



**НГТУ
НЭТИ**

Институт
социальных
технологий

Е. А. ШЛЕПКИНА

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЖИЛИЩНОЙ СФЕРЫ

НОВОСИБИРСК
2022



Е. А. Шлепкина
Правовое обеспечение
жилищной сферы

**Утверждено Редакционно-издательским советом университета
в качестве учебного пособия**

ББК 67.404.212.47-32я73
Ш687

Рецензенты:

канд. юрид. наук, доцент, заведующий кафедрой юриспруденции СГУТиТ И. Б. Данилов
канд. юрид. наук, доцент, заведующий кафедрой правоведения НГТУ С. А. Поляков

Шлепкина Е. А.

Ш 687 Правовое обеспечение жилищной сферы : учебное пособие / Е. А. Шлепкина. – Новосибирск : Изд-во НГТУ, 2022. – 295 с.
ISBN 978-5-7782-4785-7

В учебнике применена методика систематизации действующих норм жилищного законодательства Российской Федерации, касающихся характеристики, учета и порядка использования и обеспечения сохранности жилищного фонда, правового положения лиц, объектов их жилищных прав, изменений правового статуса и функционального назначения жилья; оснований приобретения жилых помещений в собственность и в иное статусное пользование любыми лицами. Даны разъяснения отдельных норм закона при осуществлении государственного жилищного надзора, муниципального и общественного жилищного контроля, управления многоквартирными домами и проведения в них капитального ремонта и др.

Предназначено для студентов, изучающих вопросы правового обеспечения жилищной сферы.

ББК 67.404.212.47-32я73

© Шлепкина Е. А., 2022

ISBN 978-5-7782-4785-7

© Новосибирский государственный технический университет, 2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

Глава 1. Государственная политика и государственное регулирование жилищной сферы	7
Глава 2. Жилищные правоотношения	34
Глава 3. Государственный жилищный надзор и муниципальный жилищный контроль	47
Глава 4. Изменение правового статуса помещений	66
Глава 5. Перепланировка и переустройство жилых помещений	74
Глава 6. Общее имущество в многоквартирном доме	81
Глава 7. Общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме	94
Глава 8. Вещные права на жилые помещения	112
Глава 9. Жилые помещения, предоставляемые из жилищного фонда социального найма	153
Глава 10. Жилые помещения, предоставляемые из жилищного фонда социального использования	202
Глава 11. Специализированный жилищный фонд	210
Глава 12. Управление многоквартирным домом	233
Глава 13. Плата за жилые помещения и коммунальные ресурсы	263
Глава 14. Капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме	280

ПРЕДИСЛОВИЕ

Жилищная проблема является одной из важнейших задач Российского государства и общества.

В поисках оптимальных решений в жилищной сфере в России произошло множество изменений, связанных с формированием нормативной базы по вопросам правового статуса помещений, использования и обеспечения сохранности жилищного фонда, развития различных форм удовлетворения жилищных потребностей граждан, жилищного контроля и надзора, платы за пользование жилыми помещениями и коммунальными услугами, проведения капитального ремонта в многоквартирных домах, управления многоквартирными домами и др.

В учебном пособии проведен анализ норм Жилищного кодекса РФ и других нормативных правовых актов, регламентирующих правоотношения в жилищной сфере.

Учебное пособие подготовлено в соответствии с Федеральным государственным образовательным стандартом и примерными образовательными программами по данному курсу на основе действующих нормативных актов с учетом последних изменений и дополнений в законодательстве. Материал излагается в удобной для понимания и запоминания форме – в виде схем и таблиц – и предназначен для систематизации полученных знаний, а также быстрой и качественной подготовки к промежуточной и итоговой формам контроля по дисциплине.

