



Введение

Источниками жилищного права являются нормативные акты, изданные органами государственной и муниципальной власти Российской Федерации и содержащие правовые нормы, регулирующие жилищные правоотношения.

Существует несколько оснований классификации источников жилищного права:

- 1) по вертикали: федеральные акты, акты субъектов РФ и акты органов местного самоуправления Российской Федерации;
- 2) по предмету регулирования: общие и специальные;
- 3) по направленности правового регулирования: материальные и процессуальные.

Наибольшее значение имеет классификация нормативных актов жилищного права в зависимости от их юридической силы.

По данному основанию выделяют следующие виды источников жилищного права РФ:

- 1) Конституция РФ;
- 2) федеральные законы РФ;
- 3) указы Президента РФ и постановления Правительства РФ;
- 4) нормативные акты федеральных органов власти;
- 5) законы и иные нормативные акты субъектов РФ;
- 6) нормативные акты органов местного самоуправления РФ.

Конституция РФ обладает верховенством над всеми законами и иными нормативными актами Российской Федерации. Никакие нормативные акты не должны противоречить Конституции РФ.

Нормы Конституции РФ составляют правовую основу жилищного права и определяют его дальнейшее развитие и совершенствование.

Конституция РФ закрепляет такие основополагающие для жилищного права положения, как неприкосновенность жилища (ст. 25), запрет на произвольное лишение жилища (ст. 40), доступность и гарантированность объектов жилого фонда, свобода передвижения и выбора места жительства (ст. 27) и др.

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 72) жилищное законодательство является предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. При этом нормативные акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам; в случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (ст. 76 Конституции РФ).

Закон - это нормативно-правовой акт, принимаемый законодательными (представительными) органами власти Российской Федерации и регулирующий наиболее важные вопросы жилищного права.

Федеральный закон принимается высшим законодательным органом Российской Федерации - Федеральным Собранием Российской Федерации.

Федеральные законы, регулирующие жилищные правоотношения, могут быть:

1) кодифицированными, т.е. систематизированными актами, регулирующими широкий (разнообразный) спектр жилищных правоотношений. Основным таким нормативным правовым актом в сфере жилищного законодательства является Жилищный кодекс РФ. Определенный круг жилищных правоотношений регулируется также Гражданским кодексом РФ, Уголовным кодексом РФ, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. №195-ФЗ;

2) текущими, т.е. регулирующими отдельные сферы жилищных отношений (например, Федеральный закон от 12 января 1995 г. №5-ФЗ «О ветеранах» и др.).

Указы Президента РФ играют важную роль в жилищном законодательстве. Так, одним из важнейших актов жилищного права является Указ Президента РФ от 10 июня 1994 г. №1180 «О жилищных кредитах», имеющий целью повысить эффективность и качество работы органов жилищно-коммунальной системы нашей страны.

Постановления Правительства РФ издаются на основании Конституции РФ, законов РФ и указов Президента РФ.

Нормативные акты федеральных органов власти могут издаваться в виде постановлений, инструкций, распоряжений и т.д.

В субъектах РФ издаются собственные законы и иные нормативные акты, регулирующие жилищные правоотношения.

В актах субъектов РФ конкретизируются положения федерального законодательства, а также устанавливаются особенности правового регулирования жилищных отношений в зависимости от специфики того или иного региона.

Нормативные акты субъектов РФ не должны противоречить федеральному законодательству. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным на территории Российской Федерации, действует федеральный закон.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти Российской Федерации и обеспечивают самостоятельное решение населением вопросов местного значения в сфере жилищных правоотношений.

В соответствии с Федеральным законом от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в состав муниципальной собственности входят муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения, муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта.

Органы местного самоуправления издают нормативные акты, касающиеся порядка управления жилым фондом, его приватизации, перевода в нежилой фонд и т.д.

Разъяснения высших судебных органов - это постановления Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ по вопросам жилищного законодательства.

Такие постановления не создают новых правовых норм, а лишь разъясняют судам и иным субъектам порядок применения уже действующих нормативных актов, и поэтому они не относятся к источникам права.

В то же время отсутствие подобных разъяснений приводило бы к нестабильности судебной практики, неправильному применению законодательства и т.д., в связи с чем они играют не меньшую роль, чем сами источники жилищного права.

1. Понятие жилищного законодательства. Виды источников жилищного права

Жилищное законодательство - система законов, иных нормативных правовых актов, посредством которых устанавливаются, изменяются или прекращаются жилищно-правовые отношения.

Согласно п. «к» ст. 72 Конституции жилищное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. Таким образом, субъектам РФ предоставляется право иметь собственное жилищное законодательство по вопросам, не урегулированным федеральным законодательством.

