



ВОПРОСЫ ЧАСТНОПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

УДК 347.113(470+571)
ББК 67.404.212.47-32

ЖИЛИЩНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РФ И СУБЪЕКТОВ РФ: СОВМЕСТИМОСТЬ И ПРЕДЕЛЫ КОМПЕТЕНЦИИ

Агнесса Олеговна Иншакова

Доктор юридических наук, профессор,
заведующая кафедрой гражданского и международного частного права,
Волгоградский государственный университет, базовая кафедра ЮНЦ РАН
ainshakova@list.ru, gimchp@volsu.ru
просп. Университетский, 100, 400062 г. Волгоград, Российская Федерация

Ольга Александровна Ковалева

Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса,
Оренбургский государственный университет
kafedra_gpp@mail.osu.ru
просп. Победы, 13, 460018 г. Оренбург, Российская Федерация

Аннотация. Жилищное законодательство рассматривается в статье как совокупность или система общеобязательных правовых актов, посредством которых устанавливаются, изменяются или отменяются жилищно-правовые нормы. Изучается состав жилищного законодательства, в который входят федеральные жилищные законы и иные принятые в соответствии с ними правовые акты, а также законы и иные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Сопоставляются понятия «жилищное право» и «жилищное законодательство». Делается вывод о том, что жилищное право, которое включает нормы жилищного законодательства и других актов, содержащих жилищные нормы, по составу правовых норм объемнее, чем жилищное законодательство. Полученный вывод позволяет сформулировать рекомендацию относительно корректировки действующих положений Жилищного кодекса РФ.

Обосновано, что действие жилищного законодательства распространяется на разнородные общественные отношения, к которым применяются различные методы правового регулирования, хотя указанные отношения и подпадают под собирательное понятие «жилищные отношения».

В качестве основополагающей тенденции отмечается устойчивая интенсификация работы по формированию регионального жилищного законодательства большин-

ства субъектов РФ и органов местного самоуправления в области жилищных отношений. Поднимается проблема отмены принятых субфедеральных актов в связи с нарушением органами государственной власти и местного самоуправления пределов своих полномочий и принятием актов по вопросам, которые не относятся к их компетенции.

На примере конкретных положений действующего жилищного права изучено соотношение ГК РФ и ЖК РФ. Выделяются основные направления и меры по совершенствованию жилищного права, требующие скорейшей реализации на законодательном уровне в свете заявленной темы.

Ключевые слова: жилищное законодательство, жилищное право, федеральные жилищные законы, жилищные правовые акты субъектов РФ, жилищные правовые акты органов местного самоуправления, Жилищный кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ.

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 РФ является основным нормативным актом в системе актов жилищного законодательства. Другие нормативные правовые акты, содержащие нормы жилищного права, не должны противоречить нормам Жилищного кодекса РФ и принимаются в соответствии с нормами Жилищного кодекса РФ и в продолжение их развития. Подтверждением данного тезиса является ст. 5 Жилищного кодекса РФ, которая посвящена именно жилищному законодательству.

Не следует смешивать понятия «жилищное законодательство» и «жилищное право». Жилищное законодательство включает в себя Жилищный кодекс РФ, другие акты жилищного законодательства, которые принимаются специально для регулирования жилищных отношений. Жилищное право как отрасль права можно представить как совокупность (систему) всех правовых норм, регулирующих жилищные отношения.

Нормы жилищного права содержатся не только в актах жилищного законодательства, но и в других правовых актах, например, в Конституции РФ (ст. 25, 27 и 40) [1, с. 59–64], Гражданском кодексе РФ (гл. 18 и 35). Поэтому жилищное право, которое включает нормы жилищного законодательства и других актов, содержащих жилищные нормы, по своему со-

ставу (набору) правовых норм объемнее, чем жилищное законодательство.

Вместе с тем жилищное законодательство – это основной правовой массив данной отрасли права, нормами которого регулируются жилищные отношения. К сожалению, сказанное выше не учтено в ст. 5 Жилищного кодекса РФ, которая называется «Жилищное законодательство». Следовало бы назвать указанную статью «Жилищное законодательство и иные акты, содержащие нормы жилищного права», как, например, это сделано в ст. 3 Гражданского кодекса РФ («Гражданское законодательство и иные акты, содержащие нормы гражданского права»).