Принятые сокращения

- ▶ НПА – нормативный правовой акт
- ▶ ФЗ – Федеральный закон
- ▶ ЖК РФ – Жилищный кодекс Российской Федерации
- ▶ ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации
- ▶ ГрК РФ – Градостроительный кодекс Российской Федерации
- ▶ ЗК РФ – Земельный кодекс Российской Федерации
- ▶ КоАП РФ – Кодекс административных правонарушений Российской Федерации
- ▶ ГЖН – государственный жилищный надзор
- ▶ МЖК – муниципальный жилищный контроль
- ▶ ГЖИ – государственная жилищная инспекция
- ▶ РФ – Российская федерация
- ▶ МО – муниципальное образование
- ▶ Ф - федеральный
- ▶ Г – государственный
- ▶ Р - региональный
- ▶ М – муниципальный
- ▶ ОГВ – орган государственной власти
- ▶ ОМС – орган местного самоуправления
- ▶ БТИ – бюро технической инвентаризации
- ▶ МФЦ – многофункциональный центр
- ▶ МРОТ – минимальный размер оплаты труда

Принятые сокращения

- ▶ ЖФ – жилищный фонд
- ▶ ЖФ СН – жилищный фонд социального найма
- ▶ ЖФ СИ – жилищный фонд социального использования
- ▶ ЖП – жилое помещение
- ▶ МКД – многоквартирный дом
- ▶ ОИ – общее имущество
- ▶ ЖК – жилищный кооператив
- ▶ ЖСК – жилищно-строительный кооператив
- ▶ ТСЖ – товарищество собственников жилья
- ▶ УО – управляющая организация
- ▶ РСО – ресурсоснабжающая организация
- ▶ РО по ТКО – региональный оператор по твердым коммунальным отходам
- ▶ ФЛ – физические лица
- ▶ ЮЛ – юридические лица
- ▶ ОССП – общее собрание собственников помещений
- ▶ Капремонт – капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме
- ▶ КРТЖЗ – комплексное развитие территорий жилой застройки
- ▶ ЕГРН – единый государственный реестр недвижимости
- ▶ ГИС – государственная информационная система
- ▶ ТХЗ – тяжелое хроническое заболевание

Глава 1.

Государственная политика и государственное регулирование жилищной сферы

Жилищная сфера – область общественных отношений, включающая жилищные отношения и отношения в процессе строительства, реконструкции и модернизации жилищного фонда и объектов коммунальной инфраструктуры



Соотношение с другими отраслями – различен предмет:

- Жилищные правоотношения – жилое помещение как социальное благо
- Гражданские правоотношения – жилое помещение как объект экономического оборота
- Градостроительные – жилое помещение как объекта строительства, капитального ремонта и реконструкции

Жилищные правоотношения различны по правовой природе (ст. 4 ЖК РФ):

- 1 • возникновения, осуществления, изменения, прекращения права владения, пользования, распоряжения жилыми помещениями ГИМ жилищных фондов
- 2 • пользования жилыми помещениями частного жилищного фонда
- 3 • пользования общим имуществом собственников помещений
- 4 • отнесения помещений к числу жилых помещений и исключения их из жилищного фонда
- 5 • учета жилищного фонда
- 6 • содержания и ремонта жилых помещений
- 7 • переустройства и перепланировки помещений в многоквартирном доме
- 8 • управления многоквартирными домами
- 9 • создания и деятельности жилищных и жилищно-строительных кооперативов, товариществ собственников жилья, прав и обязанностей их членов
- 10 • предоставления коммунальных услуг
- 11 • внесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги, в том числе уплаты взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме
- 11.1 • формирования и использования фонда капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме
- 12 • контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда, соответствием жилых помещений установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства
- 13 • осуществления государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля
- 14 • ограничения повышения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги

Государственная политика в жилищной сфере

Определение

Воздействие государства через систему органов государственного и муниципального управления через различные механизмы и институты на весь комплекс жилищных отношений по поводу:

- строительства и его финансирования
- содержания и управления жилищным фондом
- владения, пользования, распоряжения жилыми помещениями
- приобретения и оборота жилых помещений

