

Дата поступления рукописи в редакцию: 20.02.2026 г.
Дата принятия рукописи в печать: 10.03.2026 г.

DOI: 10.24412/2076-1503-2026-2-536-541

ВИЛЬДАНОВА Марина Михайловна,
кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
e-mail: mail@law-books.ru

ОСОБЕННОСТИ ФРАГМЕНТАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

Аннотация. В настоящей статье анализируются основные тенденции развития российской законодательства в области жилищно-коммунального хозяйства, в частности, особенности такого явления как фрагментация, у которого есть как позитивные, так и негативные стороны. При этом основной акцент уделяется регулированию различных проблем универсального и единообразного решения вопросов управления жилыми домами и жилыми комплексами.

Важным элементом регламентации в этой сфере является соотношение нормативного и договорного регулирования. Представляется необходимым наряду с выбором форм управления, предусмотренных в законодательстве, т.е. с созданием товариществ собственников недвижимости или введением управления через управляющую компанию, установление обязательного заключения гражданско-правовых договоров с управляющими организациями, как это предусмотрено в ряде зарубежных стран.

На уровне закона целесообразно ввести обеспечение прав собственников в области получения информации, необходимой для управления и обслуживания жилых домов и жилых комплексов. В частности, необходимо ввести обязательное размещение на сайте Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации информации о порядке установления цен при оказании жилищно-коммунальных услуг, а также обзор действующих тарифов на жилищно-коммунальные услуги.

Ключевые слова: фрагментация законодательства, многоквартирный жилой дом, дом блокированной застройки, индивидуальный жилой дом, способы управления, непосредственное управление, товарищество собственников недвижимости, управляющая компания, коллизия законодательных актов, пробелы законодательства.

VILDANOVA Marina Mikhailovna,
PhD in Law, Leading Researcher at the Institute
of Legislation and Comparative Law under the Government
of the Russian Federation

FEATURES OF THE FRAGMENTATION OF THE LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE FIELD OF HOUSING AND COMMUNAL SERVICES

Annotation. The main emphasis is placed on regulating various issues of universal and uniform solutions to issues of managing residential buildings and residential complexes.

An important element of regulation in this area is the relationship between regulatory and contractual regulation. It seems necessary, along with the choice of management forms provided for in the legislation, i.e., the creation of partnerships of property owners or the introduction of management through a management company, to introduce the obligation to conclude civil law contracts with management organizations, as is established in a number of foreign countries.

At the legislative level, it is advisable to ensure the rights of owners in the area of obtaining information necessary for the management and maintenance of residential buildings and residential

complexes; in particular, it is necessary to establish mandatory posting on the website of the Ministry of Construction and Housing and Communal Services of the Russian Federation provides economically sound information on fair prices for the provision of housing and communal services.

Key words: *fragmentation of legislation, multi-apartment residential building, terraced house, individual residential building, management methods, direct management, homeowners' association, management company, conflict of laws, gaps in legislation.*

Как отмечено в правовой доктрине, фрагментация законодательства заключается в его неоднородности и раздельном регулировании ряда институтов и норм, имеющих как общие начала, так и специальные характерные черты [1]. Фрагментация может иметь целевое назначение регулирования, избранное законодателем на различных этапах эволюции правовых институтов, а также носить негативный эффект, как например, пробелы нормативных актов и отсутствие корреляции вносимых в законодательство изменений между собой. Правовым нормам в области жилищно-коммунального хозяйства в определенной степени присущи указанные элементы фрагментации.

Законодательство Российской Федерации по вопросам жилищно-коммунального хозяйства представляет собой ряд нормативных правовых актов: Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ), Жилищный кодекс Российской Федерации (ЖК РФ), Градостроительный кодекс Российской Федерации (ГрК РФ), а также специальные законы, такие как Федеральный закон от 30.12.2004 г. № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты», Федеральный закон от 29.07.2017 г. № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и подзаконные акты, такие как ГОСТ Р 56038-2023 «Услуги жилищно-коммунального хозяйства и управления многоквартирными домами. Услуги управления многоквартирными домами. Общие требования».

При разработке ЖК РФ предполагалось, что это будет центральным звеном всей системы права, регулирующей жилищно-коммунальное хозяйство, но как при принятии, так и после введения многие юристы критиковали его. В частности, В.Н.Литовкин отмечал: «Вряд ли можно найти в нашем законодательстве другой такой непроработанный законодательный акт. Кодекс неадекватен реалиями действительности и представляет полный отрыв от нее» [2]. Эта критика вызвана многочисленными противоречиями и порой правовой неопределенностью в отношении ряда ключевых проблем регулирования, в том числе в вопросах управления общим имуществом, капитального

ремонта или перепланировки, оказания жилищно-коммунальных услуг и др.

