

Становление жилищного права в России



М.А. Баратова

старший преподаватель кафедры гражданского права факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», магистр частного права. Адрес: 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: bma@hse.ru



Аннотация

Настоящая статья посвящена современной и очень актуальной теме — месту жилищного права в системе права Российской Федерации. По вопросу о месте жилищного права в системе права дискуссии в научной литературе нашей страны делятся на протяжении нескольких последних десятилетий. При представляющейся на первый взгляд чисто теоретической теме статья, несомненно, важна для практикующего юриста, так как создание законодательства в сфере частного права должно соответствовать теоретическим основам юриспруденции.

В настоящей статье исследуется процесс формирования жилищного права как отрасли законодательства в нашей стране. Также рассмотрены и проанализированы различные позиции о природе жилищного права, сделан вывод о его месте в системе права Российской Федерации. Рассмотрены три различные системы правового регулирования удовлетворения гражданами своих жилищных потребностей, существовавшие в России на протяжении XX века. Различия этих систем были обусловлены кардинальными изменениями в структуре собственности, в принципах устройства публичной власти и в системе функций нашего государства в прошлом столетии.

В статье автор делает следующие выводы:

- причины и цели создания жилищного законодательства в Российской Федерации представляется возможным охарактеризовать как имеющие прикладной характер;
 - жилищное законодательство в настоящее время существует как самостоятельное комплексное правовое образование (отрасль законодательства), что подтверждает п. «к» ст. 72 Конституции Российской Федерации;
 - жилищное право не является самостоятельной отраслью права и представляет собой подотрасль гражданского права с несколько повышенным в сравнении с иными подотраслями гражданского права содержанием императивных норм, что объясняется значением объекта (жилого помещения) жилищных правоотношений для граждан и общества в целом;
 - жилищное право в смысле юридического образования представляет собой специальную учебную дисциплину. В процессе освоения данной учебной дисциплины, помимо изучения ее как подотрасли гражданского права, необходимо также обращаться к институтам иных отраслей права.
-



Ключевые слова

гражданское право, жилищное право, жилищное законодательство, жилищная кооперация, жилищные отношения, методология права, отрасль права, система права, формирование жилищного права.

В настоящее время под жилищным правом понимается совокупность норм, которые регулируют жилищные отношения¹. Под жилищным правоотношением понимается правоотношение, объектом которого всегда выступает жилое помещение. При этом

¹ См.: Вишневецкая И.С., Селиванова Е.С. Жилищное право. М., 2010. С. 14.

жилищные правоотношения могут возникать из разных оснований, и, следовательно, субъектный состав и содержание таких правоотношений также различаются. Иными словами, жилищные отношения возникают и существуют в процессе удовлетворения гражданами своих жилищных потребностей².

В нашей стране в течение XX в. существовали три различные системы удовлетворения гражданами своих жилищных потребностей. Различия в системах были обусловлены изменениями в структуре собственности, принципов публичной власти и функций государства.

1. До октября 1917 г. в России жилищные отношения регулировались частным правом и представляли собой, в основном, отношения по купле-продаже, найму жилых помещений, строительству (как в виде самостоятельных жилых строений, так и в виде доходных домов). Граждане решали свои жилищные проблемы самостоятельно, без какого-либо участия государства (местного самоуправления). Рынок жилья практически отсутствовал. Подобная социальная пассивность государства по отношению к жилищной проблеме общества представляла собой стандартное положение дел, существовавшее и в иных государствах в тот исторический период.

2. В советский период было создано жилищное законодательство, а в научной литературе активно обсуждался вопрос о месте жилищного права в системе права. Этот период формирования отечественного жилищного права в свою очередь представляется возможным условно разделить также на три этапа.

Первому этапу (1917–1920-е годы) формирования жилищного права в СССР предшествовал период создания советского права. Формирование советского права шло параллельно со становлением советского государства и характеризовалось отказом от дореволюционной правовой системы. В рассматриваемый период в нашем государстве господствовало мнение о скором отмирании государства и права (законодательства).

В период становления советского государства в качестве первоисточника права предлагалось применить так называемое революционное правосознание, что являлось следствием попытки построения правового регулирования государства и общества на иных, отличных от предшествующих, принципах построения права и государства. Считалось, что правовое регулирование в дореволюционной России не может соответствовать принципам построения государства нового типа, следовательно, не может применяться. Возникла ситуация правового вакуума, в условиях которого революционное правосознание предлагалось рассматривать в качестве основного источника права. Теоретической основой данного предложения являлись работы П.И. Стучки. В его определении революционное правосознание представлено как «внутренне убеждение сначала отдельных лиц, а далее групп, целого класса и, наконец, целого человечества». При этом революционное правосознание выступает «мерилом, насколько каждый данный старый закон или обычай должен считаться отмененным или измененным»³. Таким образом, применение старого, т.е. дореволюционного, законодательства допускалось, но временно и в очень ограниченных пределах.