Цели

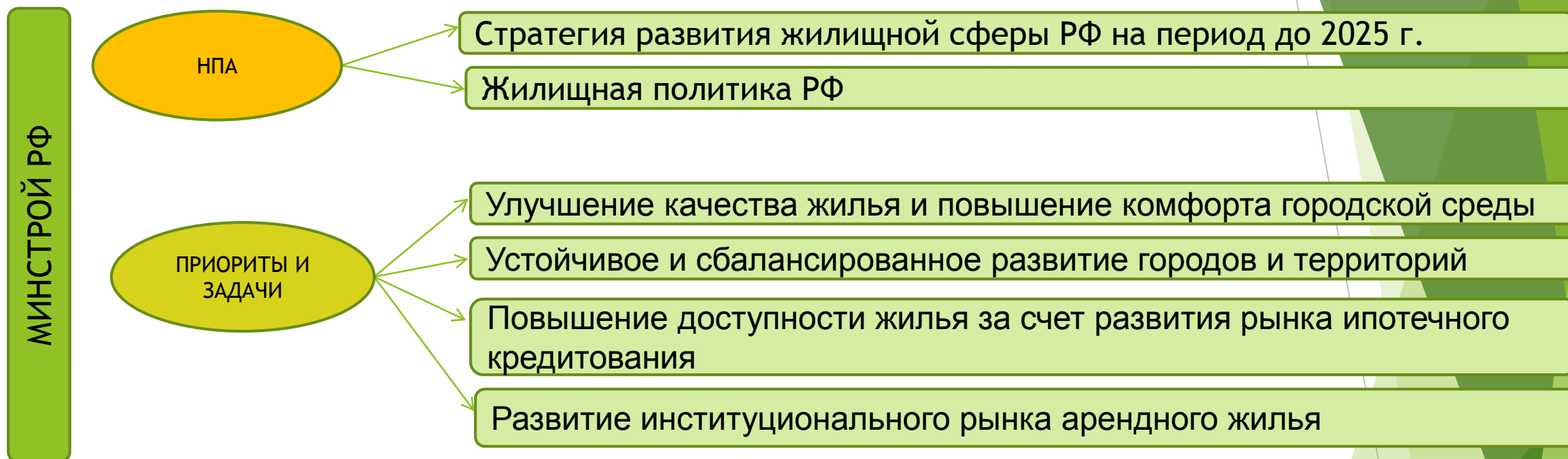
→ обеспечение социальных гарантий в области жилищных прав граждан, преимущественно, частной

→ Развитие рынка жилья, реконструкция жилищных фондов

→ создание механизмов жилищного финансирования

→ повышение комфортности проживания населения в жилищном фонде и обеспечение доступности расходов на эксплуатацию жилья

Стратегия развития жилищной сферы РФ на период до 2025 года



Основные направления стратегии

Ипотека



Рост доступности жилья через снижение ставок и рост доли ипотеки в сделках с жильем

Развитие рынка ипотечных ценных бумаг

Вовлечение земельных участков



От строительства квадратных метров к жилью в комфортной городской среде

Коммерческое Арендное жилье



Переход от «серого» рынка аренды к цивилизованному

Создание доходных домов, в т.ч. с привлечением коллективных инвестиций

Некоммерческое арендное жилье



От предоставления жилья в собственность к некоммерческой аренде

Реализация проектов, строительство некоммерческого арендного фонда

Городская среда



От строительства квадратных метров к жилью в комфортной городской среде

Строительство



От дефицита обеспеченности жильем к достижению стандарта покомнатного расселения в жилых помещениях

От проблем дольщиков к созданию эффективного механизма гарантий прав граждан – участников долевого строительства и перехода на систему проектного финансирования с привлечением средств граждан через банковские инструменты

Создание механизмов стимулирования внедрения новых технологий и поэтапный отказ от устаревших методов строительства

Методы правового регулирования в жилищной сфере

МЕТОДЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

ДИСПОЗИТИВНЫЙ

например:

