

ОБРАЗОВАНИЕ

Е.С. Филиппова

Жилищное ПРАВО

Учебник
для вузов



ЮСТИЦ  ИНФОРМ

Елена Филиппова

Жилищное право

«Юстицинформ»

2007

Филиппова Е. С.

Жилищное право / Е. С. Филиппова — «Юстицинформ», 2007

ISBN 5-7205-0769-8

Учебник «Жилищное право» подготовлен в соответствии с программой аналогичного курса для юридических вузов, соответствующей Государственному образовательному стандарту высшего профессионального образования, и базируется на положениях Жилищного кодекса Российской Федерации, вступившего в силу 1 марта 2005 г. (с последующими изменениями). В основу учебника положено новейшее жилищное законодательство России, подробно рассмотрены и прокомментированы основные федеральные законы, касающиеся регулирования жилищных отношений, учтены положения и выводы, содержащиеся в научных трудах и разработках отечественных и зарубежных ученых – специалистов в области жилищного права. Издание предназначено для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов и факультетов, а также для всех граждан, интересующихся вопросами жилищного права.

ISBN 5-7205-0769-8

© Филиппова Е. С., 2007

© Юстицинформ, 2007

Содержание

Глава 1	5
§ 1.1. Понятие и предмет жилищного права	5
§ 1.2. Метод жилищного права	8
§ 1.3. Основные принципы жилищного права	10
§ 1.4. Источники жилищного права	12
§ 1.5. Место жилищного права в гражданском праве и системе российского права	14
§ 1.6. Жилищная политика в России: прошлое и будущее	17
Глава 2	25
§ 2.1. Основные начала жилищного законодательства	25
§ 2.2. Условия для осуществления права на жилище и порядок их обеспечения	28
§ 2.3. Конституционное право граждан на жилище	29
§ 2.4. Неприкосновенность жилища	34
Конец ознакомительного фрагмента.	35

Е. С. Филиппова

Жилищное право

Глава 1

Жилищное право – подотрасль гражданского права

§ 1.1. Понятие и предмет жилищного права

Жилищное право – это совокупность норм права, регулирующих жилищные отношения. 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 – это институт гражданского права, включающий в себя нормы других отраслей права, посвященные либо непосредственно жилищным правоотношениям, либо отношениям, связанным с жильем¹. Таким образом, *предметом регулирования жилищного права* является определенная совокупность общественных отношений, которые получили в законодательстве и в юридической литературе название «жилищные отношения».

Жилищное право *в узком смысле* традиционно понимается как часть (отрасль) гражданского права, совокупность норм гражданско-правового характера, регулирующих отношения пользования жилыми помещениями, проживание в них. Эти отношения считаются ядром жилищных отношений, главным компонентом их содержания. Например, *И.Л. Брауде* считал, что «жилищное право не образует самостоятельной отрасли права в единой системе советского права. То, что у нас называют жилищным правом, есть часть гражданского права». Кроме того, *И.Л. Брауде* высказался за выделение жилищного права из гражданского права в комплексную (многоотраслевую) учебную и научную дисциплину². *В.Н. Литовкин* также считает, что «жилищное право является составной частью гражданского права... Жилищное право – это специальные нормы гражданского права, регламентирующие владение и пользование чужим жильем...»³. Сторонники этого взгляда исходят из понимания жилищного права как, главным образом, права, регулирующего пользование жилыми помещениями. Что касается других правовых норм (например, регулирующих управление, эксплуатацию жилищного фонда), то они рассматриваются не как жилищные, а как нормы «иного рода», регулирующие отношения, которые находятся за пределами жилищных правоотношений. Другие авторы исходят из более широкого понимания жилищного права – регулирующего «отношения, в которых удовлетворяется потребность в жилье», либо «отношения, складывающиеся в процессе удовлетворения гражданами своих жилищных потребностей», либо «отношения по удовлетворению потребностей граждан в жилье».

Вместе с тем некоторые авторы высказываются в пользу выделения жилищного права в особую, комплексную отрасль права. Так, *С.И. Аскназий* полагает, что наряду с основными (базовыми, профилирующими и иными основными) отраслями права, образующими сердцевину, ядро правовой системы, имеются вторичные, комплексные образования в структуре права. По его мнению, «эти образования являются комплексными в том смысле, что нормы, в

¹ См.: *Корнеева И.Л.* Жилищное право Российской Федерации: Учебное пособие. М.: Юристъ, 2004. С. 13.

² См.: *Брауде И.Л.* Некоторые вопросы системы советского права // Ученые записки ВШОН. 1955. Вып. 4. С. 21.

³ См.: *Литовкин В.Н.* Жилищное право, жилищное законодательство – соотношение с гражданским правом // Новый Гражданский кодекс России и отраслевое законодательство. М., 1995. С. 28.

них входящие, не связаны единым методом и механизмом регулирования, почти все они имеют «прописку» в основных отраслях».

На эти нормы распространяются общие положения соответствующих основных отраслей. Во вторичную структуру они входят, будучи нормами, например, гражданского, уголовного, административного, трудового права. «Нормы комплексного образования, – считает он, – по иному предмету и по иным, пусть не главным, юридическим особенностям вторично, ничуть не нарушая архитектоники основных отраслей и не исключая из их состава ни одной нормы, объединяются в особую общность».

В результате формирования вторичных, комплексных образований структура (система) права приобретает многоуровневый (многоплоскостной) характер. «Именно в своей многомерности, в органическом единстве основных отраслей и комплексных образований, – пишет С.И. Аскназий, – правовая система способна предстать как действенный – стабильный и в то же время динамичный организм, обладающий значительными регулятивными возможностями и в силу этого глубоко и многосторонне воздействующий на общественные отношения».

Существование комплексных отраслей права признают и другие авторы. Например, *П.С. Никитюк* говорит о существовании «комплексных отраслей права, построенных как некое соединение разнородных предметов и методов правового регулирования». По мнению *В.Д. Комарова*, «наиболее правильно... считать жилищное право комплексной отраслью права, которая базируется на комплексной отрасли законодательства. Как комплексная отрасль права жилищное право представляет собой совокупность норм, регулирующих общественные отношения по управлению жилищным фондом, его содержанию и ремонту; отношения, возникающие в связи с предоставлением гражданам жилых помещений и пользованием ими на условиях найма или аренды, отношения собственности в жилищной сфере и другие общественные отношения, связанные с удовлетворением жилищной потребности».

Разделение всей системы правовых норм на различные отрасли права происходит не по одному, а по разным основаниям и на разных уровнях. По мнению *А.В. Мишкевича*, такое разделение свидетельствует о многообразии общественной жизни и потребностей, обуславливающих формирование системы права⁴.

Жилищное право *в широком смысле* – это комплексная отрасль права, в которой объединены нормы и правовые институты гражданского, административного и других отраслей права. Жилищное право не является самостоятельной отраслью наравне с такими отраслями, как конституционное, административное, гражданское, трудовое, семейное, земельное право. Будучи связаны между собой тем, что обслуживают специфические (жилищные) отношения, существующие и развивающиеся по поводу особого материального объекта – жилища, жилищно-правовые нормы образуют особую, вторичную, комплексную отрасль права (правовой комплекс, правовую общность), развивающуюся по своим внутренним закономерностям.

Комплексный характер жилищного права заключается в том, что оно соединяет в себе не только нормы гражданско-правового характера (которые составляют большинство в общей массе жилищных норм), но и нормы других отраслей права, которые посвящены либо непосредственно жилищным правоотношениям, либо отношениям, так или иначе связанным с жильем. К последним относятся административное, земельное, экологическое, финансовое право. Вместе с тем жилищное право – это не механическая совокупность разнообразных правовых норм. В процессе кодификации произошло не просто систематизированное изложение жилищно-правового материала в жилищных законах и Жилищном кодексе России, а переработка и обогащение содержания правовых норм, восполнение пробелов в праве, введение в юридическую ткань новых особых системных нормативных правовых обобщений, что поз-

⁴ См.: *Мишкевич А.В.* Соотношение системы советского права с системой советского законодательства // Ученые записки ВНИИСЗ. 1967. Вып. 11. С. 14.

волило создать относительно самостоятельное комплексное правовое образование. В связи с этим можно с большой оговоркой подчеркивать «первичность» норм (отраслей) права и «вторичность» отраслей законодательства. Скорее всего, наоборот, «первично» законодательство как источник права. Право – это, прежде всего, законодательство в совокупности юридических норм, образующих право; главную и определяющую роль играют законодательные нормы, и поэтому система законодательства образует юридическую первооснову системы права. Только после создания норм права в форме статьи закона или другого правового акта они приобретают относительную самостоятельность и в своем действии начинают влиять на развитие системы законодательства. Разумеется, в теоретическом и практическом планах необходимо различать двуединую природу акта законодательства как формы, в которую облекается норма права, так и нормы, выражающей неразрывную связь нормы права и статьи закона (или другого нормативного правового акта).

Жилищное право как комплексное правовое образование характеризуется тем, что это определенное целостное правовое образование, которому свойственны свои специфические предмет регулирования, принципы, наличие общих (основных) положений, особых способов и приемов правового регулирования, т. е. наличие специфического механизма, режима правового регулирования, отличающего это право от смежных отраслей и комплексных правовых образований.

Жилищное право как комплексная отрасль имеет свою систему: правовые институты, правовые нормы, которыми регулируются соответствующие группы однородных жилищных отношений. Можно сделать вывод, что признание Гражданским кодексом самостоятельного существования жилищного законодательства во многом предопределяет в будущем выделение жилищного права как комплексной отрасли российского права.

Провозглашение в Конституции России (ст. 40) права на жилище обусловило выделение всех отношений, возникающих по поводу жилого помещения, его пользования и эксплуатации, в самостоятельную группу жилищных отношений, а регулирующих эти отношения правовых актов – в самостоятельную комплексную отрасль – жилищное законодательство.

Общественные отношения, которые по принятой Жилищным кодексом терминологии называются жилищными, имеют характерную особенность – они складываются, как правило, по поводу готового объекта, которым является жилой дом или иное жилище, включенное в установленном порядке в состав жилищного фонда и предназначенное для проживания. Наличием такого специфического объекта регулирования общественных отношений жилищное законодательство отличается от других отраслей законодательства и права.

В круг общественных отношений, которые составляют предмет жилищного законодательства (жилищного права), входят отношения, складывающиеся по поводу управления жилищным фондом, учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий; владения и ограниченного распоряжения жилыми помещениями, предоставленными гражданам – нанимателям и членам их семей для проживания; отношения по поводу эксплуатации, обеспечения сохранности и ремонта жилых домов и жилых помещений и др. Жилищными законами регулируются и некоторые другие отношения (которые в Жилищном кодексе отнесены к жилищным), складывающиеся в жилищной сфере по поводу жилища: жилищно-земельные, кредитные и др.⁵ Жилищные отношения неоднородны. Большинство из них – имущественные; они складываются по поводу объектов, имеющих экономическую ценность: квартир, жилых домов, жилищных фондов и др.