Высказывание Е.А. Суханова, что «мы привыкли к тому, что... создаем никому не известное, новое советское или социалистическое право, заранее объявляя его самым лучшим, что в этом деле нам никто не указ...»⁴, полностью характеризует сложившуюся в рассматриваемый период ситуацию.

² См.: Вишневская И.С., Селиванова Е.С. Указ. соч. С. 20.

³ Стучка П.И. Народный суд в вопросах и ответах. М.: Книгоиздательство «Коммунист», 1918. С. 32.

⁴ Суханов Е.А. Стенограмма вводной лекции для слушателей Российской школы частного права от 4 октября 2010 г. // <http://www.privlaw.ru>

На данном историческом этапе основным направлением жилищной политики государства являлась национализация жилищного фонда страны, которая проходила в ходе общей национализации промышленности. Одними из первых декретов, принятых в советской России, были Декрет СНК от 14 декабря 1917 г. «О запрещении сделок с недвижимостью», Декрет СНК РСФСР от 23 ноября (6 декабря) 1917 г. «Об отмене частной собственности на городские недвижимости». 20 августа 1918 г. был принят Декрет ВЦИК об отмене частной собственности на недвижимость в городах. В результате национализации право собственности на жилые помещения перешло к государству, которое административным путем перераспределяло существовавший жилищный фонд.

В 1918 г. была принята Конституция РСФСР, которая закрепила право собственности национализированного имущества за государством. Таким образом, право собственности на жилые помещения, находящиеся в частной собственности граждан и юридических лиц, было в значительной степени ликвидировано.

На первом этапе (1918–1920-е годы) становления советского жилищного права у государства, как собственника жилых помещений, возникла необходимость в создании государственных органов по управлению национализированным жилищным фондом, в осуществлении контроля государства в сфере управления жилищным фондом. В 1920 г. был принят Декрет СНК «О коммунальных отделах исполнительных комитетов»⁵, в соответствии с которым были образованы коммунальные отделы исполнительных комитетов для проведения жилищно-коммунальной политики советского государства на местах. Также был создан коммунальный отдел при НКВД, который должен был проводить коммунальную политику центральной власти и руководить деятельностью местных коммунальных отделов.

В целях правильного распределения жилого фонда был принят Декрет СНК от 25 мая 1920 г. «О мерах правильного распределения жилищ среди трудящегося населения»⁶, который обязывал граждан произвести уплотнение проживающих в жилом помещении и предусматривал срок в две недели для подбора себе соседей по проживанию. При этом отменялось взимание платы за жилые помещения с рабочих и служащих, а также и за пользование водопроводом, канализацией и очисткой, газом и электричеством и общественными банями с государственных учреждений и предприятий и их рабочих и служащих. Эти льготы распространялись на инвалидов труда и войны и лиц, находящихся на их иждивении⁷.

В 1922 г. был принят Гражданский кодекс РСФСР, и одновременно происходило формирование правовых институтов, регламентировавших правоотношения с жилыми помещениями. К таким институтам относились залог имущества, аренда и купля-продажа жилых строений, застройка, имущественный найм.

Окончание Гражданской войны, восстановление хозяйства страны предполагали замену правового регулирования военного времени и дальнейшее развитие права. Параллельно с созданием нового законодательства происходит смена источников формиру-

⁵ Декрет СНК от 8 апреля 1920 г. «О коммунальных отделах исполнительных комитетов» // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1920. № 26. Ст. 131.

⁶ Декрет СНК от 25 мая 1920 г. «О мерах правильного распределения жилищ среди трудящегося населения» // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1922. № 70. Ст. 903.

⁷ Декрет СНК от 27 января 1921 г. «Об отмене взимания платы за жилые помещения с рабочих и служащих и за пользование водопроводом, канализацией и очисткой, газом и электричеством и общественными банями — с государственных учреждений и предприятий и их рабочих и служащих и о распространении указанных льгот на инвалидов труда и войны и лиц, находящихся на их иждивении» // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1921. № 6. Ст. 47.