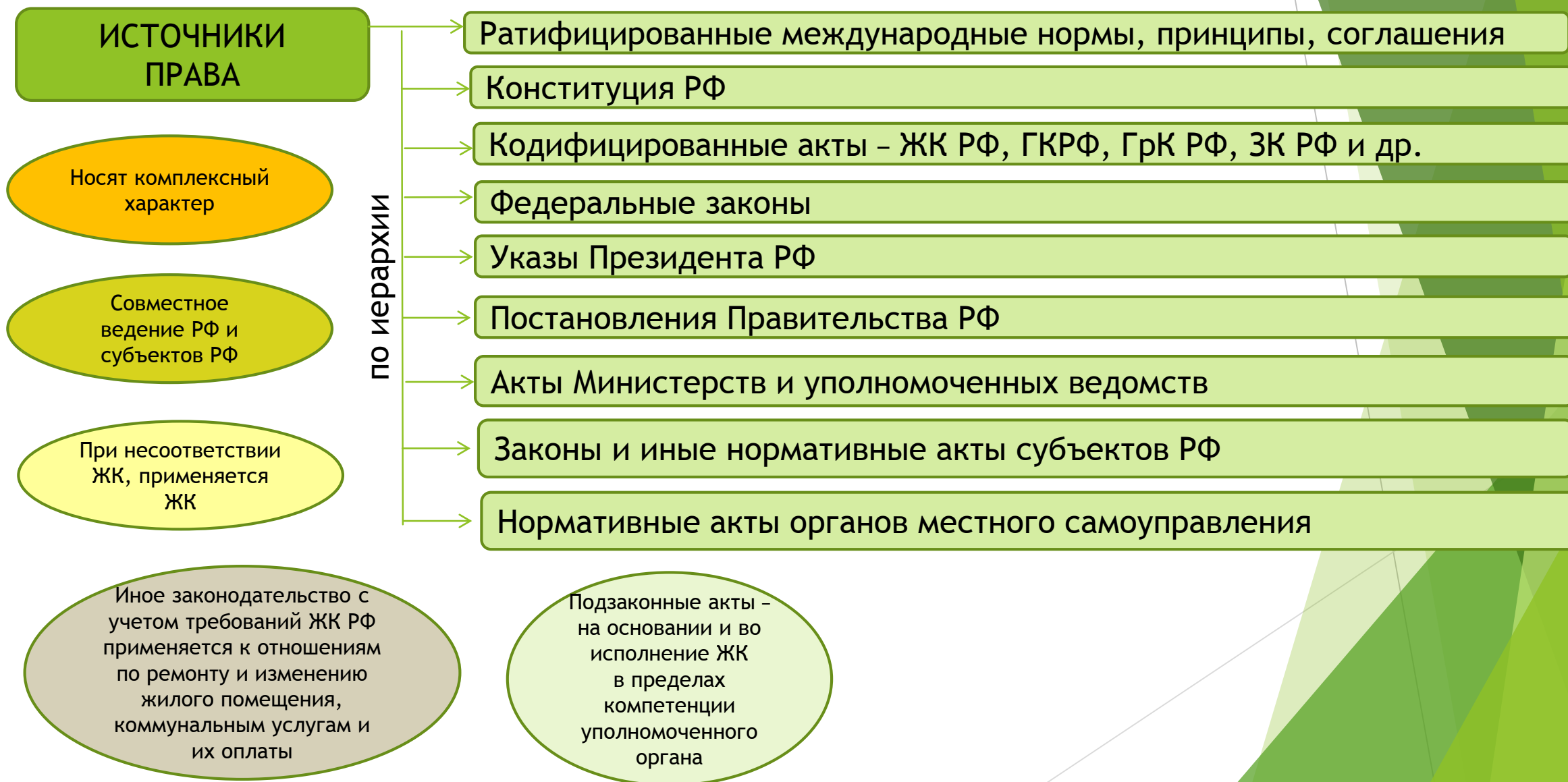
- пользование жилыми помещениями
- управление общим имуществом

ИМПЕРАТИВНЫЙ

применяется, если:

- предоставление жилых помещений из ГИМ жилищного фонда
- согласование перепланировки / переустройства
- управление жилищным фондом

Источники правового регулирования в жилищной сфере



Жилищный Кодекс РФ

- определяет основные принципы реализации конституционного права граждан Российской Федерации на жилище, устанавливает основные начала правового регулирования жилищных отношений при различных видах использования недвижимости в жилищной сфере.

Гражданский Кодекс РФ

- В части первой ГК РФ (гл. 18) регулируются право собственности на жилые помещения и иные права (права членов семьи собственника жилого помещения), дается понятие квартиры как объекта права собственности, указываются основные начала регламентации права собственности на объекты общего пользования многоквартирного дома и организации и деятельности товариществ собственников жилья. Часть вторая ГК РФ содержит главу (35), посвященную договору найма жилого помещения и другим договорам, предметом которых могут стать жилые помещения, а также нормы, регулирующие особенности продажи жилых помещений. Часть третья ГК РФ содержит нормы, устанавливающие особенности наследования жилых помещений.