За последние двадцать лет с момента принятия ЖК РФ его место в системе права стало достаточно определенным, уточнен ряд положений как путем внесения изменений в кодекс, так путем принятия специальных законов и подзаконных актов. Однако сформировалась не всегда однозначная судебная практика применения норм жилищного права и обращение к аналогии права стало весьма распространенным явлением. Такой подход первоначально можно было бы расценить как попытку регулирования в целях специализации конкретной сферы деятельности, т.е. жилищного законодательства. Но как показывает судебная практика, специализация законодательства не должна приводить к пробелам в регулировании отдельных правовых институтов жилищно-коммунального хозяйства и к незащищенности прав граждан.

В настоящее время наиболее проблемными являются недостаточно проработанные на уровне законов правила управления жильем, в связи с чем необходимо развитие института товариществ собственников жилья. Ведение реестра собственников жилья, организация проведения общих собраний собственников представляет существенные проблемы. Довольно часто решения общих собраний членов товарищества собственников недвижимости признаются недействительными из-за отсутствия кворума [3].

Необходимо повышение ответственности управляющих компаний, а также введение единых правил и механизмов решения споров между участниками рынка жилищно-коммунального хозяйства. Наибольшее количество споров обусловлено непрозрачностью формирования тарифов, их необоснованным ростом, а также низким качеством предоставляемых услуг. Подчас подобная ситуация ведет к нежеланию собственников жилья заключать договоры по управлению и обслуживанию с управляющими компаниями и соответственно к отказу от оплаты услуг, оказываемых в многоквартирном доме или жилом комплексе, вследствие чего возникают судебные процессы в связи с неосновательным обогащением [4].

Иногда конфликтные ситуации по жилищно-коммунальному обслуживанию связаны с недостаточной правовой грамотностью жителей.

Поэтому необходимо принятие комплекса мер, направленных на повышение информированности граждан в области правового регулирования, а также усиление контроля за деятельностью товариществ собственников недвижимости, управляющих компаний и ресурсоснабжающих организаций с целью достижения необходимого баланса интересов всех участников жилищных правоотношений.

На исключение негативных черт фрагментации направлен ряд способов возможного их преодоления. В первую очередь, речь идет об унификации законодательства и сосредоточении правового регулирования в ЖК РФ. Это будет способствовать минимизации коллизии нормативно-правового регулирования и договорной практики. Для достижения целей унификации важен сравнительно-правовой анализ российских законов и законодательства зарубежных стран, направленный на гармонизацию российского законодательства.

Важно также определиться относительно общего подхода к решению вопроса о дальнейшем развитии жилищного права как самостоятельной отрасли права либо подотрасли гражданского права. Представляется, что несмотря на разрозненную регламентацию норм жилищного законодательства целесообразно рассматривать его как самостоятельную отрасль права, для совершенствования которой требуются комплексные законодательные и правоприменительные меры. Только регулирование всей совокупности нерешенных проблем, таких как улучшение системы управления, совершенствование порядка расчетов тарифов, повышение уровня энергосбережения, модернизация сетей и систем, может создать правовую основу защиты прав граждан. Кроме того, стоит урегулировать вопросы работы с проблемной задолженностью собственников при оказании жилищно-коммунальных услуг.

Рассмотрим особенности фрагментации частного права на примере домов блокированной застройки в России. В конце прошлого века произошел «строительный бум таунхаусов», который продолжается и по сей день. Однако достаточное правовое регулирование пока отсутствует. Для восполнения пробелов регулирования были подготовлены проекты нижеследующих законодательных актов, которые не приняты до настоящего времени.

Законопроект № 518259-7 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления порядка управления малоэтажными жилыми комплексами» был внесен в 2016 году и с 2018 года нахо-

дится в архиве Государственной Думы Российской Федерации. Вместе с тем, в нем была сделана первая попытка внесения в ЖК РФ понятия домов блокированной застройки и общего имущества собственников, а также установлен принцип перехода доли в праве общей собственности на общее имущество в малоэтажном жилом комплексе при приобретении в собственность помещения в нем. Однако в связи с тем, что вопрос о государственной регистрации такого перехода права законопроектom не был решен, то было принято решение о подготовке нового законодательного акта и внесению изменений в Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 218 -ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» и иные необходимые нормативные правовые акты.

Важным импульсом законодательного регулирования домов блокированной застройки стало Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 28 декабря 2021 года № 55-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 7, части 1 статьи 44, части 5 статьи 46, пункта 5 части 2 статьи 153 и статьи 158 Жилищного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Т.С. Малковой», в котором Конституционный суд указал на то, что согласно требованиям Конституции Российской Федерации необходимо внести в законодательство изменения, с тем, чтобы «закрепить надлежащую модель правового регулирования организационных и имущественных отношений, связанных с функционированием комплексов индивидуальных жилых домов и земельных участков с общей инфраструктурой, обеспечивающую поддержание справедливого баланса интересов, прав и обязанностей собственников различного имущества, входящего в эти комплексы» [5].

С 2022 года вступили в силу изменения в ГрК РФ и ЖК РФ, которые касаются таких категорий жилья, т.е. многоквартирный дом и дом блокированной застройки. Согласно статье 16 ЖК РФ жилым домом признается индивидуально-определенное здание, которое состоит из комнат, а также помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком здании. В соответствии с пунктом 40 статьи 1 ГрК РФ дом блокированный застройки это жилой дом, блокированный с другим жилым домом (другими жилыми домами) в одном ряду общей боковой стеной (общими боковыми стенами) без проемов и имеющий отдельный выход на земельный участок.

Вместе с тем в целом приведения действующих правоотношений в соответствии с принятыми правовыми нормами не произошло ввиду наличия

многих пробелов нормативной базы, в том числе в области управления и обслуживания жилья. Кроме того, реализация порядка квалификации жилых домов зависит от плана застройки конкретных объектов и также действий собственников жилья, которые должны оформить технический план и получить согласие соседей на оформление статуса домов блокированной застройки и представить в ЕГРН для регистрации необходимые документы.

Новый законопроект №155842-8 «О жилых комплексах, об управлении имуществом общего пользования в комплексе индивидуальных жилых домов и земельных участков с общей инфраструктурой» был принят в первом чтении Государственной думой Российской Федерации в 2022 году. Имели место многочисленные обсуждения и в 2025 году была подготовлена редакции проекта Федерального закона №155842-8, который получил название «О коттеджных поселках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты» в целях вынесения на второе чтение в Государственной Думе Российской Федерации.

Объект правового регулирования изменился. Жилые комплексы заменены на коттеджные поселки. Для целей закона под коттеджным поселком понимается территориальное образование, представляющее собой совокупность земельных участков и предназначенных для застройки или уже застроенное индивидуальными жилыми домами/или домами блокированной застройки, а также земель общего назначения. Решение о создании коттеджного поселка должно приниматься собственниками земельных участков, которые могут выбрать способ управления общим имуществом, в том числе землями общего назначения, предназначенным для размещения проездов общего пользования, объектов улично-дорожной сети, иных линейных объектов. Согласно плану рассмотрения законопроектной деятельности в декабре 2025 года законопроект должен был быть рассмотрен законодателем, однако этого не произошло.

В прессе было высказано мнение экспертов о необходимости вынесения указанного законопроекта на публичное обсуждение [6]. Следует отметить, что в законопроекте есть существенный пробел, который касается ситуации, когда в коттеджных поселках объекты жилья, находящиеся в собственности граждан, расположены на арендованной земле (например, на земле, находящейся в собственности бывшего застройщика или его дочерних юридических лиц, либо в муниципальной собственности). Таким образом, такие граждане могут быть лишены права на участие в управлении поселков. Поэтому полагаем, что

законопроект требует доработки и возможно восстановления ранее содержащегося в законопроекте принципа участия собственников жилья в общих собраниях по поводу управления с учетом голосов, рассчитанных пропорционально размеру жилой площади, а не площади земельного участка.

В юридической литературе неоднократно подчеркивалось, что «...правовое регулирование отношений, связанных с многоквартирными домами, и смежных с ними понятий, таких как индивидуальный жилой дом, дом блокированной застройки, таунхаус и малоэтажный жилой комплекс, остается сложным и требует дальнейшего совершенствования» [7].

Некоторые ученые считают возможным отождествить правовой режим общего имущества собственников помещений многоквартирного дома и жилых домов, в том числе домов блокированной застройки, домов в коттеджных поселках. Разные формулировки в различных законах относительно состава общего имущества и правомочий собственников по распоряжению им не препятствуют сделать вывод об общих единых подходах [8].