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, при наличии же противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (ч. 5 ст. 76 Конституции).

Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции), в том числе осуществляют собственное правовое регулирование жилищных отношений, принимая законы и иные нормативные правовые акты.

В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта РФ, изданным по вопросу, находящемуся вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъекта РФ, действует нормативный правовой акт субъекта РФ (ч. 6 ст. 76 Конституции).

В соответствии с п. «к» ст. 72 Конституции источники жилищного права подразделяются на две основные группы:

1. федеральные жилищные законы и иные принятые в соответствии с ними на федеральном уровне нормативные правовые акты;
2. законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ.

Согласно ч. 2 ст. 5 ЖК жилищное законодательство состоит из ЖК, принятых в соответствии с ним других федеральных законов, а также изданных в соответствии с ними указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, нормативных правовых

актов органов местного самоуправления.

Важным законом, регулирующим жилищные отношения, является ЖК, вступивший в силу с 1 марта 2005 г., необходимость принятия которого давно назрела в связи с переходом к рыночным отношениям, требовавшим принципиально иного подхода к решению жилищной проблемы. Если ранее государство принимало на себя обязательство обеспечить своих граждан жильем, то в новых условиях подавляющее большинство граждан должно приобретать и строить жилые помещения за свой счет. Задачей же государства является содействие гражданам в этом, в том числе посредством использования рыночных механизмов.

В соответствии со ст. 4 Закона о введении ЖК впредь до приведения в соответствие с ЖК законов и иных нормативных правовых актов, действующих на территории РФ, законы и иные нормативные правовые акты применяются постольку, поскольку они не противоречат ЖК и указанному Федеральному закону.

Впервые в ЖК предпринята попытка четкого разграничения компетенции органов государственной власти РФ и субъектов РФ в области жилищных отношений. Данное разграничение должно учитываться при принятии указанными органами законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих эти отношения. Так, к компетенции органов государственной власти РФ в области жилищных отношений относятся:

1. определение порядка государственного учета жилищных фондов;
2. установление требований к жилым помещениям, их содержанию, содержанию общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах;
3. определение оснований признания малоимущих граждан нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма;
4. определение порядка предоставления малоимущим гражданам по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда;
5. определение иных категорий граждан в целях предоставления им жилых помещений жилищного фонда РФ;
6. определение порядка предоставления жилых помещений указанного жилищного фонда гражданам, которые нуждаются в жилых помещениях и категории которых установлены федеральным законом;

7. определение оснований предоставления жилых помещений по договорам найма специализированных жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов;
8. определение порядка организации и деятельности жилищных и жилищно-строительных кооперативов, правового положения их членов, в том числе порядка предоставления им жилых помещений в домах данных кооперативов;
9. определение порядка организации и деятельности товариществ собственников жилья, правового положения членов этих товариществ;
10. определение условий и порядка переустройства и перепланировки жилых помещений;
11. определение оснований и порядка признания жилых помещений непригодными для проживания;
12. признание в установленном порядке жилых помещений, входящих в жилищный фонд РФ, непригодными для проживания;
13. установление правил пользования жилыми помещениями;
14. определение оснований, порядка и условий выселения граждан из жилых помещений;
15. правовое регулирование отдельных видов сделок с жилыми помещениями;
16. установление структуры платы за жилое помещение и коммунальные услуги, порядка расчета и внесения такой платы;
17. осуществление контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда РФ, соответствием жилых помещений данного фонда установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства;
18. иные вопросы, отнесенные к компетенции органов государственной власти РФ в области жилищных отношений Конституцией, ЖК, другими федеральными законами (ст. 12 ЖК).

В соответствии со ст. 13 ЖК к компетенции органов государственной власти субъекта РФ в области жилищных отношений относятся:

1. государственный учет жилищного фонда субъекта РФ;
2. определение порядка предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда субъекта РФ;
3. установление порядка определения размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда;
4. определение иных категорий граждан в целях предоставления им жилых помещений в жилищном фонде субъекта РФ;
5. определение порядка предоставления по договорам социального найма установленным соответствующим законом субъекта РФ категориям граждан жилых помещений в жилищном фонде субъекта РФ;
6. признание в установленном порядке жилых помещений, входящих в жилищный фонд субъекта РФ, непригодными для проживания;
7. определение порядка ведения органами местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма;
8. осуществление контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда субъекта РФ, соответствием жилых помещений данного фонда установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства;
9. иные вопросы, отнесенные к компетенции органов государственной власти субъектов РФ в области жилищных отношений Конституцией, ЖК, другими федеральными законами и не отнесенные к компетенции органов государственной власти РФ, органов местного самоуправления.