⁵ Седугин П.И. Жилищное право: Учебник для вузов. М.: Норма, 2004. С. 8.

§ 1.2. Метод жилищного права

Под методом «в самом общем значении» понимается «способ достижения цели, определенным образом упорядоченная деятельность». Метод же, рассматриваемый «в специально философском значении», определяется как «способ познания» и «способ воспроизведения в мышлении изучаемого предмета»⁶.

*Метод*⁷ правового регулирования — это приемы и способы воздействия юридических норм на общественные отношения. Если предмет отвечает на вопрос, какие отношения регулирует право, то метод — на вопрос, как осуществляется это регулирование. Метод правового регулирования определяется способом создания прав и обязанностей участников урегулированных правом общественных отношений, характером взаимоотношений субъектов права. Например, Л.С. Явич полагает, что как для дифференцирования правовой системы важно не всякое подразделение общественных отношений, а лишь то, которое влечет за собой образование специфических методов регулирования, так и для конструирования отраслевого юридического метода следует исключать произвольный набор приемов и способов воздействия права на общественные отношения, нивелирующий различия между отдельными отраслями права. При этом метод отличается замкнутостью (суверенностью) и неприменимостью к отношениям, регулируемым определенной отраслью норм, лежащих за ее пределами⁸.

Иную позицию в оценке метода правового регулирования занимают те, кто полагает, что всей системе права присущ один и тот же набор инструментов юридического воздействия на социальные процессы, вследствие чего должна быть исключена постановка вопроса о наличии у каждой отрасли своего собственного, автономного и специфического, метода регулирования. Например, В.Д. Сорокин считает, что метод правового регулирования отличается высокой универсальностью, которая проявляется во взаимодействии трех типов правового регулирования, и каждый при наступлении определенных условий выполняет функцию взаимного обеспечения. Составляющие его элементы — дозволение, предписание и запрет — обладают способностью выступать в различных вариациях, сообразно характеру тех отношений социально-правовой среды, которые нуждаются в необходимом воздействии.

Логически завершает эту конструкцию признание того, что право на регулируемые отношения может воздействовать только посредством дозволения, предписания и запрета, вследствие чего специфика отдельных отраслей проявляется лишь в наборе (соответствующей комбинации) этих приемов, составляющих сущность единого метода правового регулирования⁹. Однако из подобного подхода вовсе не следует вывод об отсутствии у правовых отраслей собственных, не тождественных различным модификациям единого метода правового регулирования и институциональных способов юридического воздействия на объект регулирования.

Под **методом жилищного права** следует понимать способ регулирования жилищных правоотношений. Поскольку жилищное право в широком смысле является комплексным институтом, то у него нет самостоятельного метода регулирования: его метод характеризуется чертами, присущими гражданскому праву в целом и характерными для тех отраслей права, нормы которых могут присутствовать в жилищных правоотношениях.

⁶ Философский словарь. М., 1988. С. 20.

⁷ *Метод* (от греч. methodos — путь исследования или познания, теория, учение) — совокупность приемов или операций практического или теоретического освоения действительности, подчиненных решению конкретной задачи.

⁸ См.: Дмитриев Ю.А., Израелин В.Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. Ростов-на-Дону: Феникс, 2003. С. 97.

⁹ См.: Лысенко В.И. Выборы и представительные органы в новой Европе: политологический опыт и новые тенденции 80—90-х годов. М.: Наука, 1994.

Нормы жилищного права не замыкаются в себе, более того, они относятся к различным отраслям российского права. Так, нормы, регулирующие использование жилого помещения, относятся только к гражданскому праву; нормы, регулирующие распределение, предоставление, бронирование жилого помещения в государственном и муниципальном фондах, – только к административному праву. 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, переход прав на недвижимость, выдача ордера на жилое помещение социального использования). Правоотношения в области управления, эксплуатации, обеспечения сохранности, ремонта жилого помещения регулируются нормами и гражданского права, и целого ряда других отраслей права: административного, налогового, земельного. Таким образом, хотя формально жилищное право – лишь институт гражданского права, сформировавшийся вокруг договора найма жилого помещения, однако содержание, объем и значение этого института дают веские основания для придания ему статуса подотрасли гражданского права.

§ 1.3. Основные принципы жилищного права

Под правовыми принципами (принципами права) понимаются основные начала, важнейшие положения правового регулирования общественных отношений. Принципы права пронизывают все отрасли права, однако в каждой отрасли, подотрасли или правовом институте их действие проявляется по-своему¹⁰.

Проблема принципов жилищного права подробно исследовалась такими учеными, как Г.А. Свердлов, И.Б. Марткович, П.И. Седугин, В.Д. Комаров, высказавшими разные точки зрения на то, какие принципы для жилищного права базовые (основные). В жилищном праве проявляется действие принципов нескольких отраслей права. Например, в сфере жилищных отношений пользования жилыми помещениями на основе договора найма регулирование осуществляется по принципам, свойственным гражданскому праву и, следовательно, проявляется гражданско-правовой метод регулирования. Итак, основными принципами жилищного права являются:

1) *Принцип недопустимости произвольного лишения жилища* — важнейший принцип жилищного права, имеющий большое значение для реализации стабильного, устойчивого права пользования жилищем. Его можно рассматривать как одно из основных проявлений общего принципа недопустимости произвольного вмешательства в частные дела.

2) *Принцип доступности для граждан условий найма жилых помещений*. Содержание данного принципа выражается в том, что гражданин может реализовать свое право на жилище различными способами: на основе договора социального найма, вступления в члены жилищного или жилищно-строительного кооператива либо путем вступления в различные гражданские правоотношения по приобретению жилья и др. Этот принцип реализуется в широком размахе жилищного строительства, позволяющем большую часть новых жилых помещений предоставлять внаем либо по другим основаниям бесплатно или за доступную плату малоимущим гражданам, военнослужащим, работникам бюджетной сферы и другим указанным в законе категориям граждан, нуждающимся в жилище.

3) *Принцип неприкосновенности жилища* (ст. 25 Конституции) предопределяет гарантии охраны права граждан на жилище и направлен на обеспечение стабильного осуществления собственником (нанимателем, арендатором) жилого помещения права пользоваться им без нарушения или ущемления этого права. В Конституции определено, что никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения. Запрещение проникновения в жилище означает не только вхождение в него вопреки воле проживающих в нем граждан, что образует состав преступления (ст. 139 УК РФ)¹¹, но и иные формы получения сведений о том, что происходит в жилище.

Этот принцип был подтвержден в постановлении Конституционного Суда России от 23 июня 1995 г. по делу о проверке конституционности частей 1 и 2 пункта 9 статьи 60 ЖК РСФСР, который признал неконституционными положения указанной нормы, устанавливающие ограничения конституционного права граждан на жилище в связи с их временным отсутствием в жилом помещении, когда оно не связано со злоупотреблением ими своими жилищными правами или с невыполнением возложенных на них жилищных обязанностей¹¹.

4) *Принцип демократического, гуманистического отношения к гражданам – нанимателям и собственникам жилых помещений*, имеющий огромное значение для регулирования жилищных отношений в России.

¹⁰ См.: Седугин П.И. Указ. соч. С. 36.

¹¹ См.: СЗ РФ. 1995. № 27. Ст. 2622.

5) *Принцип цивилизованного использования жилых помещений.* Проявление этого принципа, особенно в последние годы, можно проиллюстрировать следующими примерами:

- жилищное законодательство предоставляет гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий, как правило, отдельную квартиру на семью;
- вместо ранее действовавшего правила о принудительном изъятии у нанимателя излишней жилой площади и передаче ее другому нанимателю установлено новое правило: наниматель сам может ставить вопрос о замене занимаемого им жилого помещения на жилое помещение меньшего размера;
- отменены ранее действовавшие многочисленные ограничения при строительстве и приобретении гражданами в собственность жилых домов.

Отныне частная собственность на недвижимость в жилищной сфере, включая жилищный фонд либо его часть, не ограничивается количеством, размерами и стоимостью и обеспечивается правом неприкосновенности (ст. 25 Конституции России). Осуществление этого принципа можно рассматривать как проявление на практике конституционных прав и свобод человека и гражданина, социальной политики российского государства, направленной на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

6) *Принцип неприкосновенности собственности,* имеющий большое значение для жилищно-правового регулирования; он вытекает из положений статьи 35 Конституции России о том, что «никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения».

В соответствии с этим принципом гражданам – собственникам жилых помещений законодательство предоставляет возможность стабильно осуществлять права владения, пользования и распоряжения принадлежащими им жилыми помещениями в соответствии с их назначением (ст. 288 ГК РФ), а членам семей собственников – возможность пользоваться этими помещениями на условиях, предусмотренных жилищным законодательством (ст. 292 ГК РФ). Действие данного принципа в определенной степени влияет и на жилищные отношения по пользованию жилыми помещениями на основании договора социального найма, который носит бессрочный характер и предусматривает возможность пользования жильем не только нанимателями, но и их детьми, внуками¹².

7) *Принцип недопустимости ограничения (или лишения) права пользования жилым помещением,* за исключением действий нанимателя или членов его семьи, которые не сопряжены со злоупотреблением ими своими жилищными правами или с невыполнением возложенных на них жилищных обязанностей и непосредственно при этом не нарушают права и законные интересы других лиц¹³.

Ограничение права пользования жилым помещением может повлечь за собой такие действия нанимателя или членов его семьи, которые сопряжены со злоупотреблением ими своими правами или с невыполнением возложенных на них обязанностей и нарушают при этом права и законные интересы других лиц.

¹² Право этих пользователей жилыми помещениями носит, по мнению некоторых авторов, характер вещного права и по содержанию близко к праву собственности.

¹³ Данный принцип жилищного права сформулирован в постановлении Конституционного Суда России от 23 июня 1995 г. по делу о проверке конституционности части 1 и пункта 8 части 2 статьи 60 ЖК РСФСР.

§ 1.4. Источники жилищного права

Источники жилищного права можно подразделить на две большие группы:

– законы Российской Федерации и принятые в соответствии с ними нормативные правовые акты;

– законы и другие нормативные акты, принятые субъектами Федерации.

Охарактеризуем основные источники жилищного права.