С нашей точки зрения, в условиях неполноты и противоречивости нормативных актов нецелесообразно оформлять построенные жилые дома как дома блокированной застройки. Отсутствие регулирования «...вопроса, жизненно необходимого людям, приводит к крайне негативным явлениям, в том числе к нарушению конституционных прав граждан» [9].

Отдельным блоком регулирования являются вопросы дачного строительства и проживания в дачных поселках. В течение длительного периода времени были проблемы с использованием такого термина, как «дача», «дачные некоммерческие товарищества, партнерства и потребительские кооперативы». Регулирование в данной области стало более конкретным и достаточным. В настоящее время на основании Федерального закона от 29.07.2017 г. № 217-ФЗ «О введении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» введено новое определение «садовый дом» - здание сезонного использования, предназначенное для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их временным пребыванием в таком здании. Установлено регулирование вопросов земельных участков, в частности, садового земельного участка, предназначенного для отдыха граждан и (или) выращивания гражданами для собственных нужд сельскохозяйственных культур с правом размещения садовых домов, жилых домов, хозяй-

ственных построек и гаражей. Вместе с тем, существенные проблемы возникают с въездной группой, территорией всего дачного поселка, в частности, с подъездными путями к жилью. Данная ситуация связана с оформлением земель застройщиками на себя или на аффилированные структуры, а затем, после продажи участков с домами, взимании с дачников дополнительной платы за их использование.

Между жилыми домами и садовыми домами на сегодня имеется принципиальная разница, заключающаяся в том, что в жилых домах подразумевается постоянное проживание и право на регистрацию, а в садовых домах - сезонное проживание без прописки. Вряд ли стоит это признать обоснованным подходом, т.к. садовые дома, иногда более качественно построенные, становятся не выгодными для проживания из-за отсутствия прописки. Полагаем, что необходимо ввести регулирование садовых домов как одного из видов жилых домов.

Для того, чтобы оценить достаточность регулирования порядка регулирования вопросов жилищно-коммунального хозяйства целесообразно исследовать законодательство зарубежных стран. В ряде европейских стран вопросы жилищных отношений регулируются: 1) гражданскими кодексами, 2) жилищными кодексами или законами в области жилья и 3) градостроительными кодексами.

Так, во Франции действует Гражданский кодекс, Строительно-жилищный кодекс. В Испании действует Гражданский кодекс, Закон о жилье и Технический строительный кодекс. Какие-либо иные специальные законы отсутствуют. Таким образом, основные блоки правоотношений в России и в зарубежных странах совпадают, исходя из правовой природы: гражданско-правовые, жилищные и градостроительные.

С учетом зарубежной практики предлагается установить эффективное и достаточное соотношение нормативного регулирования и договорных основ в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Если обратиться к опыту зарубежных стран, то вопрос об оказании услуг и платежей решается путем регулирования обязательного членства в товариществах и/или заключения договоров с управляющей компанией. Во Франции и Германии действуют законы, предусматривающие при приобретении жилья одновременное вступление в товарищество собственников недвижимости или заключение договора с управляющей компанией, если управление и обслуживание в домах и жилых комплексах уже осуществляется какой-либо конкретной компанией.

Исходя из вышеизложенного, полагаем целесообразным исходить из 3 источников право-

вого регулирования в России: ГК РФ, ЖК РФ и ГрК РФ. Правовое регулирование предлагается осуществлять на уровне указанных источников права, не создавая коллизий регулирования, в том числе путем введения специального регулирования на уровне отдельных законов.

Одновременное возникает потребность в изменении подхода к структуре ЖК РФ, который целесообразно привести к компилированной структуре, как это существует, к примеру, во Франции, т.е. ввести: законодательную и регламентарную части кодекса. В регламентарную часть кодекса должны вноситься принятые подзаконные акты в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Данная мера представляется удобной и оправданной, т.к. жилищное право применяется в каждом доме и каждой семье в России.

Важно ввести в ЖК РФ единый подход к определению жилых помещений (в частности, жилых домов, включая садовые дома), установив особенности отдельных видов домов (многоквартирные дома, дома блокированной застройки, индивидуальные жилые дома, садовые дома).

Далее необходимо установление в ЖК РФ единых требований к управлению в жилых домах (возможность выбора непосредственного управления, товарищества собственников недвижимости и управляющей компании).