Градостроительный Кодекс РФ

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

Земельный Кодекс РФ

- 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, а также объектами культурно бытового и иного назначения. Жилые зоны могут предназначаться для индивидуальной жилой застройки, малоэтажной смешанной жилой застройки и многоэтажной смешанной жилой застройки, а также иных видов застройки согласно градостроительным регламентам (ч. 5 ст. 85 ЗК РФ).

Кодекс об административных правонарушениях РФ

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

Законы РФ в жилищной сфере

- ▶ Закон РФ от 4 июля 1991 г. № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»
- ▶ ФЗ от 29.12.2004 г. № 196-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»
- ▶ ФЗ от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»
- ▶ ФЗ от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»
- ▶ ФЗ от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан в РФ»
- ▶ ФЗ от 21.07.2014 г. № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства»
- ▶ ФЗ от 07.12.2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»
- ▶ ФЗ от 27.07.2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении»
- ▶ ФЗ от 23.11.2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Указы Президента РФ в жилищной сфере

- ▶ от 07.05.2012 г. «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильём и повышению качества жилищно-коммунальных услуг»
- ▶ от 29 марта 1996 г. N 432 «О развитии конкуренции при предоставлении услуг по эксплуатации и ремонту государственного и муниципального жилищных фондов»
- ▶ от 24.12.1993 г. № 2281 «О разработке и внедрении внебюджетных форм инвестирования жилищной сферы»
- ▶ от 28.04.1997 г. № 425 «О реформе жилищно-коммунального хозяйства в РФ»

Постановления Правительства РФ в жилищной сфере

- ▶ от 13 октября 1997 г. N 1301 «О государственном учете жилищного фонда в РФ»
- ▶ от 28.01.2006 г. N 47 «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом»
- ▶ от 09.07.2016 г. N 649 «О мерах по приспособлению жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме с учетом потребностей инвалидов»
- ▶ от 26.12.2016 г. N 1498 «О вопросах предоставления коммунальных услуг и содержания общего имущества в многоквартирном доме»
- ▶ от 06.05.2011 Г. N 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» (срок действия до 31.12.2027 г.)
- ▶ от 13.08.2006 г. N 491 «Об утверждении Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме и правил изменения размера платы за содержание жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность» (срок действия до 31.12.2027 г.)
- ▶ от 03.04.2013 г. N 290 «О минимальном перечне услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, и порядке их оказания и выполнения»
- ▶ от 15.05.2013 г. N 416 «О порядке осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами»

Постановления Правительства РФ в жилищной сфере

- ▶ от 14.02.2012 г. N 124 «О правилах, обязательных при заключении договоров снабжения коммунальными ресурсами» (срок действия до 31.12.2027 г.)
- ▶ от 6 февраля 2006 г. N 75 «О порядке проведения органом местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом»
- ▶ от 12.11.2016 N 1156 «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. N 641»
- ▶ от 14 декабря 2005 г. N 761 «Правила предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг»
- ▶ от 21.05.2005 г. N 315 «Об утверждении Типового договора социального найма жилого помещения»
- ▶ от 05.12.2014 N 1318 «О регулировании отношений по найму жилых помещений жилищного фонда социального использования»

Акты министерств и ведомств в жилищной сфере

- ▶ от 29 марта 1996 г. N 432 «О развитии конкуренции при предоставлении услуг по эксплуатации и ремонту государственного и муниципального жилищных фондов»
- ▶ Приказ Минрегиона России от 10.07.2013 г. N 288 «Об утверждении методических рекомендаций по установлению минимального размера взноса на капитальный ремонт»
- ▶ Приказ Минстроя России от 27.09.2016 г. N 668/пр «Об утверждении методических указаний установления размера платы за пользование жилым помещением для нанимателей жилых помещений по договорам социального найма и договорам найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда»
- ▶ Приказ Минрегиона России от 14.06.2013 г. N 253 «Об утверждении методических рекомендаций по созданию региональных операторов и обеспечению их деятельности»
- ▶ Постановление Госстроя РФ от 27.09.2003 г. N 170 «Об утверждении Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда»
- ▶ Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 10.06.2010 г. № 64 «Об утверждении СанПиН 2.1.2.2645-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям проживания в жилых зданиях и помещениях»»
- ▶ СП 54.13330.2022 «СНиП 31-01-2003 Здания жилые многоквартирные»
- ▶ Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 25.10.2001 г. N 29 «СанПиН 2.2.1/2.1.1.1076-01 Гигиенические требования к инсоляции и солнцезащите помещений жилых и общественных зданий и территорий»
- ▶ Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 28.01.2021 N 3 (ред. от 14.02.2022) "Об утверждении СанПиН 2.1.3684-21 "Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий городских и сельских поселений, к водным объектам, питьевой воде и питьевому водоснабжению, атмосферному воздуху, почвам, жилым помещениям, эксплуатации производственных, общественных помещений, организации и проведению санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий"