1) *Конституция России* является правовой основой жилищного законодательства: нормы, содержащиеся в Основном законе страны, определяют содержание других нормативных актов, регулирующих жилищные правоотношения. Конституция относит жилищное законодательство к совместному ведению Федерации и ее субъектов (п. «к» ч. 1 ст. 72), в отличие от гражданского законодательства, которое относится к исключительному ведению Российской Федерации¹⁴.

2) Жилищный кодекс России от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ, вступивший в силу с 1 марта 2005 г. (опубликован в «Российской газете» 12 января 2005 г. № 1), знаменует собой новую эпоху в развитии жилищных отношений в нашей стране¹⁵.

3) Согласно *Закону РФ от 4 июля 1991 г. № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»*, государственные и муниципальные органы могут бесплатно передавать в собственность граждан по их просьбе занимаемые ими жилые помещения в домах государственного и муниципального жилищных фондов. Этот Закон содержит правила приватизации жилищного фонда России и является правовым основанием для изменения формы собственности на конкретное жилое помещение у конкретного лица.

4) *Градостроительный кодекс Российской Федерации* определяет систему законодательства о градостроительстве, регулирует вопросы обеспечения права граждан на благоприятную среду жизнедеятельности, на выбор места жительства в пределах России при осуществлении градостроительной деятельности, на соблюдение 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 над градостроительной деятельностью, ответственность за нарушение законодательства России о градостроительстве.

5) *Закон РФ от 25 июня 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»*, будучи административно-правовым актом, является и источником гражданского права, поскольку обязывает граждан регистрироваться по месту проживания и ограничивает возможность их пребывания на некоторых территориях страны.

6) *Федеральный закон от 21 июля 1997 г. «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»* и принятая на основании этого Закона и в соответствии с ним Инструкция о порядке государственной регистрации договоров купли-продажи и перехода права собственности на жилые помещения¹⁶.

7) Важнейшим источником жилищного права является *Гражданский кодекс*, в частности, глава 35 «Наем жилого помещения» (ст. 671–688 ГК РФ).

¹⁴ Это означает, что до принятия нормативного акта федерального значения субъект Федерации регулирует жилищные правоотношения местными нормативными актами по этому вопросу, однако после принятия федерального нормативного акта аналогичный правовой акт субъекта Федерации должен быть отменен.

¹⁵ Канувший в Лету Жилищный кодекс РСФСР был принят в 1983 г., и к 2005 г. большая часть его норм не соответствовала современным жилищным правоотношениям, а лишь тормозила их развитие и модернизацию.

¹⁶ Утверждена приказом Минюста России от 6 августа 2001 г.

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

9) *Земельный кодекс России* от 25 октября 2001 г.¹⁷ (ЗК РФ) регулирует правовое положение, в частности, земель поселений, т. е. земель, используемых и предназначенных для застройки и развития городских и сельских поселений. В статье 83 ЗК РФ специально указывается, что правила землепользования и застройки городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга утверждаются и изменяются законами этих субъектов.

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

Законодательную деятельность субъекты Федерации ведут путем принятия отдельных нормативных актов, например:

- Положения о порядке и условиях передачи государственного и муниципального жилищных фондов в собственность граждан в г. Москве (утверждено постановлением Правительства г. Москвы от 27 августа 1991 г.);

- решения «О приватизации жилищных помещений», принятого Санкт-Петербургским городским Советом народных депутатов 27 октября 1992 г.;

- решения от 24 мая 1993 г. «Об условиях и порядке приватизации жилья в городе Санкт-Петербурге».

Многочисленность и разнообразие подобных актов затрудняют решение конкретных жилищных вопросов¹⁸.

К числу источников жилищного права следует относить и постановления пленумов Верховных Судов СССР и Российской Федерации.

Особое место в жилищном законодательстве стали занимать международно-правовые акты после того, как Конституция определила, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью правовой системы России (ч. 4 ст. 15). В Конституцию вошли нормы о жилищных правах, заимствованные из Всеобщей декларации нрав 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.¹⁹

Конституционные нормы о жилищных правах, в свою очередь, стали основой для разработки других нормативных актов по жилищному праву.

¹⁷ В соответствии с Федеральным законом от 25 октября 2001 г. «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» этот Кодекс введен в действие со дня его официального опубликования – с 30 октября 2001 г.

¹⁸ Поэтому у правительства г. Москвы возникла идея создать жилищный кодекс столицы, чтобы систематизировать созданные нормативные акты и устранить противоречия в них.

¹⁹ Ратифицирован Президиумом Верховного Совета СССР 18 сентября 1973 г. и вступил в силу 3 января 1976 г.

§ 1.5. Место жилищного права в гражданском праве и системе российского права

Жилищное законодательство в основной его части до 1980-х гг. включалось в состав гражданского законодательства, пока не было признано целесообразным подготовить и принять в качестве самостоятельных основополагающие жилищные законы – Основы жилищного законодательства и жилищные кодексы²⁰. В течение 1983–1995 гг. жилищное законодательство России развивалось отдельно от гражданского законодательства. Во вступившей в силу с 1 января 1995 г. первой части Гражданского кодекса содержатся наиболее важные нормы, связанные с осуществлением прав на жилое помещение (гл. 18 и 35 ГК РФ). Согласно статье 288 ГК РФ, собственник владеет, пользуется и распоряжается принадлежащим ему жилым помещением в соответствии с его назначением. Предусматривается, что жилые помещения предназначены для проживания граждан и что гражданин, собственник жилого помещения, может использовать его для личного проживания и проживания членов его семьи. Гражданский кодекс устанавливает также, что жилые помещения их собственники могут сдавать другим гражданам для проживания на основании договора.

Вторая часть Гражданского кодекса включает в себя главу 35 «Наем жилого помещения», посвященную общему регулированию найма жилого помещения, при этом Кодекс «исходит из подразделения такого найма на наем жилого помещения в государственном и муниципальном жилищном фонде социального использования и наем жилого помещения в домах (квартирах) граждан и организаций, осуществляемый, как правило, на коммерческих началах (коммерческий наем)»²¹. Вместе с тем в Гражданском кодексе прямо признается самостоятельное существование жилищного законодательства как отрасли законодательства. Это вытекает из Конституции, в которой отдельно упоминаются гражданское законодательство (п. «о» ст. 71) и жилищное законодательство (п. «к» ст. 72). Например, в статье 288 ГК РФ указано, что «перевод помещений из жилых в нежилые производится в порядке, определяемом жилищным законодательством». В норме статьи 292 ГК РФ предусматривается: «Члены семьи собственника, проживающие в принадлежащем ему жилом помещении, имеют право пользоваться этим помещением на условиях, предусмотренных жилищным законодательством». Из этого следует, что гражданское законодательство регулирует отношения, связанные с владением, пользованием и распоряжением жилыми помещениями, лишь тогда, когда жилье становится предметом экономического оборота. Отношения собственности, вещные отношения в жилищной сфере – это области, регулируемые гражданским законодательством. В юридической литературе указывалось, что «многие законы и иные нормативные акты с равным основанием могут считаться актами как жилищного, так и гражданского законодательства. Сказанное относится и к Закону РФ «Об основах федеральной жилищной политики», и к Закону о приватизации, и к Закону РФ «О товариществах собственников жилья», и ко многим другим законам и подзаконным нормативным актам, рассчитанным как на собственно гражданские, так и на жилищные отношения. Четкую разграничительную линию между ними едва ли можно провести». В статье 672 ГК РФ дается общее определение договора найма жилого помещения в государственном и муниципальном жилищном фонде социального использования. Одновременно в Гражданском кодексе указывается, что «договор социального найма жилого помещения заключается по основаниям, на условиях и в порядке, предусмотренных жилищным законодательством». По правилам жилищного законодательства определяется, например, пригодность жилого помеще-

²⁰ См.: Седугин П.И. Право на жилище в СССР. М., 1983. С. 41–52.

²¹ Крашенинников П.В. Наем жилого помещения // Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая. М., 1996. С. 350.

ния для проживания. Следовательно, наем жилого помещения социального использования и другие аспекты жилищных отношений – это в основном предмет регулирования жилищного законодательства. Действие жилищного закона может быть распространено и на некоторые категории граждан (таковы правовые акты о жилищных льготах, о предоставлении служебных жилых помещений, общежитий и других специализированных жилых помещений).

Вопрос о месте жилищного права в системе российского права является дискуссионным уже в течение нескольких десятилетий. По этому поводу в юридической науке высказаны многочисленные и самые разнообразные точки зрения, которые можно свести к трем основным группам. Одни авторы считают, что жилищное право – это институт²² или даже подотрасль²³ гражданского права, другие – что жилищное право представляет собой комплексную отрасль права. Такой вывод впервые сделал еще в 1947 г. В.К. Райхер²⁴. Он писал, что жилищные отношения регулируются нормами трех институтов: административно-правового института распределения жилья, гражданско-правового института договора найма жилого помещения, кооперативно-правового института по обеспечению жилой площадью в домах жилищно-строительных кооперативов. По мнению В.К. Райхера, данные отношения входят во вторичное образование системы права – комплексную отрасль права. Эту позицию впоследствии поддержали и другие ученые²⁵.

Действительно, разделение всей системы правовых норм на различные отрасли права происходит не по одному, а по разным основаниям и на разных уровнях. По мнению А.В. Мицкевича, подобное разделение свидетельствует о многообразии общественной жизни и потребностей, обуславливающих формирование системы права²⁶. Профессор Ю.К. Толстой приходит к выводу о существовании двух типов отрасли права: основных и комплексных. Последние состоят из норм, взятых из основных отраслей права, регулируют разнородные отношения, занимают, по мнению Ю.К. Толстого, лишь условное место в систематике права²⁷.

Жилищное право – это комплексная отрасль, в которой объединены нормы и правовые институты гражданского (большая часть норм), административного и других отраслей права. Так, С.С. Алексеев в книге «Теория права», используя системный подход к структурному анализу, приходит к выводу о существовании определенной иерархии в строении правовой материи, различных уровней в системе права и, в частности, выделяет в правовой системе вторичные образования^[2] – *комплексные отрасли права*. Своеобразие таких правовых образований в системе права проявляется в том, что нормы, составляющие комплексную отрасль, как бы определены «по двум адресам». Во-первых, они выступают как нормы основных отраслей права (например, конституционного); во-вторых, будучи нормами основных отраслей права и оставаясь таковыми, вместе с тем входят во вторичную правовую структуру – так называемую комплексную отрасль права.

Итак, понятие жилищного права в широком смысле было сформулировано на базе содержания и смысла жилищных законов (Жилищного кодекса РСФСР, Основ жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик, Законов РФ «Об основах федеральной

²² См., напр.: Чигир В.Ф. Советское жилищное право. Минск, 1968. С. 22; Основы советского жилищного законодательства. Свердловск, 1981. С. 45.