При регулировании целесообразно применение разумного соотношения нормативной и договорной регламентации. Исходя из 421 ГК РФ, нужно предусмотреть в ЖК РФ обязанность при приобретении жилья по вступлению одновременно в товарищество собственников недвижимости или приобретения жилья и заключения договора с управляющей компанией одновременно. Введение такого подхода будет способствовать исчезновению фрагментарности регулирования и коллизий в области правоприменения.

В ЖК РФ необходимо установить гарантии обеспечения собственников жилья информацией, необходимой для управления и обслуживания жилья:

- введение информирования о рыночных ценах на сайте Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации;
- установление обязанности предоставления уполномоченными органами реестра жителей жилых домов и садовых домов по требованию собственников в случае проведения собрания и отказа предоставления реестра органами управления жилыми домами и жилыми комплексами.

В результате проведенного исследования нерешенных вопросов содержания жилищного фонда и оказания жилищно-коммунальных услуг

становится ясным, что обеспечением прав собственников разных объектов жилья должны служить единые подходы, обозначенные в едином нормативном акте, т.е. в ЖК РФ.

Список литературы:

- [1] Залоило М.В. «Фрагментация или современные тенденции развития правового пространства»// Журнал Высшей школы экономики. 2020. №1 С.31.
- [2] Литовкин В.Н. «Право собственности и другие вещные права на жилище» // Жилищное право. 2001. №2.
- [3] Вильданова М.М. «О признании решений общих собраний членов товарищества собственников недвижимости в связи с отсутствием кворума»//Комментарий судебной практики. Выпуск 28. Отв.ред К.Б.Ярошенко. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М., Инфотропик-Медиа, 2023.С.9-10.
- [4] Вильданова М.М. «О неосновательном обогащении при оказании услуг по обслуживанию территории жилых комплексов»// Комментарий практики рассмотрения арбитражных споров (судебно-арбитражной практики). Вып.30 / под ред. О.В.Гутникова, С.А.Синицына; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. - М., Инфотропик-Медиа, 2024.С.15-24.
- [5] https://consultant.ru/ document/cons_doc_LAW_405140
- [6] Эксперт: нужен единый подход к регулированию прав собственников всех типов жилья. 22 января 2026. <https://smotrim.ru/articl/4880859>
- [7] Курочкин И.В. «Проблемы определения многоквартирного дома в системе объектов субъективных прав»//«Правовые вопросы недвижимости», 2025, N 1.
- [8] Лаптев В.А «Общее имущество собственников помещений многоквартирного дома и жилых домов (жилых домов блокированной застройки) коттеджных поселков: единство и дифференциация»//Семейное и жилищное право, 2024, N 4.

- [9] Вильданова М.М. «Правовое регулирование домов блокированной застройки»// Образование и право. 2025. № 9 С. 316-322.

References:

- [1] Zaloilo M.V. «Fragmentation or Modern Trends in the Development of the Legal Space»// Journal of the Higher School of Economics. 2020. № 1, p. 31.
- [2] Litovkin V.N. «Ownership and other property rights to housing»// Housing law. 2001. № 2.
- [3] Vildanova M.M. «On the Recognition of the Decisions of General Meetings of Members of a Partnership of Real Estate Owners in Connection with the Absence of a Quorum»//Commentary on Judicial Practice. Issue 28. Edited by K.B. Yaroshenko. Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. Moscow, Infotropic Media, 2023. pp. 9-10
- [4] Vildanova M.M. «On Unjust Enrichment in the Provision of Services for the Maintenance of Residential Complexes»// Commentary on the Practice of Arbitration Disputes (Judicial and Arbitration Practice). Issue 30 / edited by O.V. Gutnikov and S.A. Sinityn; Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. Moscow, Infotropic-Media, 2024. Pp. 15-24.
- [5] https://consultant.ru/ document/cons_doc_LAW_405140
- [6] Expert: A unified approach to regulating the rights of owners of all types of housing is needed. January 22, 2026. <https://smotrim.ru/articl/4880859>
- [7] Kurochkin I.V. «Problems of defining an apartment building in the system of objects of subjective rights»//«Legal issues of real estate», 2025, № 1.
- [8] Laptev V.A. «Common property of owners of premises in an apartment building and residential buildings (residential buildings of block development) of cottage villages: unity and differentiation»//Family and housing law, 2024, № 4.
- [9] Vildanova M.M. «Legal Regulation of Blocked-Development Houses»//Education and Law. 2025. № 9. Pp. 316-322.