щегося советского права. Вместо революционного правосознания в качестве источника права предлагается принять социалистическое правосознание, которое было положено в основу правотворческой деятельности и рассматривалось в качестве метода восполнения пробелов в законе⁸.

В рассматриваемый период были определены основные направления и характер развития жилищной политики Советского государства — административно-распределительная система решения жилищной проблемы в результате установления приоритета государственной собственности. Был создан институт государственного обеспечения жильем населения страны. В связи с этим представляется возможным сделать вывод, что в данный период регулирование жилищных отношений в России происходит на основе норм административного права.

Однако государство экономически было не в состоянии обеспечить всех граждан жилыми помещениями, поэтому было принято решение о развитии кооперативного жилищного строительства. 19 августа 1924 г. выходит постановление ЦИК «О жилищной кооперации»⁹ о создании трех типов жилищных кооперативных товариществ — ЖАКТ (жилищно-арендных кооперативных товариществ), РЖСКТ (рабочих жилищно-строительных кооперативных товариществ) и ОЖСКТ (общегражданских жилищно-строительных кооперативных товариществ). В связи с выходом этого постановления происходит формирование многоуровневой структуры органов управления жилищной кооперацией. В частности, преобразуются районные и городские органы жилищной кооперации, создается Союз жилищных товариществ.

РЖСКТ создаются из числа «рабочих и служащих государственных предприятий в целях удовлетворения жилищной нужды своих членов путем возведения новых, восстановления разрушенных или достройки незаконченных жилых строений»¹⁰. В соответствии с п. 14 постановления РЖСКТ образуются при наличии 10 желающих из числа «рабочих и служащих государственных предприятий». В 1925 г. был расширен круг лиц, имеющих право образовывать РЖСКТ. Данное право было предоставлено, кроме рабочих и служащих государственных предприятий, «лицам, работающим по найму у частных лиц и их объединений»¹¹.

В июле 1925 г. вышло Постановление ЦК РКП(б) «О жилищной кооперации», в соответствии с которым рекомендуется в первую очередь кооперировать те слои промышленных и транспортных рабочих, которые могут «по размерам своего заработка и наличию других условий принять участие в развитии жилищного строительства»¹².

Начало второго этапа (1937–1977 гг.) становления советского жилищного права — это принятие постановления ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 г. «О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах»¹³. В этом постановлении впервые официально был использован термин «жилищное законодательство». Данный документ отделил жилищное законодательство от остального массива законодательства. В качестве критерия подобного отделения был принят объект жилищного

⁸ См.: *Верещак С.Б.* История развития жилищного права в России советского периода (1917–1985 гг.) // Вестник Чувашского университета. 2006. № 3. С. 114–121.

⁹ Постановление ЦИК «О жилищной кооперации» от 19 августа 1924 г. // СЗ СССР. 1924. № 5. Ст. 60.

¹⁰ Там же.

¹¹ СЗ СССР. 1925. № 58. Ст. 435.

¹² Постановление ЦК РКП(б) от 17 июля 1925 г. «О жилищной кооперации» // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. М., 1967. Т. 1. С. 494–496.

¹³ Постановление ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 г. «О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах» // СПС «Консультант Плюс».

правоотношения — жилое помещение. В состав жилищного законодательства были включены нормативные правовые акты, регулирующие правоотношения, объектом которых всегда выступало жилое помещение. Изначально правовые нормы, регулирующие названные правоотношения, были рассредоточены по различным отраслям законодательства — гражданское, административное, семейное.

По мнению В.Н. Литовкина, с этого времени жилищное законодательство приобрело официальный статус. Поэтому жилищное законодательство правомерно считать осознанно и целеустремленно созданным по воле и инициативе законодателя образованием, структурно состоящим из совокупности правовых норм, принадлежащих различным отраслям права¹⁴.

Таким образом, можно сделать вывод, что в России было положено начало формированию национальной государственной системы удовлетворения потребностей населения в жилье. Иными словами, государство, как основной собственник жилых помещений, брало на себя обязательство по обеспечению населения страны жильем на определенных условиях. Решить жилищную проблему самостоятельно, без участия государства, в индивидуальном порядке, гражданам представлялось затруднительным.

Этот вывод подтверждает принятие 26 апреля 1939 г. Постановления Экономсовета при СНК СССР «О порядке кредитования индивидуального жилищного строительства рабочих и служащих»¹⁵. В соответствии с постановлением рабочие и служащие предприятий промышленности, транспорта, связи и других отраслей народного хозяйства приобрели право на получение ссуды в размере «не свыше 5 тыс. рублей на срок до 5 лет из 2% годовых на постройку жилого дома вместе с благоустройством и надворными постройками в объеме, необходимом для удовлетворения потребностей ссудополучателя и его семьи».