По мнению В.Н. Литовкина, жилищное законодательство распространяет свое действие в основном на две большие группы неоднородных общественных отношений – гражданских и административных, регулируемых разными отраслями права, каждая из которых имеет свой состав:

– группа гражданских отношений – владение и пользование гражданами на условиях договора найма или безвозмездного пользования, либо членства в потребительском объединении пользователей чужой жилой площадью, принадлежащей соответственно другим субъектам права собственности на жилище; либо принадлежащей жилищному потребительскому объединению пользователей (жилищно-строительному кооперативу); отношения по осуществлению правомочий владения и пользования своим жильем, а также вещных прав других лиц, проживающих совместно с собственниками;

– группа административных отношений – учет граждан, нуждающихся не только в улуч-

шении жилищных условий, но и в жилье; распределение, перераспределение и предоставление жилища гражданам; отношения по управлению жилищным фондом, организации ремонта и эксплуатации жилых домов, функционирование жилищного хозяйства, технического и государственного учета площади жилищного фонда. К ним примыкают небольшие сопутствующие группы земельных отношений, связанных с земельными участками, на которых находятся жилые дома, и семейных отношений, связанных с пользованием жильем и вещными правами на жилище совместно проживающих с титулодержателем; к ним примыкают сопутствующие смежные отношения, связанные с конституционными правами и свободами – неприкосновенностью жилища, свободой передвижения и выбором места жительства.

В рамках жилищного законодательства может осуществляться полномасштабное регулирование трех групп гражданских отношений:

– собственно жилищных отношений – самостоятельных отношений по владению и пользованию чужим жильем, принадлежащим другим субъектам на праве собственности, на условиях найма и безвозмездного пользования, а также владения и пользования на условиях недоговорного членского пользования жильем, принадлежащим жилищному потребительскому объединению. В этом формате могут быть урегулированы такие сделки с жилым помещением, как его обмен, наем.

К ним могут примыкать также договорные жилищные отношения, но не самостоятельные, устанавливаемые в рамках другого, не жилищного основного договора (договора аренды).

По мнению В.Н. Литовкина, отношения, условно называемые жилищными, в отличие от собственно жилищных – по осуществлению правомочий собственником владения и пользования собственным жильем, двух из трех названных правомочий собственника жилища, слагаемых в самостоятельное право собственника, также несамостоятельны. Третье правомочие права собственности на жилище – правомочие распоряжения жилищем – ограничено его владением и использованием (перепланировка, переоборудование жилого помещения) [5, с. 14].

Таким образом, действие жилищного законодательства распространяется на различные общественные отношения, к которым применяются различные методы правового регулирования, хотя указанные отношения и подпадают под собирательное понятие «жилищные отношения».

Специфика норм жилищного законодательства и жилищных правоотношений состоит в том, что названные нормы и правоотношения касаются вопросов, связанных с удовлетворением потребностей граждан в жилье. В то же время отношения, связанные со строительством жилых домов, отводом земельных участков под строительство, осуществлением права собственности на жилые помещения, регулируются соответственно градостроительным, земельным и гражданским законодательством [2, с. 23].

Нормы, содержащиеся в жилищном законодательстве, должны соответствовать Гражданскому кодексу РФ. Это вытекает из п. 2 ст. 3 ГК РФ, согласно которому нормы гражданского законодательства, содержащиеся в других законах, должны соответствовать ГК РФ [7, с. 44–46].

П.В. Крашенинников, характеризуя жилищное законодательство, полагает, что оно носит комплексный характер [3, с. 13–14], но отмечает, что значительная часть норм, содержащихся в актах жилищного законодательства, является гражданско-правовыми [10, с. 11–13].

Анализ внесенных в последнее время изменений в ЖК РФ и разрабатываемых законопроектов позволяет выделить несколько основных направлений совершенствования жилищного законодательства:

– во-первых, уточнение полномочий органов власти субъектов РФ или органов местного самоуправления в области жилищных отношений;

– во-вторых, уточнение содержания или введения новых материальных норм, которые бы должным образом урегулировали жилищные отношения, в том числе и в области уточнения полномочий органов местного самоуправления и органов власти субъектов РФ;

– в-третьих, увеличение гарантий социальной защиты наиболее уязвимых слоев населения.