²³ См., напр.: Брауде И.Л. Некоторые вопросы системы советского права // Ученые записки ВИЮН. М., 1955. Вып. 4. С. 21; Никитюк П.С. Жилищное право. Кишинев, 1977. С. 19–22.

²⁴ См.: Райхер В.К. Общественно-исторические типы страхования. М., 1947. С. 189, 190.

²⁵ См., напр.: Корнеев С.М. Основные тенденции развития жилищного права в условиях становления рыночной экономики // Гражданское право России при переходе к рынку. М., 1995. С. 150; Никитюк П.С. Указ. соч. С. 36–40; Седугин П.И. Жилищное право: Учебник для вузов. М., 1998. С. 13.

²⁶ См.: Мицкевич А.В. Соотношение системы советского права с системой советского законодательства // Ученые записки ВНИИСЗ. 1967. Вып. 11. С. 14.

²⁷ См.: Толстой Ю.К. Кодификация гражданского законодательства в СССР (1961–1965 гг.): Автореф. дис... докт. юрид. наук. Л., 1970. С. 10, 11.

жилищной политики», «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» и др.), в которых «жилищные отношения» как предмет жилищного права охватывали все разнообразные виды жилищных отношений, а не только отношения пользования жилыми помещениями. Как комплексная отрасль права (правовой комплекс) жилищное право регулирует отношения, складывающиеся в процессе пользования жилыми помещениями, предоставления их в пользование, управления и эксплуатации жилищных фондов, т. е. общественные отношения, возникающие в процессе реализации права на жилище. Специфической чертой общественных отношений, регулируемых нормами жилищного права, является то, что они возникают, существуют и развиваются, главным образом, по поводу особого материального объекта – жилища (жилого дома, квартиры, комнаты и т. д.), специально предназначенного для проживания граждан.

Понятие «жилищное право» в широком смысле сформулировано на базе содержания и смысла жилищных законов – Жилищного кодекса России, законов об основах жилищной политики, о приватизации и других, в которых жилищные отношения как предмет жилищного права охватывают все разнообразные виды жилищных отношений, а не только отношения пользования жилыми помещениями.

Жилищное право заимствует методы правового регулирования, используемые в других, основных отраслях права. Например, для отношений пользования жилыми помещениями характерен гражданско-правовой метод (с использованием административно-правовых средств); для отношений распределения (предоставление) жилья, управления жилищным фондом, других отношений организационного, управленческого характера – метод административного права (метод власти-подчинения). Вместе с тем жилищное право – это не механическая совокупность разнообразных правовых норм. В процессе кодификации жилищно-правовой материал был не просто систематизирован изложен в законах и Жилищном кодексе, а переработан и обогатил содержание правовых норм, восполнил пробелы в праве, ввел в юридическую ткань новые, особые системные нормативные правовые обобщения (в том числе понятие «жилищные отношения»), что позволило создать относительно самостоятельное комплексное правовое образование.

§ 1.6. Жилищная политика в России: прошлое и будущее

Современное жилье как элемент материальной культуры прошло длинный исторический путь: от естественных укрытий и пещер – первых пристанищ наших предков – до современных домов-небоскребов, оборудованных сложной инженерной техникой. На разных этапах развития общества по-разному решались вопросы обеспечения граждан жильем.

В дореволюционной России жилищное хозяйство находилось в основном в руках частных предпринимателей и было наиболее отсталым в мире. По низкому уровню благоустройства и уплотненности жилища, по антисанитарии Россия занимала первое место в Европе. По статистике, средняя обеспеченность жилой площадью в городах России в 1913 г. составляла 4,5 кв. м, фактическая же обеспеченность была еще ниже²⁸.

Россия была аграрно-индустриальной страной, что и определяло состав ее населения: 82 % жителей проживало в сельской местности и, как правило, в собственных избах без элементарных удобств²⁹. Накануне Первой мировой войны жилищный фонд городов России составлял 180 млн кв. м, из которых 80 % составляли одноэтажные деревянные и малоразмерные дома, находившиеся в собственности граждан³⁰.

В 1917 г. пришедшие к власти большевики немедленно приступили к решению жилищного вопроса в соответствии со своими программными документами, в частности с первой Программой партии 1903 г., в основе которых лежали идеи экспроприации домов буржуазии и переселения в них из трущоб и подвалов рабочих. Эти идеи были развиты В.И. Лениным в дополнении к проекту декрета Петроградского Совета «О реквизиции теплых вещей для солдат на фронте», которое называлось «О реквизиции квартир богатых для облегчения нужды бедных»³¹. В соответствии с ним домовым комитетам вменялось в обязанность взять на учет богатые квартиры, подлежащие реквизиции, а районным Советам рабочих и солдатских депутатов – утверждать списки и порядок занятия квартир беднотой. 20 ноября (3 декабря) 1917 г. В.И. Ленин составил «Тезисы закона о конфискации домов с сдаваемыми внаем квартирами»³², которые стали основой «жилищного передела» – выселения буржуазии из ее домов и заселения их семьями рабочих из подвалов, трущоб, казарм. В «Тезисах» предусматривалась также национализация всей городской земли; в них были намечены главные направления жилищной политики Советского государства и заложены принципы управления общественным жилищным фондом.

Изложенные в «Тезисах» идеи нашли дальнейшее отражение в декрете СНК РСФСР от 23 ноября (6 декабря) 1917 г. «Об отмене частной собственности на городские недвижимости» и декрете ВЦИК от 6 (29) декабря 1917 г. «О запрещении сделок с недвижимостью»³³. На основе этих актов Советы рабочих и солдатских депутатов изымали из частного владения крупные капиталистические дома и строения и передавали их в ведение Советов. Критерием, определявшим право на экспроприацию, был минимум доходности жилых помещений, определяемый в зависимости от местных условий³⁴. Право национализации домов предоставлялось местным Советам. Домовладения и другое недвижимое имущество, нажитое своим трудом, экспроприации не подлежали. В дальнейшем декретом от 25 мая 1920 г. «О мерах правильного

²⁸ См.: Брокер Д.Л. Современные проблемы жилищного хозяйства. М., 1961. С. 56.

²⁹ См.: Народное хозяйство СССР в 1969 году: Стат. ежегодник. М., 1970. С. 7.

³⁰ См.: Дмитриев Н. Жилищный вопрос: два мира – два подхода. М., 1973. С. 71.

³¹ См.: Ленин В.И. Полн. собр. соч. 4-е изд. Т. 54. С. 380.

³² См.: Декреты Советской власти. М., 1957. Т. 1. С. 133.

³³ Там же. С. 137.

³⁴ Лыкова Э.Б. Жилищное право России: Учебное пособие. Воронеж, 2002. С. 10.

распределения жилищ среди трудящегося населения» было установлено, что изъятию подлежала вся жилая площадь сверх норм, установленных исполкомами местных Советов, как у граждан, так и у учреждений. Декрет обязывал граждан содержать жилые помещения в надлежащем санитарном состоянии, а контролировали выполнение распоряжений особые отряды при местных Советах. Санитарные инспекции жилищно-земельных отделов местных Советов имели право подвергать наказанию в административном порядке граждан, допускавших антисанитарное состояние жилищ, портивших их, нарушавших правила общежития, а также лишать таких граждан свободы сроком до одного месяца или привлекать к принудительным работам сроком до трех месяцев³⁵. Таким образом, в 1917–1921 гг. в стране были проведены крупные мероприятия, позволившие сосредоточить в руках местных Советов в городах около 18 % жилых домов.

Однако камнем преткновения стал вопрос о том, как организовать эффективное управление и использование всех богатств общества, в том числе и в сфере жилищно-коммунального хозяйства. На практике испытывали разные механизмы. Например, управлять жилыми домами, принадлежавшими местным Советам, были обязаны домовые комитеты, которые избирались на общих собраниях жильцов. Главным в их деятельности было переселение рабочих из подвалов и трущоб в квартиры буржуазии, перераспределение и уплотнение жилой площади. Постановлением СНК РСФСР от 23 мая 1921 г. «О мерах улучшения жилищных условий трудящегося населения и о мерах борьбы с разрушением жилищ» предусматривалось привлечение проживавших в домах граждан к контролю над работой по управлению домовых комитетов и к повышению ответственности жителей за сохранность домов³⁶. 18 июля 1921 г. был подписан декрет об обязательном привлечении средств жильцов для ремонта домов путем внесения денежных средств, личного труда или материалов в размерах, пропорциональных занимаемой площади³⁷.

На основании постановления СНК РСФСР от 8 августа 1921 г. «Об управлении домами» руководство муниципализированным жилищным фондом оформляется в единую систему. В соответствии с этим постановлением к управлению муниципализированными домами привлекались трудящиеся, проживавшие в этих домах. Им предоставлялось право избирать на один год заведующих домами³⁸.

С 1921 г. в городах создаются жилищные товарищества, которым передавались муниципализированные строения. Они становятся наиболее устойчивой формой управления жилищным хозяйством. В эти годы с помощью государства формируется и жилищная кооперация. С 1924 г. основной формой управления жилищным хозяйством становятся жилищно-арендные кооперативные товарищества – ЖАКТы, призванные восстанавливать хозяйство арендуемых у государства домов, содержать их в надлежащем состоянии и удовлетворять потребности членов товарищества в жилой площади.

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 г. «О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах» управление всем государственным жилищным фондом было возложено на местные Советы и на государственные предприятия и учреждения, которые имели в своем ведении жилые дома³⁹. Бурное развитие промышленности, транспорта, строительства, городского хозяйства вело к росту городского населения страны, что, в свою очередь, требовало больших капитальных вложений в государственное и кооперативное жилищное строительство. Уже к 1940 г. весь городской жилищный фонд СССР

³⁵ См.: Декреты Советской власти. Т. 1. С. 135.

³⁶ См.: Собрание узаконений РСФСР. 1921. № 56. Ст. 355.

³⁷ Там же.

³⁸ Там же. 1922. № 30. Ст. 349.

³⁹ См.: СЗ СССР. 1937. № 69. Ст. 314.

составлял 421 млн кв. м общей площади⁴⁰. Однако этого было недостаточно для того, чтобы улучшить жилищные условия граждан.

Великая Отечественная война затормозила развитие городского хозяйства в целом и жилищно-коммунального в частности, невозможно было выделить большие средства из бюджета на строительство и содержание жилищного фонда. Коренной перелом в решении жилищной проблемы произошел в 1960-е гг. Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 31 июля 1957 г. «О развитии жилищного строительства в СССР» была поставлена задача в кратчайшие сроки достигнуть значительного прироста жилищного фонда страны⁴¹.