Согласно Правилам кредитования индивидуального жилищного строительства рабочих и служащих предприятий¹⁶ (представлены Наркомфином СССР и утверждены постановлением Экономсовета при СНК СССР 26 апреля 1939 г.), получение кредита рабочими и служащими предприятий зависит от наличия трудовых отношений ссудополучателя с предприятием — ссуды предназначены работающим на данном предприятии рабочим и служащим и выдаются через предприятие. Также предприятие контролирует процесс расходования денег и отчитывается перед банком за их целевое использование.

В связи с этим можно сделать вывод, что государство было заинтересовано в индивидуальном жилищном строительстве, но предоставляло возможность кредитования индивидуального жилищного строительства далеко не всем гражданам. Следовательно, причину и цель создания жилищного законодательства в нашей стране представляется возможным охарактеризовать как прикладные. Кроме того, необходимо сделать вывод, что в стране была утверждена государственная монополия для решения жилищной проблемы. Законодатель еще на стадии инициативного создания жилищного законодательства подчинил данный правовой массив норм публично-правовым мерам регулирования.

¹⁴ См.: Литовкин В.Н. Жилищное законодательство: вчера, сегодня, завтра // Жилищное право. 2010. № 6. С. 74–75.

¹⁵ Постановление Экономсовета при СНК СССР от 26 апреля 1939 г. «О порядке кредитования индивидуального жилищного строительства рабочих и служащих предприятий» // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. М., 1967. Т. 2. С. 704–705.

¹⁶ Правила кредитования индивидуального жилищного строительства рабочих и служащих предприятий, утверждены постановлением Экономсовета при СНК СССР 26 апреля 1939 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. М., 1967. Т. 2. С. 705–707.

Третий этап (1977–1991 гг.) становления советского жилищного права представляет собой период по систематизации и упорядочению достаточно разнородных нормативных правовых актов. Как уже упоминалось, жилищное законодательство состояло из норм различных отраслей законодательства. С 1964 г. гражданско-правовая часть жилищных отношений регулировалась в ГК РСФСР, т.е. на уровне закона. Административно-правовая часть жилищных отношений в тот же промежуток времени регулировалась правительственными, ведомственными и региональными нормативными правовыми актами¹⁷.

В 1977 г. было провозглашено конституционное право граждан СССР на жилище, что предопределило иной уровень правового регулирования жилищных отношений. Конституция СССР 1977 г. закрепила основные идеи жилищной политики того времени: бесплатное предоставление государственного жилья и распределение жилищного фонда в соответствии с нормами административного права. Таким образом, была сформирована конституционная основа для дальнейшего развития жилищного законодательства в нашей стране. По мнению С.Б. Верещак, принятие Основного закона положило начало формированию самостоятельной отрасли жилищного законодательства как формально-юридического выражения жилищного права¹⁸.

В этот период жилищное законодательство, представляющее собой весьма неоднородный массив нормативных правовых актов, проходит этап систематизации и упорядочения. В 1981 г. были приняты Основы жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик, в 1983 г. — первый Жилищный кодекс РСФСР. Таким образом, законодатель однозначно признал жилищные отношения самостоятельными, но не сформулировал их законодательного определения¹⁹. В процессе кодификации жилищного законодательства была скорректирована гл. 28 Гражданского кодекса РСФСР 1964 г. — вместо 46 статей осталась одна статья. Правовые нормы, регулирующие институт жилищного найма, полностью переместились в Жилищный кодекс РСФСР 1983 г.

Такой подход законодателя предопределил наличие различных доктринальных позиций, и дискуссии по этому вопросу продолжаются по сей день.

По мнению А.Л. Маковского, в стране утвердилась система распределения жилья, которая не имела отношения к товарно-денежному гражданскому обороту²⁰. По мнению В.Н. Литовкина, кодификация жилищного законодательства означала признание его комплексной отраслью законодательства. При этом данный автор считает, что жилищное право не соответствует жилищному законодательству и, следовательно, их необходимо различать²¹. По мнению Р.З. Лившиц, предмет отрасли законодательства всегда индивидуально определен и таким критерием предмета отрасли законодательства выступает объективная потребность общества в правовом регулировании определенной группы общественных отношений²².