Как видно, понятием компетенции в данном случае охватывается не только издание законов и иных нормативных правовых актов, но и деятельность в сфере жилищных отношений, осуществляемая в соответствии с жилищными нормами.

ЖК определил также компетенцию органов местного самоуправления в области жилищных отношений:

1. учет муниципального жилищного фонда;
 2. установление размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда;
 3. ведение в установленном порядке учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма;
 4. определение порядка предоставления жилых помещений муниципального специализированного жилищного фонда;
 5. предоставление в установленном порядке малоимущим гражданам по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда;
 6. принятие в установленном порядке решений о переводе жилых помещений в нежилые и нежилых помещений в жилые;
 7. согласование переустройства и перепланировки жилых помещений;
 8. признание в установленном порядке жилых помещений муниципального жилищного фонда непригодными для проживания;
 9. осуществление контроля за использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда, соответствием жилых помещений данного фонда установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства;
 - 9.1) определение порядка получения документа, подтверждающего принятие решения о согласовании или об отказе в согласовании переустройства и (или) перепланировки жилого помещения в соответствии с условиями и порядком переустройства и перепланировки жилых помещений;
 10. иные вопросы, отнесенные к компетенции органов местного самоуправления в области жилищных отношений Конституцией, ЖК, другими федеральными законами, а также законами соответствующих субъектов РФ (ст. 14).
2. Значение Конституции для жилищного законодательства. Федеральные законы и иные нормативные правовые акты как источники жилищного права

Конституция является базовым нормативным актом всего российского законодательства, включая жилищное. Согласно ч. 1 ст. 15 Конституции она имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории РФ; законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции.

Применительно к жилищному праву могут быть выделены системообразующие законы, к числу которых относятся Конституция, ЖК. Вокруг этих законов формируется все остальное жилищное законодательство, в состав которого входят не только федеральные законы, но и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ (ч. 2 ст. 76 Конституции).

Конституция содержит ряд положений, определяющих основы правового регулирования жилищных отношений. Такие положения закреплены, в частности, нормами о праве на жилище, защите этого права и обеспечении его реализации (ст. 40), неприкосновенности жилища (ст. 25), свободе выбора места жительства (ст. 27). Помимо норм, имеющих непосредственное отношение к жилищной сфере, в Конституции имеются нормы общего характера, также затрагивающие эту сферу. Поскольку в настоящее время весьма значительную часть жилищного фонда России составляет частный жилищный фонд, большое значение для обеспечения права граждан на жилище имеет принцип неприкосновенности частной собственности, который вытекает из положений ст. 35 Конституции: «Право частной собственности охраняется законом» (ч. 1); «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» (ч. 3). Тем самым обеспечивается возможность стабильного осуществления правомочий владения, пользования и распоряжения гражданами-собственниками жилых помещений в соответствии с их назначением (ст. 288 ГК), а членам их семей - возможность пользования этими помещениями на условиях, предусмотренных жилищным законодательством (ст. 292 ГК).

Принцип неприкосновенности жилища тесно связан с другим конституционным принципом - неприкосновенности частной жизни (ст. 23 Конституции), поскольку запретом проникновения в жилище против воли проживающих в нем лиц ограничивается возможность получения сведений об их частной жизни вопреки их желанию.

Затрагивая весьма существенные интересы граждан в условиях существующей жилищной проблемы, жилищные отношения нередко порождают конфликты между их субъектами, требующими судебного разрешения. В связи с этим большое значение для стабилизации данных отношений и обеспечения защиты прав, свобод и законных интересов их участников имеют нормы Конституции о праве на судебную защиту и праве на обжалование в суд решений и действий (бездействия), нарушающих права и свободы граждан (ч. 1, 2 ст. 46). Последнее право также является актуальным, поскольку многие жилищные вопросы решаются в настоящее время органами местного самоуправления, смешанными органами (общественными комиссиями по жилищным вопросам, создаваемыми при органах местного самоуправления) и должностными лицами.

Важнейшим специальным законодательным актом, регулирующим жилищные отношения, является ЖК. В новом ЖК, как и в ранее действовавшем, имеется разд. I «Общие положения». Однако его содержание значительно шире и приведено в соответствие с современным состоянием жилищных отношений. В нем содержатся основные положения, относящиеся к жилищным правам граждан; определены способы обеспечения условий для осуществления права на жилище; впервые наряду с нормами о недопустимости произвольного лишения жилища включены нормы о его неприкосновенности; также впервые законодательно решен ряд вопросов, не регламентировавшихся в прежнем ЖК РСФСР: о круге жилищных отношений, их участников; составе жилищного законодательства; основаниях возникновения жилищных прав и обязанностей; способах защиты жилищных прав; с учетом современной структуры органов управления в нашей стране решен вопрос о разграничении компетенции в области жилищных отношений. Кроме того, в этом разделе ЖК имеются положения об объектах жилищных прав и жилищном фонде, переводе жилого помещения в нежилое и наоборот, переустройстве и перепланировке жилого помещения.