В третьей Программе партии на ближайшие 10–15 лет ставилась даже такая задача, как обеспечение каждой семьи, в том числе молодоженов, благоустроенной квартирой, отвечающей требованиям гигиены и культурного быта⁴². И хотя эти планы не были полностью выполнены, объемы жилищного строительства в 70-е гг. впечатляют. Жилищный фонд городов и рабочих поселков к 1971 г. по сравнению с дореволюционным периодом увеличился в 8,5 раза. Средняя обеспеченность жителя в этом же году составила 11 кв. м общей площади. По числу построенных квартир на тысячу человек населения Советский Союз занимал одно из первых мест в мире⁴³. Тем не менее жилищная проблема оставалась острой.

К началу перестройки в СССР в очереди на получение жилья стояли 14 млн семей (40 млн человек). Больше всего нуждающихся в жилье было в РСФСР – более 8 млн семей. При этом 30 млн кв. м (17 % всего жилищного фонда России) оказались размещенными в ветхих и аварийных строениях, более 14 % государственного и муниципального жилищных фондов России нужно было срочно ремонтировать⁴⁴.

С переходом к рыночной экономике основная ставка сделана на то, чтобы потребность в жилье удовлетворялась не за счет общественных фондов потребления, а за счет собственных средств граждан. Государство должно поощрять жилищное строительство и создавать условия для осуществления права граждан на жилище (ст. 40 Конституции России). В то же время провозглашается, что малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственного, муниципального и других жилищных фондов. Кроме того, поставлена задача – создать рынок жилья, преодолеть отрицательные последствия уравнительного распределения жилья. С этой целью была проведена приватизация жилых помещений, т. е. бесплатная передача в собственность граждан занимаемых ими жилых помещений в государственном и муниципальном жилищных фондах. В настоящее время приватизирована большая часть государственного и муниципального жилья⁴⁵.

В стране реализуется несколько программ жилищного строительства, основной из них является государственная целевая Программа «Жилище» 1993 г., которая предусматривала довести объемы жилищного строительства и ввода жилья в эксплуатацию к 1995 г. до 50–56 млн кв. м⁴⁶, однако она не была полностью выполнена, срок ее реализации продлен до 2001 г.⁴⁷

⁴⁰ См.: СССР и зарубежные страны после победы Великой Октябрьской социалистической революции: Стат. сб. М., 1970. С. 180.

⁴¹ См.: СП СССР. 1957. № 16. Ст. 162.

⁴² См.: Материалы XXII съезда КПСС. М., 1962. С. 390.

⁴³ См.: Народное хозяйство СССР в 1970 году: Стат. ежегодник. М., 1971. С. 68.

⁴⁴ См.: Экономика и жизнь. 1995. № 42.

⁴⁵ Там же. 1996. № 18.

⁴⁶ См.: САПП РФ. 1993. № 28. Ст. 2593.

⁴⁷ См.: СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 183.

29 марта 1996 г. Президент России издал Указ «О новом этапе реализации государственной целевой Программы «Жилище»⁴⁸, в котором поставлены следующие задачи:

- обеспечить возможность улучшения жилищных условий для семей со скромным и средним достатком путем внедрения в практику долгосрочных жилищных кредитов на приемлемых условиях, предоставления субсидий на строительство и приобретение жилья, оказания помощи в развитии индивидуального жилищного строительства и других мер государственной поддержки граждан, нуждающихся в жилье;

- увеличить объемы и повысить качество жилищного строительства;

- расширить права органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в улучшении жилищных условий граждан, в проведении жилищной реформы.

Разрешение жилищной проблемы в России осложняется необходимостью обеспечить жильем граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей. Для рационального регулирования потоков граждан, выезжающих из этих мест, 10 июля 1995 г. была принята федеральная Программа «Строительство на территории Российской Федерации жилья для граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей»⁴⁹, в которой предусмотрены два этапа решения этой проблемы, а также определены основные источники финансирования жилищного строительства: средства из федерального и муниципального бюджетов, из бюджета субъектов Российской Федерации северных территорий, личные средства северян, льготные кредиты, безвозмездные субсидии и др.

Принятие нового Жилищного кодекса ознаменовало собой новый этап развития жилищных отношений в России. Большинство норм Жилищного кодекса РСФСР 1983 г. уже давно устарело и не соответствовало стихийно развивающимся в русле рыночных преобразований жилищным отношениям. Реальность требовала соответствующего духу времени законодательного закрепления.

После принятия Жилищного кодекса России были признаны утратившими силу некоторые законы и иные нормативные правовые акты. Их список приводится в конце учебника.

В Послании Президента России В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 2004 г. проблема качества и доступности жилья поставлена на первое место среди других социально-экономических задач, затрагивающих, как подчеркнул Президент, «практически каждого гражданина, каждую российскую семью».

В настоящее время приняты четыре составляющих оценки развития страны: реальные доходы граждан, обеспеченность жильем, уровень образования и здравоохранения. Два первых показателя тесно связаны с проблемой доступности жилья.

Проблема повышения обеспеченности граждан жильем делится на две взаимосвязанные задачи:

- а) расширить объемы и улучшить качество жилищного строительства, т. е. увеличить предложение на рынке жилья;

- б) повысить возможности граждан в приобретении жилья, т. е. увеличить платежеспособный спрос на рынке жилья.

Общий объем жилищного фонда России составляет 2,85 млрд кв. м (19 млн жилых строений). Однако из них 62,1 % старше 30 лет, 3,1 % (88,7 млн кв. м) – это ветхий и аварийный фонд, в котором проживают более 2,5 млн человек. Более 15 млн человек проживают в панельных зданиях, построенных в 50–60 гг., около 40 млн человек – в неблагоустроенных квартирах. Средняя обеспеченность жильем в России составляет 19,7 кв. м на человека. Это

⁴⁸ Там же. 1996. № 19. Ст. 1254.

⁴⁹ Там же. 1995. № 30. Ст. 2936.

в 2–3 раза меньше, чем в развитых странах (например, Мадрид – 24, Париж, Лондон – 32, Стокгольм – 40 кв. м на человека).

Падение объемов строительства жилья связано с тем, что в условиях перехода к рынку доля капитальных вложений государства в данный сектор экономики сократилась с 85 % в конце 80-х годов до 20 % в настоящее время. При этом до сих пор не сформированы механизмы, обеспечивающие приток необходимого объема внебюджетных инвестиций. Главная причина – в административных и бюрократических барьерах, препятствующих внедрению рыночных механизмов в инвестиционно-строительную деятельность.

Велика зависимость инвесторов и строителей от местных администраций при выделении земельных участков под застройку. Требуют срочного решения проблемы, связанные с получением исходной разрешительной документации, согласованием и проведением экспертиз градостроительной и проектной документации. Не применяются конкурентные процедуры предоставления участков на торгах. От подачи заявки на предоставление земельного участка для строительства до утверждения акта приемки объекта в эксплуатацию и государственной регистрации права на объект недвижимости проходит от 1,5 до 3,5 лет. В этом процессе может быть задействовано от 25 до 40 различных инстанций, в которых надо получить до 200 подписей. Все это в конечном итоге приводит к удорожанию строительства и повышению цены жилья. В настоящее время наблюдается устойчивый рост цены на жилье на первичном и вторичном рынках (например, только за 2004 г. цены в регионах выросли на 26 %, в Москве – на 45 %). Средняя цена на первичном рынке в два-три раза превышает себестоимость строительства. Цена на вторичном рынке приближается к цене на первичном рынке, что свидетельствует о дефиците жилья.

Система ипотечного жилищного кредитования разворачивается, ее составной частью являются надежные и прозрачные в финансовом отношении механизмы накопления средств гражданами в целях приобретения жилья. Однако при существующей законодательной базе возникающие во многих регионах России подобные схемы, в том числе схемы долевого участия в строительстве и жилищно-накопительные кооперативы, обладают повышенными рисками для граждан, поскольку отсутствуют механизмы, гарантирующие возвратность вложенных ими средств. Все это привело к тому, что:

- стоят в очереди на улучшение жилищных условий 4,43 млн семей (8,6 %);
- время ожидания в очереди на получение социального жилья малоимущими гражданами составляет 15–20 лет;
- число желающих улучшить жилищные условия – 61 % (31,6 млн семей);
- общая потребность в жилье составляет около 1,57 млрд кв. м (55 % имеющегося фонда);
- за 2003 г. улучшили жилищные условия 230 тыс. семей (0,7 % желающих).

Из-за резкой дифференциации населения по уровню доходов разрешение жилищной проблемы для большинства желающих более чем затруднительно. При этом в очереди стоят не только малоимущие, но и те, кто в состоянии самостоятельно, используя кредит или частичную помощь государства, приобрести жилье.

В жилищном законодательстве существуют несомненные пробелы, сдерживающие:

1) спрос на рынке жилья, в том числе:

- а) все еще высокие процентные ставки по ипотеке (11–13 %);
- б) высокие цены на жилье;
- в) смешанный состав очереди на получение социального жилья;
- г) высокие ограничения в области определения жилищных прав;

2) предложение на рынке жилья, в том числе:

- а) большое количество согласований исходной разрешительной документации;

б) отсутствие земельных участков с инфраструктурой и процедур доступа к этим участкам.

По оценкам экспертов, наиболее тяжелая ситуация в этом вопросе сложится в 2007 г., поэтому муниципалитетам необходимо уже сегодня приступать к разрешению жилищной проблемы.

В основной своей части сектор жилищного строительства приватизирован – 90 % строительных организаций являются частными компаниями. Требования рынка обусловили переход строительного комплекса на новые, более прогрессивные конструкционные системы, т. е. уменьшение доли крупнопанельного и преобладание кирпичного, каменного, монолитного и сборно-монолитного строительства.

Для существенного увеличения объемов и качества жилищного строительства, формирования рынка доступного жилья необходимо снять организационные, административные и нормативные правовые ограничения.

Новая редакция Градостроительного кодекса наряду с Земельным кодексом и другими федеральными законами должна обеспечить комплексность и взаимосогласованность норм, регулирующих деятельность по территориальному планированию, подготовке и реализации инвестиционных проектов в сфере жилищного и иного строительства, устранить препятствия, стоящие перед инвестированием в недвижимость и жилищное строительство, урегулировать деятельность в этой сфере государства, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц, выработать правила землепользования с целью застройки на территории муниципальных образований.

Более полутора десятков законопроектов направлены на снятие ограничений и развитие системы ипотечного жилищного кредитования и привлечение инвестиций в жилищное строительство, уменьшение транзакционных издержек, в том числе за счет отмены нотариального удостоверения договора ипотеки (сегодня – 1,5 % от суммы сделки), на формирование кредитных историй и системы страхования ипотечных кредитных рисков.