Таким образом, после принятия в 1981 г. Основ жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик, а в 1983 г. — Жилищного кодекса РСФСР, факт существо-

¹⁷ См.: Литовкин В.Н. Указ. соч. С. 77.

¹⁸ См.: Верещак С.Б. История развития жилищного права в России советского периода (1917–1985 гг.) // Вестник Чувашского университета. 2006. № 3. С. 114–121.

¹⁹ В ст. 4 Жилищного кодекса Российской Федерации 2005 г. отсутствует понятие жилищного отношения, хотя присутствует закрытый перечень жилищных отношений.

²⁰ См.: Маковский А.Л. О кодификации гражданского права (1922–2006). М.: Статут, 2010. С. 34.

²¹ См.: Литовкин В.Н. Жилищное законодательство: кризис доктрины, смена принципов, от прошлого к настоящему // Проблемы современного гражданского права. М., 2000. С. 239.

²² См.: Лившиц Р.З. Теория права. М., 1994. С. 119.

вания жилищного законодательства никто не оспаривал. Более того, была сформулирована позиция, что в результате кодификации создана отрасль жилищного права, так как присутствовал формальный признак существования самостоятельной отрасли права — наличие кодифицированного акта (Жилищного кодекса РСФСР).

Основной формой существования права является закон. Хотелось бы отметить, что и на сегодняшний день (не говоря уже о рассматриваемом выше периоде) многие отечественные ученые традиционно отождествляют законодательство с правом. Эту проблему подробно исследует Г. Жилин в своей статье «Соотношение права и закона»²³. О.А. Красавчиков отмечал, что понятие отрасли права зачастую отождествляется с любым незначительно выделенным в теории или на практике массивом правовых норм²⁴.

В 40-е годы прошлого века В.К. Райхер предложил обособить жилищное право в самостоятельную комплексную отрасль права, которая включает в себя нормы административного, гражданского и кооперативного права²⁵.

Рамзаев П.В. полагал, что объединение разнородных общественных отношений и формирование из них комплексной совокупности не оправдано по причине того, что многие из этих отношений уже урегулированы нормами иных гражданско-правовых институтов²⁶. Ю.Г. Басин возражал против существования комплексных отраслей права²⁷. Ряд авторов высказывали мнение о том, что жилищное право является подотраслью гражданского права²⁸.

3. Третья, постсоветская система удовлетворения гражданами своих жилищных потребностей складывается в настоящее время. В соответствии с п. «к» ст. 72 Конституции Российской Федерации 1993 г. жилищное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Для такого решения существовали соответствующие исторические предпосылки. В СССР была принята двухуровневая союзно-республиканская система регулирования жилищных отношений²⁹. Подобная система учитывала особенности (климатические, исторические и иные) конкретного региона страны и позволяла производить законодательное регулирование жилищных отношений в регионах. Кроме того, регионы также заинтересованы в развитии жилищного строительства. Таким образом, отнесение жилищного законодательства к совместному ведению России и ее субъектов представляется вполне логичным и целесообразным.

В настоящее время в России продолжается процесс приватизации жилых помещений, но обязательства государства по обеспечению граждан жилыми помещениями сохранены только в отношении малоимущих граждан (п. 2 ст. 49 Жилищного кодекса Российской Федерации) и иных категорий граждан, указанных в законодательстве (п. 3 ст. 49 Жилищного кодекса Российской Федерации)³⁰. Остальным категориям граждан предла-

²³ Жилин Г. Соотношение права и закона // Российская юстиция. 2000. № 4. С. 8.

²⁴ См.: Красавчиков О.А. Система права и система законодательства (гражданско-правовой аспект) // Правоведение. 1975. № 7. С. 78.

²⁵ См.: Райхер В.К. Общественно-исторические типы страхования. М., 1947. С. 190.

²⁶ См.: Рамзаев П.В. О месте жилищного права в системе советского права // Цивилистические проблемы правового статуса личности в социалистическом обществе. Саратов, 1982. С. 82.

²⁷ См.: Басин Ю.Г. Вопросы советского жилищного права. Алма-Ата, 1963. С. 19.

²⁸ См.: Басин Ю.Г. Указ. соч. С. 17; Брауде И.Л. Некоторые вопросы системы советского права // Ученые записки ВИЮН. М., 1955. Вып.4.

²⁹ См.: Литовкин В.Н. Жилищное законодательство: вчера, сегодня, завтра // Жилищное право. 2010. № 6. С. 71.

³⁰ Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (в ред. от 1 сентября 2013 г.) // СПС «Консультант Плюс».

гаются решать жилищную проблему самостоятельно, без участия государства — путем индивидуального строительства, заключения договора участия в долевом строительстве, в том числе посредством получения банковского кредита под залог недвижимости, путем вступления в жилищно-строительный или жилищно-накопительный кооператив. Иными словами, преобладающая часть населения нашей страны должна решать жилищную проблему самостоятельно, вступая в гражданско-правовые отношения.

Здесь хотелось бы напомнить, что жилищное право — это совокупность норм, регулирующих жилищные отношения. Понятие жилищного отношения в ст. 4 Жилищного кодекса Российской Федерации отсутствует, но согласно п. 2 той же статьи возможно пользование жилыми помещениями частного жилищного фонда, т.е. жилыми помещениями, находящимися в собственности иных граждан. Подобные правоотношения подлежат оформлению посредством заключения договора аренды (гл. 34 Гражданского кодекса Российской Федерации), договора найма жилого помещения (гл. 35 того же кодекса)³¹.

Согласно ст. 1 Жилищного кодекса Российской Федерации жилищное законодательство основывается, в том числе, на признании равенства участников регулируемых жилищным законодательством отношений, что характерно для отрасли гражданского права. В соответствии с ст. 7 Жилищного кодекса, если жилищные отношения не урегулированы жилищным законодательством или соглашением участников таких отношений, то к ним должны применяться нормы гражданского законодательства, прямо регулирующих такие отношения. Согласно ст. 8 Жилищного кодекса к жилищным отношениям, связанным с ремонтом, переустройством и перепланировкой жилых помещений, использованием инженерного оборудования, предоставлением коммунальных услуг, применяется соответствующее законодательство, которое, как правило, является гражданским. Гл. 18 Гражданского кодекса Российской Федерации «Право собственности и другие вещные права на жилые помещения» также регулирует жилищные отношения.

В связи с этим представляется возможным сделать вывод, что в настоящее время жилищное право в основном является подотраслью гражданского права.

На современном этапе развития российского законодательства существование жилищного законодательства как самостоятельного правового образования (отрасли законодательства) не вызывает сомнений. Ю.К. Толстой считает, что жилищное законодательство относится к числу комплексных правовых образований, включающих в свой состав нормы различной отраслевой принадлежности. Ученый критично относится к необходимости различения жилищного права и жилищного законодательства, полагая, что практическая необходимость в подобном разграничении отсутствует³².

По мнению Н.А. Власенко, жилищное право представляет собой пример, когда отрасль законодательства существует, но отрасль права в структуре права отсутствует³³. С.М. Корнеев полагает, что для признания жилищного права самостоятельной отраслью права нет достаточных оснований, так как по своей природе жилищные отношения не составляют единства. При этом ученый относит часть указанных отношений к организационным (управленческим) отношениям, а часть — к имущественным³⁴. Одновременно все авторы придерживаются мнения, что жилищное законодательство включает в себя нормы и институты конституционного, гражданского, административного и иных отраслей права, т.е. является комплексным образованием.

³¹ Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 14 ноября 2013 г.) // СПС «Консультант Плюс».

³² См.: Толстой Ю.К. Жилищное право. М., 2010.

³³ См.: Власенко Н.А. Теория государства и права: науч.-практ. пособие. М., 2009. С. 166.

³⁴ См.: Корнеев С.М. Гражданское право России при переходе к рынку. М., 1995. С. 146.

Представляется возможным сделать вывод, что наличие комплексного законодательства не влечет за собой формирование самостоятельной отрасли права. На данный момент невозможно формирование жилищного права как самостоятельной отрасли права, и в настоящее время жилищное право является подотраслью гражданского права. Эту позицию разделяют многие отечественные ученые³⁵.

Основываясь на вышесказанном, представляется возможным сделать следующие выводы.

1. Причины и цель создания жилищного законодательства в нашей стране представляется возможным охарактеризовать как имеющие прикладной характер.

2. Жилищное законодательство существует как самостоятельное комплексное правовое образование (отрасль законодательства), что подтверждает п. «к» ст. 72 Конституции Российской Федерации.

3. Жилищное право не является самостоятельной отраслью права и представляет собой подотрасль гражданского права с несколько повышенным по сравнению с иными подотраслями гражданского права содержанием императивных норм. Это объясняется значением объекта (жилого помещения) жилищных правоотношений для граждан и общества в целом.