Оценивая состояние современного жилищного законодательства, нельзя не отметить в качестве основополагающей тенденции устойчивую интенсификацию работы по формированию регионального жилищного законодательства большинства субъектов РФ и органов местного самоуправления в области жилищных отношений. Практически все субъекты РФ и органы местного самоуправления разработали акты о порядке и условиях признания граждан малоимущими, о порядке постановки на учет лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий, о размере учетной нормы площади и нормы предоставления, о предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг. И если в большинстве случаев принятые акты отвечают требованиям действующего законодательства, то некоторые из них отменяются именно в связи с несоответствием ст. 13 и 14 ЖК РФ: органы государственной власти и органы местного самоуправления выходят за пределы своих полномочий и принимают акты по вопросам, которые не относятся к их компетенции. Вместе с тем в юридической литературе вместе с содержанием соответствующих актов регионального уровня [9, с. 24–36] активно обсуждается и правомерность позиции ЖК РФ, предусматривающей возможность принятия актов в области жилищных отношений органами местного самоуправления [6].

На сегодняшний момент систему жилищного законодательства можно с натяжкой признать практически сформированной. В 2013 г. было принято большое количество норм, дополняющих ЖК РФ, и их практическая реализация (например, вопросы проведения капитального ремонта, его финансирования), очевидно, очень скоро вновь потребует принятия дополнительных нормативных актов различного уровня регулирования.

В настоящее время большинство жилищных отношений уже урегулированы нормами жилищного законодательства, но вместе с тем остаются вопросы относительно качества такого регулирования. Хотелось бы обратить более пристальное внимание законодателя на те многочисленные предложения по совершенствованию жилищного законодательства, которые составляют сегодня вполне аргументированный предмет научной

полемики в специальной юридической литературе [8, с. 97–101].

Говоря о развитии жилищного законодательства, необходимо отметить тот факт, что Концепция развития гражданского законодательства не называет каких-либо оснований для последующего перераспределения нормативного материала между отраслями гражданского и жилищного права, тем самым признавая достаточным имеющееся соотношение норм в ГК РФ и ЖК РФ и не требующим законодательных корректив.

Применительно к жилищному законодательству ГК РФ (ст. 672) закрепил за собой регулирование договора найма жилого помещения (гл. 35) – «коммерческий найм», а жилищному законодательству ГК РФ предоставил урегулировать договор социального найма жилого помещения.

Е.А. Суханов оценивает роль регулирования наемных отношений в ГК РФ как «...классического инструмента регулирования в противовес регулированию социального найма жилого помещения (как необычного договорного отношения, которому предшествуют административные отношения очередности на получение жилого помещения, всякого рода льготы), которое закреплено в ЖК РФ».

Полагаем, было бы логичнее полностью передать институт социального найма ЖК РФ. Освободившееся в этом случае в ГК РФ место следует занять регулированием исключительно общих положений, интегрирующих все разновидности жилищного найма. В этом случае ГК РФ будет выступать законом, устанавливающим общие нормы института найма жилых помещений.

По мнению С.И. Суловой, регулирование безвозмездного пользования жилым помещением в ЖК РФ, единожды упомянутого в ст. 30, но широко применяемого на практике, дополнило бы полноту регулирования жилищных отношений. Сегодня безвозмездное пользование жилым помещением подчиняется общим правилам гл. 36 ГК РФ «Безвозмездное пользование». Общий характер норм этой главы ухудшает положение льготника в сравнении с нанимателем жилого помещения по договору социального найма. Например, вместо бессрочности пользования срок определяется договором, а если срок не определен,

договор считается заключенным на неопределенный срок, пользователь (ссудополучатель) обязан нести расходы не только по текущему, но и капитальному ремонту, а также нести все расходы на его содержание, если иное не предусмотрено договором безвозмездного пользования (ст. 689, 695 ГК РФ). Иное и следовало урегулировать не в договоре, а в ЖК РФ, что не было сделано, хотя именно такой подход имел бы особое значение как для публичного, так и для частного жилищного фонда. В контексте изложенного гл. 36 ГК РФ должна содержать отсылку к жилищному законодательству при урегулировании этих отношений.

Таким образом, по нашему глубокому убеждению, в ГК РФ не должно быть специальных норм о конкретных жилищных обязательствах, кроме названных общих положений.