Формирование и реализация государственной политики, направленной на решение жилищной проблемы, в настоящее время определяется Федеральной целевой программой «Жилище» на 2002–2010 гг. *Программа устанавливает следующие количественные приоритеты:*

а) сокращение времени ожидания в очереди на получение социального жилья малоимущими гражданами с 15–20 лет до 5–7 лет;

б) обеспечение такого уровня доступности приобретения жилья, при котором средняя стоимость стандартной квартиры размером 54 кв. м будет равна среднему совокупному денежному доходу семьи из трех человек за три года. В настоящее время Программа включает девять подпрограмм.

1. «Государственные жилищные сертификаты».

2. «Обеспечение жильем граждан Российской Федерации, подлежащих отселению с комплекса «Байконур».

3. «Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного фонда».

4. «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации».

5. «Обеспечение жильем участников ликвидации последствий радиационных аварий и катастроф».

6. «Обеспечение жильем беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации».

7. «Обеспечение жильем молодых семей».

8. «Обеспечение жильем граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей».

9. «Мероприятия по обеспечению жильем отдельных категорий граждан».

В 2004 г. закончился первый этап этой Программы, который можно назвать предварительным, когда было разработано большинство подпрограмм, накоплен первый опыт их реализации и координации. Программа финансируется и выполняется с превышением плановых показателей. Однако ясно определились и основные недостатки:

а) дефицит федеральных бюджетных ассигнований на выполнение обязательств государства по обеспечению жильем граждан России;

б) отсутствие концентрации федеральных бюджетных ассигнований на главных направлениях, их распыление по девяти подпрограммам и пяти государственным заказчикам, по всем регионам;

в) отсутствие консолидации бюджетных ассигнований федерального, регионального и муниципального уровней;

г) слабое использование внебюджетных источников финансирования Программы, в том числе личных средств граждан;

д) отсутствие конкретных мероприятий, направленных на увеличение объемов жилищного строительства.

С 2005 г. начался второй, основной, шестилетний этап Программы. С целью повышения ее эффективности необходимо:

а) изменить акцент Программы, подчеркнув направленность на решение проблемы формирования и развития рынка жилья;

б) учесть вопросы, связанные с принятием пакета законопроектов, направленных на развитие рынка доступного жилья, и необходимость разработки и принятия нормативных актов федерального и регионального уровней с целью реализации указанного пакета законопроектов;

в) выделить в Программе два основных блока подпрограмм, направленных на государственное стимулирование:

– спроса на рынке жилья путем адресной целевой поддержки отдельных категорий граждан, перед которыми государство имеет установленные законом обязательства;

– предложения на рынке жилья путем формирования инженерной инфраструктуры, участков для строительства жилья, а также реформирования и модернизации жилищно-коммунального хозяйства.

Опыт реализации Программы «Жилище» в качестве государственного заказчика-координатора позволяет сделать вывод о том, что наиболее эффективное использование средств федерального бюджета, предназначенных для выполнения установленных законом обязательств государства по обеспечению жильем отдельных категорий граждан, достигается тогда, когда эти средства направляются в виде адресных целевых субсидий в форме государственных жилищных сертификатов.

Основу второго блока должна составить новая подпрограмма с рабочим названием «Формирование участков под жилищное строительство». В этой подпрограмме и частично в подпрограмме «Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного фонда» в соответствии с новым Градостроительным кодексом необходимо разработать и реализовать механизм выделения и инженерного обустройства участков, имеющих комплект исходно-разрешительной документации для строительства жилья, и способы реализации таких участков инвесторам-застройщикам на конкурсной основе. Финансирование работ по формированию участков будет вестись на паритетных началах за счет регионального (муниципального) и федерального бюджетов, федеральные средства предоставляются на возвратной основе (например, беспроцентный кредит). При этом наносится серьезный удар по коррупции и взяткам в строительном процессе⁵⁰.

⁵⁰ Проведена предварительная проработка пилотных проектов по четырем городам, в которых сложилась особенно трудная

Ежегодно на реализацию названных подпрограмм необходимо выделять из федерального бюджета не менее 8 млрд руб., в том числе не менее 5 млрд руб. по подпрограмме «Формирование инженерной инфраструктуры для строительства жилья». В качестве перспективы представляется возможным использовать на указанные цели займы международных финансовых организаций, в том числе средств Всемирного Банка. Представляется, что строительный комплекс России способен решить задачи, поставленные перед ним в Послании Президента России 2004 г. Сегодня ему для этого нужны земля, инженерная инфраструктура и воля руководителей всех уровней и ветвей власти. Необходимо совершенствовать региональное законодательство и нормативную базу в целом, формировать региональные программы и проекты, генеральные планы и планы застройки в соответствии с принятыми на федеральном уровне решениями.

С 1 января 2006 г. в России стартовал приоритетный национальный проект «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», рассчитанный на шесть лет (до 2012 г.). Он включает подготовительный (2005 г.), первый (2006–2007 гг.) и второй этапы (2008–2010 гг.). На первом этапе Президент России определил четыре приоритета:

- увеличение объемов ипотечного жилищного кредитования;
- повышение доступности жилья;
- увеличение объемов жилищного строительства и модернизация объектов коммунальной инфраструктуры;
- выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем установленных категорий граждан.

Каждый из них будет выполняться по-своему. Для реализации *первого приоритета* предусмотрены государственная поддержка системы рефинансирования ипотечных жилищных кредитов и развитие инфраструктуры рынка ипотечных ценных бумаг. Это позволит увеличить объем ипотечного кредитования и снизить процентную ставку.

В рамках *второго приоритета* будет оказываться государственная поддержка молодым семьям и молодым сельским специалистам в приобретении или строительстве индивидуального жилья с помощью ипотечных кредитов.

Для реализации *третьего приоритета* государство будет сокращать административные барьеры, предоставит государственные гарантии по кредитам на обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой и будет субсидировать процентную ставку по таким кредитам.

В рамках *четвертого приоритета* государство интенсифицирует выполнение своих обязательств перед ветеранами и инвалидами, а муниципалитеты увеличат объемы предоставляемого социального жилья. Военнослужащим и некоторым другим категориям граждан будут предоставляться субсидии на приобретение жилья.

Глава 2

Жилищное законодательство России

§ 2.1. Основные начала жилищного законодательства

Понятие «основные начала» не является специальным юридическим термином, поэтому в законодательстве оно относится к числу понятий нераскрытых⁵¹. Данный вид правовых предписаний можно именовать законодательными новеллами, с помощью которых законодатель воспроизводит на нормативном уровне общезначимые заглавные правовые идеи концептуального содержания, придавая им правоприменительное значение. Относительно эпитета «основной», как гласит толковый словарь, можно сказать, что речь идет об «основе», «основании», означающем опору, начало, причину. Термин «начало» – это предшествование, первооснова. Таким образом, в дословном восприятии «основные начала» – это первопричина, фундамент того порядка, который заложен в основу регулирования гражданского быта^[3].

Появление нормы об основных началах – это показатель правового прогресса в сфере гражданско-правового регулирования, которому предшествовали следующие эволюционные моменты, связанные с постепенным накоплением теоретических знаний, обогащающих существующие представления о правовых идеях, способах их влияния на законодательство и формах отражения в нем. Первый – отграничение принципиальных основополагающих идей от экономических законов, закономерностей, политических лозунгов и деклараций. Второй – придание этим идеям научной обоснованности, чтобы они потенциально были способны к законодательному воплощению. Третий – осознание необходимости непосредственного нормативного закрепления этих общезначимых социальных идей в качестве заглавных в первых нормах гражданского законодательства для придания всем остальным нормам единства и последовательности.

Формирование понятия сущности основных начал предполагает решение двух кардинальных вопросов:

- 1) какой реальный феномен (субстанцию) обозначает указанная категория;
- 2) каково объективное назначение этого феномена, чем предопределено его введение в законодательный текст.

Первый вопрос в цепочке всех последующих рассуждений и аргументации о сущности основных начал – это вопрос об обязательности положений, установленных в статье 1 ЖК РФ. Нельзя утверждать, что эти предписания совпадают по форме с типичными правовыми нормами, но и не следует отрицать, что если предписание включено в текст закона, то оно обретает общеобязательный характер. Ведь текст любого закона – это определенная система нормативных предписаний. Содержание, формулировка и место, отведенное им в структуре нормативного акта, различны. Это нельзя не учитывать при их теоретическом и практическом применении.

Содержание нормы об основных началах специфично. Она не представляет собой образец нормы-рамки. Ее первичная роль, в отличие от всех последующих, – отразить ту иерархию правовых ценностей, которые намерены охранять и защищать нормы Жилищного кодекса. В связи с этим в данной норме кратко выражен «облик» всего жилищного законодательства, основные и исходные правовые ценности, накопленные на современном этапе экономической

⁵¹ Нет его определения и в науке, ибо самостоятельные авторские работы, посвященные этому явлению в праве, отсутствуют. А это значит, что на формальное, нормативное его определение опереться нельзя.

жизни общества. В ней сфокусирована целевая установка всего гражданско-правового регулирования – обеспечение действенного, свободного, справедливого оборота средств, товаров, работ, услуг и других материальных и нематериальных благ. Содержание же выражают те идеалы, на которые участникам гражданско-правовых отношений необходимо ориентироваться. Все эти характеристики – показатель специфики нормы об основных началах. Такие нормы, «в отличие от норм-рамок, ничего не говорят о путях достижения цели».

Следствием «нерамочной» конструкции нормы об основных началах жилищного законодательства является то, что они имеют собственную структуру. Этим можно объяснить отсутствие в них четко выраженных элементов правовой нормы. Ведь когда речь идет о частных правовых нормах, то почти всегда подразумевается, что каждая из них включает в свою структуру и санкцию, хотя бы и изложенную в другой норме или нормативном акте.

Граждане по своему усмотрению и в своих интересах осуществляют принадлежащие им жилищные права, в том числе распоряжаются ими. Граждане свободны в установлении и реализации своих жилищных прав в силу договора или иных предусмотренных жилищным законодательством оснований. При осуществлении жилищных прав и исполнении вытекающих из жилищных отношений обязанностей не должны нарушаться права, свободы и законные интересы других лиц.

Жилищное законодательство представляет собой совокупность или систему общеобязательных правовых актов, посредством которых устанавливаются, изменяются или отменяются жилищно-правовые нормы. В их состав входят федеральные жилищные законы и иные принятые в соответствии с ними правовые акты, а также законы и иные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Жилищный кодекс России – это акт базисного характера, в котором закреплены принципиальные (базисные) положения жилищного права. Он призван выполнить цементирующую роль основного (головного) акта системы жилищного законодательства и включает в свой состав такие нормы, которые имеют общее значение (в частности, о праве собственности на недвижимость в жилищной сфере, жилищные права и обязанности граждан). Нормы Жилищного кодекса детализируются и конкретизируются в нормативных актах субъектов Российской Федерации⁵².

Согласно статье 1 ЖК РФ, *жилищное законодательство основано на:*

- необходимости обеспечения органами государственной власти и местного самоуправления условий для осуществления гражданами права на жилище и его безопасность;
- неприкосновенности и недопустимости произвольного лишения жилища;
- необходимости беспрепятственного осуществления вытекающих из отношений, регулируемых жилищным законодательством, прав;
- признании равенства участников регулируемых жилищным законодательством отношений по владению, пользованию и распоряжению жилыми помещениями;
- необходимости восстановления нарушенных жилищных прав, их судебной защиты, обеспечения сохранности жилищного фонда и использования жилых помещений по назначению.

Жилищные права могут быть ограничены федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Граждане, законно находящиеся на территории России, имеют право свободно выбирать жилые помещения для проживания в качестве собственников, нанимателей или на иных основаниях, предусмотренных законодательством. Ограничение права граждан на свободу выбора

⁵² См.: Лыкова Э.Б. Жилищное право России: Учебное пособие. Воронеж, 2002. С. 50.

жилых помещений для проживания допускается только на основании Жилищного кодекса или другого федерального закона.

§ 2.2. Условия для осуществления права на жилище и порядок их обеспечения

Согласно статье 40 Конституции России каждый имеет право на жилище. Часть 2 статьи 40 Конституции предусматривает, что органы государственной власти и местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для соблюдения права на жилище.

Право на жилище входит в состав конституционно-правового статуса гражданина России. Этому праву соответствуют определенные обязанности государства, муниципальных органов, связанные с предоставлением прежде всего малообеспеченным гражданам жилых помещений и пользованием ими этими помещениями; с расширением государственного и муниципального жилищных фондов, содействием развитию частного фонда и других форм обеспечения граждан жилищем; с правильным распределением общественных жилищных фондов, гарантированием устойчивого, стабильного осуществления права пользования жилищем. Жилищные права граждан охраняются законом. Запрещаются действия, препятствующие осуществлению права на жилище. Государство заинтересовано в том, чтобы и граждане при соблюдении своих жилищных прав не совершали действий, нарушающих права других лиц, чтобы были обеспечены надлежащее использование жилищного фонда и его сохранность⁵³.

Органы государственной власти и местного самоуправления в пределах своей компетенции обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище (ст. 2 ЖК РФ), в том числе:

- 1) содействуют развитию рынка недвижимости в жилищной сфере в целях создания необходимых условий для удовлетворения потребностей граждан в жилище;
- 2) используют бюджетные средства и иные не запрещенные законом источники денежных средств для улучшения жилищных условий граждан, в том числе путем предоставления в установленном порядке субсидий для приобретения или строительства жилых помещений;
- 3) в установленном порядке предоставляют гражданам жилые помещения по договорам социального найма или договорам найма жилых помещений государственного или муниципального жилищных фондов;
- 4) стимулируют жилищное строительство;
- 5) обеспечивают защиту прав и законных интересов граждан, приобретающих жилые помещения и пользующихся ими на законных основаниях, потребителей коммунальных услуг, а также услуг, касающихся обслуживания жилищного фонда;
- 6) обеспечивают контроль над исполнением жилищного законодательства, использованием и сохранностью жилищного фонда, соответствием жилых помещений установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства;
- 7) контролируют соблюдение установленных законодательством требований при осуществлении жилищного строительства.

⁵³ См.: Лыкова Э.Б. Жилищное право России: Учебное пособие. Воронеж, 2002. С. 19.

§ 2.3. Конституционное право граждан на жилище

В российском законодательстве понятие «жилище» раскрывается не полно, что вызывает на практике различные споры. Термин «жилище» означает обычно особое сооружение или помещение, специально предназначенное для проживания людей, – жилой дом, квартира, комната вместе с соответствующей вспомогательной площадью (кухня, коридор, ванная комната, прихожая и т. п.), а также другие объекты жилого дома (лифт и лифтовое хозяйство, иное инженерное оборудование)⁵⁴.

Право на жилище появилось в конституциях сравнительно недавно. В нашей стране оно впервые было установлено в Конституции СССР 1977 г., а затем нашло отражение в Конституции РСФСР и Конституции России, а также в кодифицированных жилищных законах (Основах жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик, Жилищном кодексе РСФСР и др.). В статье 40 Конституции России право на жилище определено иначе, чем в Конституции РСФСР 1978 г. Часть 2 статьи 40 Конституции России предусматривает, что органы государственной власти и местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище. Что же касается предоставления жилья бесплатно (или за доступную плату), то, согласно части 3 статьи 40 Конституции, такое жилье предоставляется только малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище. Речь идет, в частности, об обеспечении жильем военнослужащих, лиц, пострадавших в результате чрезвычайных обстоятельств, участников Великой Отечественной войны и приравненных к ним лиц, инвалидов и некоторых других категорий граждан. Конституция, таким образом, отказалась от планово-распределительной системы обеспечения жилыми помещениями и монополии в этом деле государственного, муниципального и общественного жилищных фондов. Право граждан на жилище закреплено и в конституционных законах некоторых субъектов Российской Федерации⁵⁵. Малоимущим, нуждающимся в жилище, оно предоставляется из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами⁵⁶.

Как же должны быть истолкованы суть и содержание формулировки «каждый имеет право на жилище»? Прежде всего, ограничительно, без упоминания «реальной возможности». Действительно, в последнее время в юридической литературе довольно сдержанно, без громких фраз и эпитетов, говорится о смысле этого выражения⁵⁷.

Выделим основные точки зрения и высказывания. Во-первых, как и прежде, конституционное право на жилище сводят к гарантированной государством возможности получения жилья. Например, *В.Р. Скрипко* отмечает: «Конституционное право на жилище означает гарантированную для каждого гражданина возможность быть обеспеченным постоянным жилищем. Это право предполагает юридическую возможность стабильного пользования имеющимся у гражданина жилым помещением, его неприкосновенность, недопущение произвольного лишения жилища, а также вероятность улучшения жилищных условий путем приобретения дру-

⁵⁴ См.: *Седугин П.И.* Жилищное право: Учебник для вузов. 3-е издание. М.: Норма, 2004. С. 12, 13.

⁵⁵ Например, Конституция Республики Башкортостан (ст. 51) гласит: «Граждане Республики Башкортостан имеют право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен права жилища. Республика Башкортостан ведет и поощряет жилищное строительство, создает условия для реализации права на жилище».

⁵⁶ Например, норма статьи 47 Конституции Республики Татарстан содержит следующее положение: «Граждане Республики Татарстан имеют право на жилище. Это право обеспечивается развитием государственного и общественного жилищного фонда, содействием кооперативному и индивидуальному жилищному строительству. Никто не может быть лишен жилища иначе как на основаниях, установленных законом».

⁵⁷ *Фариатов И.А.* Жилищное законодательство. Практика применения, теоретические вопросы. М.: Инфра-М, 2001. С. 49.

гого»⁵⁸. Во-вторых, государство гарантирует каждому гражданину возможность пользоваться тем жильем, которое у него имеется, и принимает на себя обязанность содействовать тому, чтобы каждый гражданин был обеспечен жильем⁵⁹. С.М. Корнеев, обоснованно выделяя два принципиальных положения, обращает внимание на то, что «остается не ясной сущность права на жилище. Ни в Конституции, ни в отдельных законах она не раскрывается»⁶⁰. В-третьих, допускаются высказывания, которые сводят это право к трем юридическим возможностям:

- а) стабильное, устойчивое, постоянное пользование жилым помещением;
- б) содействие государства улучшению жилищных условий;
- в) обеспечение здоровой среды обитания, жилой среды⁶¹.

Итак, в первую очередь обращается внимание на «постоянное», «устойчивое» пользование имеющимся жилым помещением, т. е. на то, что «жилье неприкосновенно». Обоснованы суждения относительно содействия государства в улучшении жилищных условий. Обойдены или комментируются иначе выражения «реальная или гарантированная возможность получения», «государство гарантирует», которые в недавнем прошлом относили к самой сути права на жилище.

Право на жилище обеспечивается путем предоставления жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищных фондов на условиях договора найма в пределах нормы жилой площади, а также на условиях аренды либо путем приобретения или строительства жилья за собственные средства без ограничения площади⁶². Гражданам, не обеспеченным жильем по установленным нормативам, государство оказывает помощь, развивая строительство домов государственного и муниципального жилищных фондов, предназначенных для предоставления жилых помещений по договору найма, а также используя систему компенсаций (субсидий) и льгот по оплате строительства, содержания и ремонта жилья.

Закрепление в Конституции права на жилище имеет большое значение, поскольку означает право каждого иметь жилище, иметь гарантированную возможность быть обеспеченным жилищем и не опасаться того, что гражданин может быть произвольно лишен своего жилища или кто-то проникнет в жилище вопреки воле проживающих в нем лиц. Тем самым Конституция создала конституционные основы стабильного пользования жилищем и возможность получения для улучшения жилищных условий другого жилища⁶³. По своей юридической природе конституционное право на жилище является государственно-правовым институтом; вместе с тем конституционные положения о праве на жилище (ст. 40 Конституции РФ) служат юридической базой для развития и совершенствования жилищного законодательства, всей системы жилищных отношений, для пользования жилыми помещениями, совершения сделок и других юридически значимых действий с жилыми помещениями, организации управления и обеспечения сохранности жилищного фонда⁶⁴.

Право на жилище носит многоаспектный характер и может быть сведено к нескольким основным юридическим возможностям, вытекающим из содержания статьи 40 Конституции России:

⁵⁸ Скрипко В.Р. Право граждан Российской Федерации на жилище // Государство и право. 1996. № 2. С. 29–43.

⁵⁹ Корнеев С.М. Пользование жилыми помещениями. Договор найма (аренды) жилого помещения // Учебник «Гражданское право». Т. 2. М.: Бек, 1994. С. 149.

⁶⁰ Там же. С. 149, 150.

⁶¹ Литовкин В.Н. Комментарий к ст. 40 Конституции РФ // Комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: Бек, 1994. С. 127; Литовкин В.Н. Жилищное законодательство. Комментарий (комментарий к ст. 1 ЖК РСФСР). М.: Юрид. лит., 1991. С. 8, 9.

⁶² В утратившем силу с 1 марта 2005 г. Законе РФ от 24 декабря 1992 г. № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики» о праве на жилище говорилось следующее: «Граждане Российской Федерации имеют право на жилище».