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



Применение жилищного законодательства по аналогии (ст. 7 ЖК РФ):

СПОСОБЫ ПРЕОДОЛЕНИЯ ПРОБЕЛОВ В ПРАВЕ

АНАЛОГИЯ ЗАКОНА

применяется, если:

- не урегулированы жилищным законодательством
- не урегулированы соглашением участников отношений
- отсутствуют нормы гражданского или иного законодательства, прямо регулирующих такие отношения
- применение не противоречит существу отношений
- применяется жилищное законодательство, регулирующее сходные отношения

АНАЛОГИЯ ПРАВА

применяется, если:

- при невозможности использования аналогии закона
- права и обязанности участников определяются исходя из общих начал и смысла жилищного законодательства и требований добросовестности, гуманности, разумности и справедливости

Международные принципы правового регулирования в жилищной сфере

Всеобщая
декларация прав
человека
(от 10 декабря 1948 г.)
ст. 25

- любой гражданин имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход, социальное обслуживание, который требуется для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи

Международный пакт об
экономических,
социальных и
культурных правах
(от 16 декабря 1966 г.)
ст. 11

- государства-участники признают право каждого человека на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду, жилище, постоянное улучшение условий жизни

Международный пакт о
гражданских
и политических правах
(от 16 декабря 1966 г.)
ст. 17

- запрет на произвольное либо незаконное вмешательство в личную и семейную жизнь человека, произвольное либо незаконное посягательство на неприкосновенность его жилища.

Конституционные принципы правового регулирования в жилищной сфере

Право на жилище ст. 40

- Каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища.
- Органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище.
- Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами.

Неприкосновенность собственности ст. 25

- Жилище неприкосновенно. Никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц на законных основаниях иначе как в случаях и порядке, установленных федеральным законом (например, ст. 12 УПК РФ), или на основании судебного решения – только в целях спасения жизни граждан и/или их имущества обеспечения их личной/ общественной безопасности при аварийных ситуациях либо иных обстоятельствах чрезвычайного характера, а также в целях задержания лиц, подозреваемых в совершении преступлений, пресечения совершаемых преступлений или установления обстоятельств его совершения.

Недопустимость произвольного лишения ст. 35

- Право частной собственности охраняется законом. Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами. 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.

Свобода выбора места пребывания и места жительства ст. 27

- Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства

Обеспечения восстановления нарушенных прав и их судебной защиты ст. 45, 46

- Любой человек может защищать свои права и свободы способами, не запрещенными законом.
- Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

Отраслевые принципы правового регулирования в жилищной сфере

ПРИНЦИПЫ (ст. 1 ЖК РФ)

- Неприкосновенность жилища
- Недопустимость произвольного лишения жилья
- Свобода и выбор места жительства
- Доступность пользования жилищным фондом
- Обеспечение сохранности и целевое использование жилищного фонда
- Безопасность жилья
- Равенство участников жилищных отношений
- Недопустимость ограничения жилищных прав и законных интересов
- Свобода выбора способа управления жилищным фондом



Отраслевые принципы правового регулирования в жилищной сфере

Принцип доступности пользования жилищным фондом - гражданин может реализовать своё право на жилище различными способами. Органы власти в пределах своей компетенции обеспечивают условия для реализации права граждан на жилище: содействуют развитию рынка недвижимости, используют бюджетные средства для улучшения жилищных условий граждан, предоставляют жилье из ГИМ жилищного фонда, стимулируют жилищное строительство, контролируют исполнение жилищного законодательства.

Принцип обеспечения сохранности и целевого использования жилищного фонда – направлен на предотвращение необоснованного сноса, перевода жилых помещений, установление государственного надзора и муниципального контроля за использованием зданий и помещений. Возложение обязанности на собственников помещений по их ремонту и содержанию.