В состав нового ЖК входят также разделы: о праве собственности и других вещных правах на жилые помещения; жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма; специализированном жилищном фонде; жилищных и жилищно-строительных кооперативах; товариществе собственников жилья; плате за жилое помещение и коммунальные услуги; управлении многоквартирными домами.

Помимо ЖК, нормы, имеющие жилищно-правовое значение, содержатся и в ряде других федеральных законов. Ряд таких положений включает в себя, в частности, Градостроительный кодекс, в котором наряду с нормами, регламентирующими

осуществление чисто градостроительной деятельности, имеются нормы, касающиеся реализации права граждан на жилище. К ним относятся, в частности, нормы обеспечения благоприятной среды проживания населения. Так, в качестве основных принципов законодательства о градостроительной деятельности предусматриваются обеспечение сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности, а также участие граждан и их объединений в осуществлении указанной деятельности (п. 2, 5 ст. 2 Градостроительного кодекса). Большое значение для сферы жилищных отношений имеют содержащиеся в Градостроительном кодексе положения об определении жилых зон, т.е. территорий, отведенных для застройки жилыми домами, в результате градостроительного зонирования и получении гражданами и юридическими лицами разрешений на строительство.

Осуществление жилищного строительства неразрывно связано с решением вопросов, регулируемых земельным законодательством. В частности, разрешаются вопросы приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности; выбора земельных участков для строительства; принятия решения о предоставлении земельного участка для строительства; определяются нормы предоставления земельных участков, порядок организации и проведения аукционов по продаже земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также права на заключение аренды таких земельных участков для жилищного строительства (гл. V). В числе норм ЗК, которые должны учитываться при регулировании отношений, связанных с жилищными, следует также назвать положения о государственном земельном кадастре (ст. 70) и землях поселений, в том числе о составе земель поселений и зонировании территорий (гл. XV).

В число источников жилищного права входят также нормативные правовые акты министерств и ведомств. Однако в соответствии с Указом Президента РФ от 23.05.1996 №763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» и Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 №1009, нормативные акты министерств и ведомств РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, независимо от срока их

действия, подлежат государственной регистрации в Минюсте России и официальному опубликованию в РГ в течение десяти дней после дня их регистрации. Указанные акты, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут за собой правовых последствий.

3. Жилищное законодательство субъектов РФ как источник жилищного права

Как указывалось выше, жилищное законодательство относится к сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Согласно ст. 76 Конституции по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ.

В субъектах РФ органами государственной власти было принято довольно много законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих жилищные отношения, которые продолжают действовать в части, не противоречащей ЖК и другим федеральным законам, регулирующим эти отношения. В некоторых республиках (Башкортостан, Кабардино-Балкария) приняты жилищные кодексы. В большинстве субъектов РФ приняты жилищные законы и иные нормативные правовые акты по отдельным вопросам, затрагивающим жилищные отношения.

Развитие жилищного законодательства субъектов РФ, очевидно, будет идти главным образом по пути издания отдельных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам, относящимся к компетенции субъектов РФ.

Заключение

При решении жилищно-правовых вопросов все большую роль играют постановления Конституционного Суда РФ, принятые по жалобам и запросам о проверке конституционности законов и нормативных правовых актов, по спорам о компетенции, по делам о толковании Конституции. В частности, Конституционным Судом РФ был принят ряд постановлений по делам о проверке конституционности отдельных статей ранее действовавшего ЖК РСФСР, Закона о приватизации жилья, а также некоторых других федеральных законов, регулировавших жилищные отношения, которыми некоторые из этих статей были признаны не соответствующими Конституции. Признание же Конституционным Судом РФ тех

или иных норм права неконституционными означает утрату ими силы, прекращение действия независимо от последующего изменения или отмены данного акта законодателем или иным органом, которому предоставлено право нормотворчества.

Традиционно существенное значение для толкования и применения норм жилищного права имеют руководящие разъяснения Пленума Верховного Суда РФ. К разъяснениям, играющим важную роль в судебной практике по жилищным делам, относятся, например, разъяснения, содержащиеся в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24.08.1993 №8 «О некоторых вопросах применения судами Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации».