10 глав и 84 статей.

Он определяет:

- основные цели и задачи жилищной политики г. Москвы;
- направление деятельности органов государственной власти г. Москвы и органов местного самоуправления, внутригородских муниципальных образований, городских округов и поселений по обеспечению прав жителей Москвы в жилищной сфере;
- меры по обеспечению сохранности жилищного фонда.

Структура Закона:

Глава 1. Основные положения.

Глава 2. Правовое регулирование жилищных отношений.

Глава 3. Жилищный фонд в городе Москве.

Глава 4. Жилищный фонд города Москвы, предоставление жилых помещений жилищного фонда города Москвы.

Глава 5. Жилые помещения жилищного фонда города Москвы, предоставляемые по договорам социального найма, найма безвозмездного пользования.

Глава 6. Специализированные жилые помещения жилищного фонда города Москвы.

Глава 7. Обмен жилых помещений в городе Москве.

Глава 8. Плата за жилые помещения и коммунальные услуги, порядок взимания и срок внесения.

Глава 9. Управление многоквартирными домами и общественный контроль в сферах управления многоквартирными домами, капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах в городе Москве.

Глава 10. Заключительные положения.

¹ Подробнее см.: *Бошно С. В.* Проблемы правотворчества и законодательная техника: учеб.-методич. комплекс. М.: Изд-во РАГС, 2010; *Карпов Н. М.* Законодательный процесс в Российской Федерации: учебник. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2012. С. 142–167; *Кошанин Т. К.* Юридическая техника: учебник. М.: Норма, 2011; *Нестеренко Г. Ф.* Правотворчество в Российской Федерации. Законотворчество субъектов Российской Федерации. М.: Норма, 2010. С. 80–95; Систематизация законодательства в Российской Федерации // под ред. А. С. Пиголкина. СПб.: Юридцентр Пресс, 2003.

3. *Постановление Правительства Москвы от 19 апреля 2005 г. № 238-ПП «О совершенствовании законотворческой деятельности органов исполнительной власти города Москвы».*

4. *Положение о системе страхования в городе Москве жилых помещений, утвержденное постановлением Правительства Москвы от 1 октября 2002 г. № 821-ПП «О мерах по дальнейшему развитию страхования жилых помещений в городе Москве».* В городе развивается социально ориентированный комплекс мер по защите имущественных прав москвичей с использованием механизма страхования. Эти меры образуют систему страхования. Указанному вопросу посвящено названное Положение, состоящее из шести разделов:

1. Общие положения.
2. Участники системы.
3. Объекты страхования.
4. Страховые случаи.
5. Обязательства Правительства Москвы.
6. Порядок и условия возмещения убытков.

II группа. Нормативные правовые акты, касающиеся жилищного фонда.

1. *Закон города Москвы от 7 апреля 2004 г. № 21 «О мониторинге технического состояния жилых домов на территории города Москвы».*

Мониторинг — это система наблюдения за техническим состоянием жилищного фонда, в рамках которой осуществляется сбор, систематизация и анализ информации о техническом состоянии дел. Закон состоит из 6 глав и 14 статей:

Глава 1. Общие положения.

Глава 2. Управление в области мониторинга.

Глава 3. Проведение мониторинга.

Глава 4. Участие органов местного самоуправления, юридических лиц и граждан в проведении мониторинга.

Глава 5. Ответственность за несоблюдение требований настоящего Закона.

Глава 6. Заключительные положения.

2. *Закон города Москвы от 3 ноября 2004 г. № 66 «О паспортизации жилых помещений (квартир) в городе Москве».*

Закон состоит из 11 статей. В нем определены понятие технического паспорта жилого помещения, содержание паспорта, порядок паспортизации и внесения в технический паспорт изменений, источники финансирования работ по паспортизации, ответственность поставщиков и потребителей паспортной информации, орган, отвечающий за проведение этой работы (уполномоченный орган исполнительной власти).

3. *Закон города Москвы от 17 мая 2017 г. № 14 «О дополнительных гарантиях жилищных и имущественных прав физических и юридических лиц при осуществлении реновации жилищного фонда в городе Москве»¹.*

¹ Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2017. Т. 2. № 28. В соответствии с ч. 1 ст. 12 данный документ вступает в силу со дня вступления в силу Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О статусе столицы Российской Федерации”

Правовую основу обеспечения дополнительных гарантий жилищных и имущественных прав физических и юридических лиц при осуществлении реновации составляют Конституция РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, ГК РФ, ЖК РФ, иные федеральные законы и другие нормативные правовые акты РФ, настоящий Закон и иные нормативные правовые акты г. Москвы.

Программа реновации — нормативный правовой акт Правительства Москвы, определяющий перечень многоквартирных домов, в отношении которых осуществляется реновация. В такой перечень могут быть включены многоквартирные дома первого периода индустриального домостроения, многоквартирные дома, аналогичные им по своим конструктивным характеристикам, жители которых в соответствии со ст. 3 указанного Закона поддержали включение соответствующего многоквартирного дома в проект программы реновации, программу реновации.

4. *Постановлением Правительства Москвы от 27 сентября 2011 г. № 454-ПП утверждена Государственная программа города Москвы «Жилище» на 2012—2018 гг.*

Цели Программы:

1) создание взаимоувязанной по задачам и ресурсам системы улучшения жилищных условий для жителей г. Москвы с учетом их потребностей, имущественной обеспеченности и имеющихся государственных обязательств;

2) повышение комфортности и безопасности условий проживания в г. Москве, улучшение качества жилищного фонда, развитие системы управления жилищным фондом в г. Москве;

3) ежегодное предоставление москвичам, состоящим на жилищном учете, жилых помещений и социальных выплат на приобретение жилых помещений в объемах, исключающих рост количества семей, состоящих на жилищном учете в г. Москве.

Задачи Программы:

1) строительство нового жилья в г. Москве и реновация существующей жилой застройки;

2) выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных законодательством РФ и законодательством г. Москвы;

3) капитальный ремонт и модернизация жилищного фонда в г. Москве;

4) управление жилищным фондом в г. Москве и создание системы улучшения жилищных условий жителей;

5) содержание и благоустройство территории жилой застройки и иные мероприятия в сфере жилищного хозяйства.

5. *Постановление Правительства Москвы от 4 июня 1996 г. № 465 «О нормативах Москвы по эксплуатации жилищного фонда».* В нем рассматриваются подробно вопросы обследования (осмотра) жилых помещений

и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей реновации жилищного фонда в столице Российской Федерации — городе федерального значения Москве», за исключением отдельных положений, вступающих в силу в иные сроки.

с указанием периода осмотра, мероприятия по подготовке жилых помещений к определенным сезонам (зимнему и осеннему).

6. *Постановление Правительства Москвы от 21 сентября 2016 г. № 588-ПП «О порядке выкупа и найма жилых помещений, предоставленных из жилищного фонда города Москвы по отдельным видам договоров».* Постановлением утвержден Порядок заключения договоров найма жилых помещений жилищного фонда коммерческого использования города Москвы, предоставленных из жилищного фонда города Москвы по отдельным видам договоров.

7. *Постановление Правительства Москвы от 17 марта 2017 г. № 106-ПП «О Порядке организации технического учета в городе Москве, внесении изменений в правовые акты города Москвы и признании утратившими силу правовых актов (отдельных положений правовых актов) города Москвы».*

Порядок организации технического учета в городе Москве регулирует отношения, возникающие в связи с проведением технического учета объектов жилищного фонда и объектов нежилого фонда на территории г. Москвы и составлением технической документации.

Объектами технического учета в г. Москве являются расположенные на ее территории объекты капитального строительства и входящие в их состав помещения независимо от формы собственности и от целей использования. Технический учет объектов учета осуществляется путем проведения технической инвентаризации и технической паспортизации с оформлением технических паспортов объектов учета.

Под *технической паспортизацией* понимается составление систематизированного описания местоположения, количественного и качественного состава, технического состояния и уровня благоустройства объектов учета.

Под *технической инвентаризацией* понимается установление или уточнение показателей технического паспорта организацией, уполномоченной на хранение, комплектование, учет, использование архива учетно-технической, оценочной и правоустанавливающей документации, на основании данных натурного обследования, осуществленного с соблюдением требований порядка государственного учета жилищного фонда, установленного уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти.

Технический паспорт составляется для каждого объекта учета по формам, установленным приложениями 1 и 2 к указанному Порядку, с присвоением ему первичного учетного номера в Реестре технической документации на объекты учета.

Хранение, комплектование, учет, использование архива учетно-технической, оценочной и правоустанавливающей документации осуществляет Государственное бюджетное учреждение г. Москвы Московское городское бюро технической инвентаризации (МосгорБТИ).

III группа. Нормативные правовые акты, регулирующие порядок деятельности государственных органов при решении вопросов в жилищной сфере.

1. *Постановление Правительства Москвы от 10 сентября 2014 г. № 521-ПП «Об утверждении административных регламентов предостав-*

ления государственных услуг города Москвы Департаментом жилищной политики и жилищного фонда города Москвы», включающее административные регламенты предоставления государственных услуг г. Москвы: Предоставление информации и документов о зарегистрированных до 31 января 1998 г. правах на объекты жилищного фонда; Предоставление жилых помещений из жилищного фонда города Москвы по договорам социального найма или по договорам безвозмездного пользования жителям города Москвы, состоящим на жилищном учете; Предоставление жилых помещений гражданам с заболеваниями опорно-двигательного аппарата — инвалидам, использующим кресла-коляски; Предоставление субсидии для приобретения или строительства жилых помещений; Приватизация гражданами жилых помещений жилищного фонда города Москвы.

2. *Постановление Правительства Москвы от 7 апреля 2011 г. № 115-ПП «Об утверждении регламента рассмотрения в режиме “одного окна” заявлений граждан о признании их малоимущими в целях, установленных Жилищным кодексом Российской Федерации, о признании их нуждающимися в жилых помещениях и о признании их нуждающимися в содействии города Москвы в приобретении жилых помещений в рамках городских жилищных программ».*

3. *Регламент подготовки в режиме «одного окна» Департаментом жилищной политики и жилищного фонда Москвы договоров передачи жилых помещений в собственность города Москвы (расприватизация), утвержденный постановлением Правительства Москвы от 6 июня 2007 г. № 463-ПП.*

Структура документа:

1. Общие положения.

2. Порядок работы управления Департамента жилищной политики и жилищного фонда города Москвы с заявителями при приеме заявления.

3. Порядок управления Департамента в административных округах с единым информационно-расчетными центрами (ЕИРЦ) и организациями, выполняющими функцию управления домом (управляющими организациями).

4. Порядок оформления договора передачи жилых помещений в собственность города Москвы (расприватизация) на основании пакета документов, подготовленного в режиме «одного окна».

5. Причины отказа в оформлении договора передачи жилых помещений в собственность города Москвы (расприватизация).

6. Досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и (или) действий (бездействия) Департамента, его должностных лиц, государственных гражданских служащих.

7. *Регламент подготовки оформления и выдачи Департаментом жилищной политики и жилищного фонда города Москвы договора купли-продажи свободного жилого помещения в коммунальной квартире, находящегося в собственности города Москвы, договора купли-продажи доли в праве общей долевой собственности на жилое помещение, находящейся в собственности города Москвы, утвержденный постановлением Правительства Москвы от 9 февраля 2010 г. № 104-ПП.*

8. Регламент подготовки договора и (или) дополнительного соглашения на право пользования жилым помещением и (или) акта передачи жилого помещения Департаментом жилищной политики и жилищного фонда города Москвы, утвержденный постановлением Правительства Москвы от 7 августа 2007 г. № 662-ПП.

В этом документе подробнейшим образом описан порядок действий по подготовке Департаментом жилищной политики и жилищного фонда Москвы трех видов документов:

— договора социального найма — жилое помещение предоставляется гражданину в бессрочное владение и пользование для проживания в нем¹;

— договора найма жилого помещения — жилое помещение предоставляется гражданину в срочное возмездное владение и пользование для проживания в нем (приложение 2 к настоящему Регламенту);

— договора безвозмездного пользования жилым помещением — жилое помещение предоставляется гражданину в срочное безвозмездное пользование для проживания в нем (приложение 3 к настоящему Регламенту).

— дополнительного соглашения — соглашение о дополнительных условиях пользования жилым помещением, оформляется в случаях изменения состава постоянно проживающих совместно с гражданином граждан в качестве членов его семьи, замены стороны договора, изменения (уточнения) площади жилого помещения (общей/жилой площади жилого помещения), в иных случаях, предусмотренных законодательством;

— акта передачи жилого помещения — документ, подтверждающий факт приема-передачи и отсутствие у сторон по договору взаимных претензий в отношении передаваемого (принимаемого) жилого помещения.

Структура Регламента:

1. Общие положения.

2. Порядок работы Департамента при приеме заявления от граждан на подготовку социального найма жилого помещения, договора найма жилого помещения, договора безвозмездного пользования жилым помещением и (или) дополнительного соглашения.

3. Порядок работы Департамента при подготовке Договора, дополнительного соглашения и (или) или Акта.

4. Порядок работы Департамента при выдаче заявителям Договора и (или) дополнительного соглашения и (или) Акта.

5. Дополнительные сведения.

Приложения:

— Примерный договор найма жилого помещения.

— Примерный договор безвозмездного пользования жилым помещением.

IV группа. Нормативные правовые акты, регулирующие права и обязанности жителей Москвы.

1. Закон города Москвы от 6 ноября 2002 г. № 60 «О передаче в собственность города Москвы приватизированных жилых помещений».

¹ См.: постановление Правительства РФ от 21 мая 2005 г. № 315 «Об утверждении типового договора социального найма жилого помещения».

В соответствии с этим Законом лицо, приватизировавшее в свое время жилое помещение, вправе через некоторое время расторгнуть договор о приватизации, а исполнительный орган власти обязан в месячный срок с момента подачи гражданином соответствующего заявления и предоставления правоустанавливающего документа на сдаваемое помещение заключить с ним договор о передаче в собственность г. Москвы приватизированного помещения. С этого момента гражданин продолжает проживать в данном помещении, но уже на положении нанимателя по договору социального найма.

2. *Постановление Правительства Москвы от 7 ноября 2006 г. № 874-ПП «О зачете стоимости жилых помещений, находящихся в собственности граждан, при предоставлении жилых помещений, находящихся в собственности города Москвы».* В соответствии с ним при приобретении жилых помещений, находящихся в собственности Москвы, граждане имеют право на зачет части стоимости помещения за счет помещений, принадлежащих им на праве собственности.

3. *Постановление Правительства Москвы от 1 апреля 2008 г. № 248-ПП «О первоочередных мерах по обеспечению многодетных семей, состоящих на жилищном учете, жилым помещением в малоэтажном жилищном фонде города Москвы».*

4. *Примерный договор управления многоквартирным домом между собственниками помещений и управляющей организацией. Объявлен распоряжением ДЖКХиБ г. Москвы от 21.03.2011 г. № 05-14-112/1.*

Цель заключения данного договора — обеспечение благоприятных и безопасных условий проживания граждан, надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, а также предоставление коммунальных и иных услуг собственнику жилого помещения, членам его семьи, нанимателю и членам его семьи, поднанимателям, арендаторам, субарендаторам, и иным лицам, пользующимся помещением на законных основаниях.

Структура договора.

1. Общие положения.
2. Предмет договора.
3. Права и обязанности сторон.
4. Цена договора, размер платы за помещение и коммунальные услуги.
5. Ответственность сторон.
6. Контроль за выполнением управляющей организацией ее обязательств по договору и порядок регистрации факта нарушений условия настоящего договора.
7. Порядок принятия и расторжения договора.
8. Особые условия.
9. Срок действия договора.
10. Реквизиты сторон:
 - а) подпись собственника жилого помещения; оттиск печати собственника (для организаций); паспортные данные для собственника-гражданина;
 - б) подпись должностного лица управляющей организации; оттиск печати; юридический адрес; фактический адрес; банковские реквизиты управляющей организации.

5. *Постановление Правительства Москвы от 14 июля 2015 г. № 430-ПП «Об обеспечении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями в городе Москве».* Этим Постановлением утверждены:

— Порядок формирования списка детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, подлежащих обеспечению жилыми помещениями из специализированного жилищного фонда города Москвы по договорам найма специализированных жилых помещений;

— Порядок установления факта невозможности проживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в ранее занимаемых жилых помещениях, нанимателями по договорам социального найма или членами семьи нанимателя по договору социального найма либо собственниками которых они являются;

— Порядок предоставления детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилых помещений из специализированного жилищного фонда города Москвы по договорам найма специализированных жилых помещений;

— Порядок выявления обстоятельств, свидетельствующих о необходимости оказания лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, содействия в преодолении трудной жизненной ситуации, предоставления им жилых помещений по договорам социального найма либо предоставления им жилых помещений из специализированного жилищного фонда города Москвы по договорам найма специализированных жилых помещений на новый срок;

— Порядок осуществления контроля за использованием, распоряжением и обеспечением надлежащего санитарного и технического состояния жилых помещений, нанимателями по договорам социального найма или членами семьи нанимателя по договору социального найма либо собственниками которых являются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей;

— Порядок признания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, малоимущими в целях освобождения их от внесения платы за пользование жилыми помещениями, предоставленными из специализированного жилищного фонда города Москвы по договорам найма специализированных жилых помещений.

Изучение регионального жилищного законодательства города Москвы позволяет сделать ряд выводов.

1. Определения понятия «жилищное законодательство» в ЖК РФ и в Уставе города Москвы различаются. В первом источнике оно более подробное. Такое различие противоречит правилам создания регионального законодательства.

2. Состав регионального жилищного законодательства Москвы очень разнообразен и не систематизирован. Жилищное юридическое законода-