По-иному следовало бы решать проблему и вещных прав на жилище. В отношениях собственности и других вещных прав на жилые помещения ГК РФ (ст. 292) ограничен упоминанием жилищного законодательства, в котором предусматриваются только условия права пользования жилым помещением членами семьи собственника этого помещения, то есть в ГК РФ не только оставлено регулирование общих положений вещного права, но и закреплено формулирование специальных норм (гл. 18 «Право собственности и другие вещные права на жилые помещения»).

ЖК РФ по своей юридической природе пригоден к регулированию в своем формате и отношений, возникающих свободно, и отношений, возникающих из актов государственных органов (органов местного самоуправления), которые предусмотрены законом в качестве основания возникновения гражданских прав и обязанностей [4, с. 47–53].

Таким образом, можно выделить следующие меры по совершенствованию жилищного права, требующие скорейшей своей реализации на законодательном уровне. Так, в контексте рассмотренной в статье проблематики соотношения норм кодифицированного федерального законодательства и соотношения федерального и субфедерального уровней жилищного регулирования предлагается:

– изъять из ГК РФ специальные нормы о конкретных жилищных обязательствах и ос-

тавить только общие положения, касающиеся регулирования жилищных правоотношений;

– восполнить недостаточность нормативного материала, направленного на решение проблемы вещных прав на жилище;

– уточнить полномочия органов власти субъектов РФ или органов местного самоуправления в области жилищных отношений;

– детализировать содержание проанализированных материальных норм, а при их отсутствии закрепить новые материальные нормы, направленные на урегулирование жилищных отношений;

– укрепить гарантийные механизмы социальной защиты в области жилищных отношений наиболее уязвимых слоев населения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Богданов, Е. В. Конституция и жилищное законодательство России / Е. В. Богданов // Современное право. – 2014. – № 3. – С. 59–64.
2. Гонгало, Б. М. Основные начала российского жилищного законодательства (комментарий законодательства) / Б. М. Гонгало // Семейное и жилищное право. – 2005. – № 3. – С. 26–28.
3. Крашенинников, П. В. Жилищное право / П. В. Крашенинников. – М. : Статут, 2005. – 315 с.
4. Литовкин, В. Н. Жилищное законодательство и Концепция развития гражданского законодательства / В. Н. Литовкин // Журнал российского права. – 2010. – № 1. – С. 47–53.
5. Литовкин, В. Н. Концепция развития жилищного законодательства / В. Н. Литовкин // Жилищное право. – 2004. – № 3. – С. 3–28.
6. Литовкин, В. Н. Обеспечительная функция жилищного законодательства. Изъяны обеспечительной функции постсоветского жилищного законодательства / В. Н. Литовкин // Жилищное право. – 2008. – № 5. – С. 3–12.
7. Рахвалова, М. Н. Нормы, регулирующие жилищные отношения, как составляющая жилищного и гражданского законодательства / М. Н. Рахвалова // Семейное и жилищное право. – 2013. – № 5. – С. 44–46.
8. Сулова, С. И. Анализ состояния современного жилищного законодательства и дальнейших перспектив его развития / С. И. Сулова // Жилищное право. – 2009. – № 8. – С. 97–101.
9. Шешко, Г. Ф. Жилищный кодекс Российской Федерации в системе жилищного законодательства: к вопросу реализации его положений в жилищных актах / Г. Ф. Шешко // Жилищное право. – 2009. – № 5. – С. 24–36.

10. Якупова, А. И. Характеристика жилищно-го законодательства Российской Федерации / А. И. Якупова // Жилищное право. – 2007. – № 10. – С. 11–13.

REFERENCES

1. Bogdanov E.V. Konstitutsiya i zhilishchnoe zakonodatelstvo Rossii [Constitution and Housing Legislation of Russia]. *Sovremennoe pravo*, 2014, no. 3, pp. 59-64.

2. Gongalo B.M. Osnovnye nachala rossiyskogo zhilishchnogo zakonodatelstva (kommentariy zakonodatelstva) [The Basic Principles of the Russian Housing Legislation (Legislation Comment)]. *Semeynoe i zhilishchnoe pravo*, 2005, no. 3, pp. 26-28.

3. Krashennnikov P.V. *Zhilishchnoe pravo* [Housing Law]. Moscow, Statut Publ., 2005. 315 p.

4. Litovkin V.N. Zhilishchnoe zakonodatelstvo i Kontseptsiya razvitiya grazhdanskogo zakonodatelstva [Housing Legislation and the Concept of Civil Law]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, 2010, no. 1, pp. 47-53.

5. Litovkin V.N. Kontseptsiya razvitiya zhilishchnogo zakonodatelstva [The Concept of Housing Legislation Development]. *Zhilishchnoe pravo*, 2004, no. 3, pp. 3-28.

6. Litovkin V.N. Obespechitel'naya funktsiya zhilishchnogo zakonodatelstva. Izyany obespechitel'noy funktsii postsovetskogo zhilishchnogo zakonodatelstva [Security Function of the Housing Legislation. The Shortcomings of the Interim Function of Post-Soviet Housing Legislation]. *Zhilishchnoe pravo*, 2008, no. 5, pp. 3-12.

7. Rakhvalova M.N. Normy, reguliruyushchie zhilishchnye otnosheniya, kak sostavlyayushchaya zhilishchnogo i grazhdanskogo zakonodatelstva [The Rules Governing Housing Relations, as Part of Building and Civil Law]. *Semeynoe i zhilishchnoe pravo*, 2013, no. 5, pp. 44-46.

8. Suslova S.I. Analiz sostoyaniya sovremennogo zhilishchnogo zakonodatelstva i dalneyshikh perspektiv ego razvitiya [Analysis of the Modern Housing Legislation and the Future Prospects of Its Development]. *Zhilishchnoe pravo*, 2009, no. 8, pp. 97-101.

9. Sheshko G.F. Zhilishchnyy kodeks Rossiyskoy Federatsii v sisteme zhilishchnogo zakonodatelstva: k voprosu realizatsii ego polozheniy v zhilishchnykh aktakh [Analysis of the Modern Housing Legislation and the Future Prospects of Its Development]. *Zhilishchnoe pravo*, 2009, no. 5, pp. 24-36.

10. Yakupova A.I. Kharakteristika zhilishchnogo zakonodatelstva Rossiyskoy Federatsii [Characteristics of Housing Legislation of the Russian Federation]. *Zhilishchnoe pravo*, 2007, no. 10, pp. 11-13.

HOUSING LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION: COMPATIBILITY AND LIMITS OF COMPETENCE

Agnessa Olegovna Inshakova

Doctor of Juridical Sciences, Professor,
Head of Department of Civil and International Private Law,
Volograd State University, Base Department of Southern Scientific Center
of the Russian Academy of Sciences (SSC RAS)
ainshakova@list.ru, gimchp@volsu.ru
Prosp. Universitetsky, 100, 400062 Volgograd, Russian Federation

Olga Aleksandrovna Kovaleva

Candidate of Juridical Sciences,
Associate Professor, Department of Civil Law and Process,
Orenburg State University
kafedra_gpp@mail.osu.ru
Prosp. Pobedy, 13, 460018 Orenburg, Russian Federation

Abstract. Housing legislation is considered in the article as totality or system of mandatory regulations, which establish, modify or cancel housing law. We study the structure of the housing legislation, which includes federal housing laws and other laws adopted in accordance with their legal acts, as well as laws and other legal acts of the Russian Federation.

The authors compare the concepts of “housing law” and “housing legislation”. The conclusion is that the housing law, which includes the norms of the housing legislation and other acts containing housing norms in is more substantial in content. This conclusion allows us to formulate a recommendation on the adjustment of the existing provisions of the Housing Code of the Russian Federation.

It is proved that the effect of the housing legislation is applicable to diverse social relations, which are subject to a variety of methods of legal regulation, although these relationships are subject to a collective notion of “housing relations”.

The authors reveal the underlying trend of a steady intensification of work on the formation of the regional housing legislation in the majority of subjects of the Russian Federation and local self-government bodies in the field of housing relations. It raises issues of cancellation received sub-federal acts in connection with the violation of state authorities and local self-limits of its powers and the adoption of acts on issues that are not relevant to their competence.

For example, the specific provisions of the current housing law studied the relation of the Civil Code and Housing Code. The article singles out the main directions and measures to improve housing rights, requiring speedy implementation at the legislative level.

Key words: housing legislation, housing law, federal housing laws, housing and legal acts of the Russian Federation subjects, housing and legal acts of local governments, Housing Code of the Russian Federation, Civil Code of the Russian Federation.