4. Жилищное право в смысле юридического образования представляет собой специальную учебную дисциплину. В процессе освоения данной учебной дисциплины, помимо изучения гражданского права, необходимо также обращаться к иным отраслям права.



Библиография

Гражданский кодекс Российской Федерации.

Жилищный кодекс Российской Федерации.

Декрет СНК от 8 апреля 1920 г. «О коммунальных отделах исполнительных комитетов» // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1920. № 26. Ст. 131. (документ утратил силу)

Декрет СНК от 25 мая 1920 г. «О мерах правильного распределения жилищ среди трудящегося населения» // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1922. № 70. Ст. 903. (документ утратил силу)

Декрет СНК от 27 января 1921 г. «Об отмене взимания платы за жилые помещения с рабочих и служащих и за пользование водопроводом, канализацией и очисткой, газом и электричеством и общественными банями — с государственных учреждений и предприятий и их рабочих и служащих и о распространении указанных льгот на инвалидов труда и войны и лиц, находящихся на их иждивении» // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1921. № 6. Ст. 47. (документ утратил силу)

Постановление ЦИК от 19 августа 1924 г. «О жилищной кооперации» // СЗ СССР. 1924. № 5. Ст. 60. (документ утратил силу)

Постановление ЦК РКП (б) от 17 июля 1925 г. «О жилищной кооперации» // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. М., 1967. Т. 1. (документ утратил силу)

Постановление ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 г. «О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах» // СПС «Консультант Плюс». (документ утратил силу)

Постановление Экономсовета при СНК ССР от 26 апреля 1939 г. «О порядке кредитования индивидуального жилищного строительства рабочих и служащих предприятий» // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. М., 1967. Т. 2. С. 704–705. (документ утратил силу)

³⁵ См.: Аполлонова А.О., Карелин В.Ю., Страунинг Э.Л. Жилищные отношения и законодательство в свете нового Жилищного кодекса // Жилищное право. 2005. № 11; Вишневецкая И.С., Селиванова Е.С. Указ. соч. С. 23.

«Правила кредитования индивидуального жилищного строительства рабочих и служащих предприятий», утверждены постановлением Экономсовета при СНК СССР 26 апреля 1939 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. М., 1967. Т. 2. (документ утратил силу)

Аполлонова А.О., Карелин В.Ю., Страунинг Э.Л. Жилищные отношения и законодательство в свете нового Жилищного кодекса // Жилищное право. 2005. № 11.

Басин Ю.Г. Вопросы советского жилищного права. Алма-Ата, 1963.

Брауде И.Л. Некоторые вопросы системы советского права // Ученые записки ВИЮН. М., 1955. Вып. 4.

Верещак С.Б. История развития жилищного права в России советского периода (1917–1985 гг.) // Вестник Чувашского университета. 2006. № 3.

Вишневская И.С., Селиванова Е.С. Жилищное право. М., 2010.

Власенко Н.А. Теория государства и права: науч.-практ. пособие. М., 2009.

Жилин Г. Соотношение права и закона // Российская юстиция. 2000. № 4.

Красавчиков О.А. Система права и система законодательства (гражданско-правовой аспект) // Правоведение. 1975. № 7.

Корнеев С.М. Гражданское право России при переходе к рынку. М., 1995.

Лившиц Р.З. Теория права. М., 1994.

Литовкин В.Н. Жилищное законодательство: вчера, сегодня, завтра // Жилищное право. 2010. № 6.

Литовкин В.Н. Жилищное законодательство: кризис доктрины, смена принципов, от прошлого к настоящему // Проблемы современного гражданского права. М., 2000.

Маковский А.Л. О кодификации гражданского права (1922–2006). М.: Статут, 2010.

Райхер В.К. Общественно-исторические типы страхования. М., 1947.

Рамзаев П.В. О месте жилищного права в системе советского права // Цивилистические проблемы правового статуса личности в социалистическом обществе. Саратов, 1982.

Стучка П.И. Народный суд в вопросах и ответах. М.: Книгоиздательство «Коммунист», 1918.

Суханов Е.А. Стенограмма вводной лекции для слушателей Российской школы частного права от 4 октября 2010 г. // <http://www.privlaw.ru>

Толстой Ю.К. Жилищное право. М., 2012.

Issues of Forming Russian Housing Law



Marina Baratova

Senior Lecturer, Department of Civil Law, National Research University «Higher School of Economics», LLM (Private Law). Address: National Research University «Higher School of Economics», 20 Myas-nitskaya str., Moscow, 101000, Russian Federation. E-mail: bma@hse.ru



Abstract

The article features a very topical issue of the role of housing law in the Russian Federation legal system. This issue has been being discussed in academic literature for several last decades. Though the topic may seem theoretical at first sight, the article will be important for practicing lawyers as a legislation from the domain of private law should comply with the theoretical fundamentals of jurisprudence. The article studies the process of forming housing law as a branch of legislation in our country and various legal views on the nature of this law and makes a conclusion on its role within the Russian Federation legal system. The paper also discusses three various systems of legal regulation to meet the housing demands having existed during the 20th century. The differences in these systems were conditioned by radical changes in the structure of ownership, the principles of public power and the functions of our state in the 20th century. The conclusions made in the article are the following. Causes and purposes of forming housing legislation in the Russian Federation may be considered applied; the current housing legislation exists currently as a complex legal branch confirmed by point K in article 72 in the Russian Federation Constitution; housing law is not an independent branch of law and is a sub branch of civil law with higher standards of imperative norms compared to the other sub branches of civil law, which can be explained by the significance of residential property in housing legal relations for citizens and society; housing law as a legal branch is an educational course studying it as a part of civil law.



Keywords

housing law, housing legislation, methodology of law, private law, jurisprudence, legislation.



References

- Apollonova A.O., Karelin V.Yu., Strauning E.L. (2005) Zhilishchnye otnosheniya i zakonodatel'stvo v svete novogo Zhilishchnogo kodeksa [Housing and Legislation in the Light of the New Version of the Housing Code], *Zhilishchnoe pravo — Housing law*, no 11, pp. 33–37.
- Basin Yu.G. (1963) *Voprosy sovetskogo zhilishchnogo prava* [Issues of Soviet Housing Law], Almata, pp. 201–231.
- Braude I.L. (1955) *Nekotorye voprosy systemy sovetskogo prava* [Some Questions of the Soviet Law System], Moscow, Gosurizdat, pp. 3–27.
- Krassavchikov O.A. (1975) *Systema prava i sistema zakonodatel'stva* [The System of Law and the System of Legislation], *Pravovedenie — Legal studies*, no 7, pp. 62–71.
- Litovkin V.N. (2000) Zhilishchnoe zakonodatel'stvo: vchera, segodnya, zavtra [Housing Law: the Past Present and Future], *Zhilishchnoe pravo — Housing law*. Moscow, Gorodec, pp. 236–275.
- Livshits R.Z. (1994) *Teoriya prava* [Theory of Law], Moscow, Beck, 224 p.
- Makovskiy A. (2010) *O kodifikatsii grazhdanskogo prava (1922-2006)* [On the Codification of Civil Law (1922-2006)]. Moscow, Statut, 736 p.
- Ramzayev P.V. (1982) *O meste zhilishchnogo prava v sisteme sovetskogo prava* [On the Place of Housing Law in Soviet Law], *Tsivilisticheskie problemy pravovogo statusa lichnosti v sotsialisticheskoy obshchestve* [Civil Law Problems of the Status of an Individual in Social Society], Saratov, SSU, 160 p.
- Rykher V.K. (1947) *Obshchestvenno-istoricheskie tipy strakhovaniya* [Public Historical Insurances], Moscow, Ankil, pp. 65–86.

Stuchka P.I. (1918) *Narodniy sud v voprosakh i otvetakh* [People's Court in Questions and Answers], Moscow, Kommunist, 120 p.

Sukhanov E.A. *Stenogramma vvodnoy leksii dlya slushateley Rossiyskoy shkoly chastnogo prava ot 4 oktyabrya 2010* [Introductory Lecture for the Students of the Russian School of Private Law, October 4, 2010]. Available at: www.privlaw.ru (accessed 15 November 2013).

Vereshchayak S.B. (2006) *Istoriya razvitiya zhilishchnogo prava v Rossii sovetskogo perioda (1917–1985)* [History of Housing of the Soviet Period]. *Herald of Chuvash University*, no 3, pp. 12–16.

Vishnevskaya I.S., Selivanova E.S. (2010) *Zhilishchnoe pravo* [Housing law], Moscow, Eksmo, 288 p.

Vlasenko N.A. (2009) *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and Law], Moscow, Yurisprudencia, 424 p.

Zhilin G. (2000) *Sootnosheniye prava i zakona* [Balance of Right and Law], *Rossiyskaya yustitsiya — Russian Justice*, no 4, pp. 8–10.