⁶³ Фаршатов И.А. Указ. соч. С. 45.

⁶⁴ См.: Седугин П.И. Указ. соч. С. 15.

1) к возможности стабильного пользования занимаемым жилым помещением в домах государственного, муниципального и других жилищных фондов на условиях договора найма, участия в жилищных и жилищно-строительных кооперативах, путем индивидуального жилищного строительства, приобретения жилых помещений (домов) по договорам купли-продажи, дарения, мены, а также наследования, и по другим основаниям, предусмотренным законодательством;

2) к возможности улучшать свои жилищные условия, получать другое жилое помещение разными способами: для малоимущих лиц и иных указанных в законе граждан, нуждающихся в жилище, – путем получения жилья бесплатно или за доступную плату из государственного, муниципального или иного жилищного фонда в соответствии с установленными законом нормами; для других лиц – путем строительства или приобретения жилых помещений за счет собственных денежных средств с привлечением денежных субсидий государства и кредитов банка;

3) к возможности использовать жилое помещение не только для проживания гражданина – собственника этого помещения и членов его семьи, но и для передачи с целью проживания другим гражданам на основании договора (коммерческого найма и др.);

4) к обеспечению для жителей жилых домов (жилых помещений) здоровой среды обитания, жилой среды, достойной цивилизованного человека; недопустимости произвольного лишения граждан права на жилище.

С обеспечением конституционного права на жилище тесно связаны и нормы Конституции о неприкосновенности жилища и защите от проникновения в него других лиц помимо воли проживающих в нем (ст. 25), неприкосновенности частной жизни (ст. 23), право на судебную защиту (ст. 46) и др.

Право на жилище, согласно статье 17 Конституции, принадлежит каждому от рождения. В жилищном законодательстве это свойство проявляется, в частности, в том, что в состав членов семьи нанимателя, имеющих право на жилое помещение, включаются не только совершеннолетние лица, но и дети, причем в законе учитываются их особые интересы. Право на жилище, провозглашенное в статье 40 Конституции, относится к числу основных прав, и поэтому в силу статьи 17 Конституции этому праву свойственна неотчуждаемость: право на жилище не может быть изъято государством у гражданина либо ограничено в объеме, кроме случаев, прямо указанных в самой Конституции и в законе. Даже в случае введения на основании статьи 56 Конституции чрезвычайного положения право на жилище (как и другие основные права) не подлежит ограничению.

В целях обеспечения жилищных прав граждан Жилищный кодекс России устанавливает юридические гарантии этого права путем предоставления гражданам жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищных фондов на условиях договора найма в пределах нормы жилой площади, а также иными способами.

Большое значение для обеспечения стабильного использования жилых помещений имеют положения статьи 27 Конституции о праве каждого, кто законно находится на территории России, свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. При этом Конституция имеет в виду обе формы жительства – постоянное (место, где гражданин постоянно проживает) и преимущественное проживание (место, где гражданин проживает дольше, чем в других местах)⁶⁵. В обоих случаях гражданин вправе иметь свое жилище. Поэтому точное определение места жительства гражданина имеет большое значение для охраны его прав, исполнения им обязанностей.

Положение статьи 35 Конституции о недопустимости лишения собственника его имущества иначе как по решению суда направлено на защиту права частной собственности, носит универсальный характер и подлежит применению во всех сферах жизни, в том числе и в

⁶⁵ См.: статья 20 ГК РФ.

жилищной области. По смыслу данной статьи это правило распространяется на всех граждан – будь то рядовой гражданин, либо гражданин, занимающийся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, либо объединения граждан, включая юридических лиц как коллектив собственников ^[4].

Гарантии права на жилище, предусмотренные Конституцией, носят экономический характер и выступают в виде тех обязанностей, которые приняло на себя государство для обеспечения предоставленного гражданам права: органы государственной власти и местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для реализации права граждан на жилище. Органы государственной власти и местного самоуправления обязаны обеспечить реализацию конституционного права граждан на получение жилого помещения различными способами (предоставлением жилых помещений из жилищного фонда социального использования, земельных участков для индивидуального жилищного строительства, льгот и субсидий для приобретения жилья и т. д.).

С целью реализации конституционного права гражданина на жилище закон устанавливает обстоятельства (юридические факты), при которых у него возникают субъективные права требования: предоставить жилое помещение из жилищного фонда социального использования, получить субсидию и т. д. Эти права возникают по воле самого гражданина, но реализуются при посредстве правоприменительной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, различных организаций. Конституционное право на жилище в данном случае можно считать реализованным с момента вынесения решения о предоставлении лицу конкретного жилого помещения и выдачи ордера на его заселение, в результате чего у гражданина возникает субъективное право на жилое помещение⁶⁶.

Конституция гарантирует гражданам России беспрепятственное осуществление ими субъективного права на занимаемое ими жилое помещение (право пользования). Статья 40 Конституции прямо определяет, что никто не может быть произвольно лишен жилища. Это означает, что ни органы государственной власти, ни органы местного самоуправления, ни должностные лица не вправе осуществлять какие-либо действия, связанные с неправомерным лишением граждан права на жилище. Реализация права на жилище обеспечивается возможностью граждан свободно передвигаться и выбирать место пребывания и жительства (ч. 1 ст. 27 Конституции). Законом РФ от 25 июня 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»⁶⁷ вместо прописки введен регистрационный учет граждан. Это право предполагает свободу выбора гражданином жилого помещения, в котором он постоянно или преимущественно проживает, либо собственником которого он является, либо которым он пользуется по договору найма или по иным основаниям, предусмотренным законом. Ограничения права граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства могут быть установлены только федеральным законом⁶⁸.

В соответствии со статьей 25 Всеобщей декларации прав человека «каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи»⁶⁹. В Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах говорится: «Участвующие в настоящем Пакте государства при-

⁶⁶ Лыкова Э.Б. Жилищное право России: Учебное пособие. Воронеж, 2002. С. 57.

⁶⁷ Ведомости РСФСР. 1993. № 32. Ст. 1227.

⁶⁸ Ограничения свободы передвижения могут оправдываться частью 3 статьи 55 Конституции России, если они одновременно основываются на федеральном законодательстве, служат легитимному общественному интересу и не нарушают запрет на чрезмерные действия.

⁶⁹ Всеобщая декларация прав человека // Права человека. Международный билль о правах человека. ООН, Нью-Йорк. 1988. С. 11.

знают право каждого на достойный жизненный уровень для него самого и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни. Государства-участники примут надлежащие меры к обеспечению осуществления этого права, признавая большое значение в этом отношении международного сотрудничества, основанного на свободном согласии» (ст. 11).

§ 2.4. неприкосновенность жилища

Согласно статье 25 Конституции России и части 1 статьи 3 ЖК РФ, жилище неприкосновенно. Никто не вправе проникать в него без согласия проживающих в нем на законных основаниях граждан; это возможно лишь в целях, предусмотренных Жилищным кодексом, в случаях и порядке, установленных другими федеральными законами, и в порядке или на основании судебного решения. Право на неприкосновенность жилища является личным неимущественным правом и составляющей права на неприкосновенность частной жизни (ст. 151 ГК РФ). Оно одно из важнейших в международном праве и закреплено во многих международных правовых актах. Согласно статье 12 Всеобщей декларации прав человека 1948 г., «никто не может подвергаться произвольному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным посягательствам на неприкосновенность его жилища». Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 г. предусматривает, что не должно быть никакого вмешательства со стороны государственных органов в пользование этим правом, за исключением случаев, когда такое вмешательство предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах государственной и общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Согласно статье 17 Международного пакта о гражданских и политических правах, никто не может подвергаться произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность жилища.

Законодательством предусмотрены основания и порядок ограничения принципа неприкосновенности жилища. Согласно статье 5 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», органы (должностные лица), ведущие оперативно-розыскную деятельность, во время оперативно-розыскных мероприятий должны обеспечивать соблюдение прав человека и гражданина на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, неприкосновенность жилища и тайну корреспонденции.

Согласно статье 11 Закона РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции», сотрудники милиции вправе беспрепятственно входить в жилье и иные помещения граждан, на принадлежащие им земельные участки и осматривать, если есть основания полагать, что там совершено или совершается преступление, произошел несчастный случай, а также для обеспечения личной безопасности граждан и общественной безопасности при стихийных бедствиях, катастрофах, авариях, эпидемиях, эпизоотиях и массовых беспорядках.

Согласно пункту «з» статьи 13 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. «Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации», органам федеральной службы безопасности предоставлено право беспрепятственно входить в жилые и иные принадлежащие гражданам помещения, если имеются достаточные данные полагать, что там совершено или совершается преступление, а также в случае преследования лиц, подозреваемых в совершении преступлений, если промедление может поставить под угрозу жизнь и здоровье граждан, предоставлено и органам Федеральной службы безопасности.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.

Примечания

1.

В законодательстве есть нормы, предусматривающие случаи законного проникновения различных должностных лиц в жилище. Большинство этих случаев было установлено до принятия Конституции 1993 г. и не в полной мере соответствует ее нормам. Поэтому назрела необходимость в специальном федеральном законе (как этого требует статья 25 Конституции), чтобы более четко установить круг случаев, оснований и порядок проникновения в жилище, определив при этом, когда можно проникать в жилище на основании судебного решения.

2.

При создании вторичных, комплексных образований удастся избежать резкого противопоставления отрасли законодательства и права, поскольку норма (статья) акта законодательства и норма права (кроме случаев обычного права) не существуют раздельно. Норма, заложенная в статье закона, – это единство формы и содержания нормы права, т. е. это сама норма права, ибо статья закона без нормы права как ее содержания является бестелесной, бессодержательной. Норма права проявляется не абстрактно, а через статьи акта законодательства.

3.

Нельзя утверждать, что закрепление того или иного теоретического понятия в тексте нормативного акта способно служить неопровержимым доказательством глубокой теоретической обоснованности закреплённого понятия или свидетельством окончательного разрешения спора. Но поскольку право объективное – это итог длительного исторического и культурного развития человечества, то нельзя не считаться с заключенными в нем легальными понятиями. Они – важнейшее и, пожалуй, первоначальное средство аргументации в юридической науке.

4.

Конституционное понятие «право на жилище» не сводится к гражданско-правовому понятию «право на жилую площадь», под которым обычно подразумевается комплекс правомочий нанимателя по пользованию и распоряжению жилым помещением, предоставленным ему договором или на другом законном основании. Первое по содержанию значительно шире второго. В деле реализации права на жилище большое значение имеет правильное, справедливое обеспечение граждан жилищем для социального использования.