



DOI: <https://doi.org/10.15688/jvolsu5.2016.3.2>

УДК 349.4(075.8)

ББК 67.404.2

ПРОЯВЛЕНИЕ ОСНОВНЫХ НАЧАЛ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ЖИЛИЩНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ

Анатолий Яковлевич Рыженков

Доктор юридических наук, профессор кафедры гражданского и международного частного права, Волгоградский государственный университет, базовая кафедра ЮИЦ РАН
4077778@list.ru, gimchp@volsu.ru
просп. Университетский, 100, 400062 г. Волгоград, Российская Федерация

Аннотация. В статье рассматривается вопрос о соотношении принципов гражданского и жилищного законодательства. Анализируются основные начала, являющиеся общими для гражданского и жилищного законодательства, а также различающиеся принципы. К последним относится необходимость обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для осуществления гражданами права на жилище, его безопасности, а также сохранности жилищного фонда и использования жилых помещений по назначению. Право на жилище сконструировано как публично-правовой по своему содержанию принцип, адресованный органам государственной власти и местного самоуправления и соответственно не вписывающийся в гражданско-правовое равенство. Смешанный (межотраслевой) характер жилищного права подтверждается тем, что в его рамках отдельные гражданско-правовые принципы подвергаются довольно существенным ограничениям (равенство, свобода договора, действие своей волей и в своем интересе и др.), а также дополняются иными принципами, имеющими публично-правовой характер.

Ключевые слова: жилище, принцип, законодательство, свобода, равенство, договор.

Несмотря на длительное существование в системе российского законодательства такого подразделения, как жилищное право, его статус в системе права по-прежнему является неопределенным и вызывает вопросы: является оно подотраслью гражданского права, самостоятельной отраслью права, межотраслевым правовым институтом или имеет еще какую-то природу?

В пользу признания жилищного права частью (подотраслью или институтом) гражданского права говорит, в частности, общность предмета правового регулирования, а также применение законодателем ряда цивилистических начал к жилищным правоотношениям; та-

кова, например, позиция Б.М. Гонгало, который полагает, что жилищное право по своему содержанию тяготеет к гражданскому, в нем преобладают гражданско-правовые нормы, большинство жилищных отношений по своим свойствам являются гражданско-правовыми и к ним применяется именно гражданско-правовой метод регулирования [1, с. 5–6].

Вместе с тем в пользу автономии жилищного права от гражданского законодательства также приводятся определенные аргументы, в том числе наличие самостоятельного кодифицированного акта, что обычно свойственно для отраслей права, а также то немаловажное обстоятельство, что граждан-

ское законодательство в соответствии с п. «о» ст. 71 Конституции РФ относится к исключительному ведению Российской Федерации, а жилищное в соответствии с п. «к» ч. 1 ст. 72 – к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Сильным доводом в пользу самостоятельности жилищного права может служить также позиция Пленума Верховного суда РФ: «Принимая во внимание, что жилое помещение может выступать объектом как гражданских, так и жилищных правоотношений, судам следует иметь в виду, что гражданское законодательство в отличие от жилищного законодательства регулирует отношения, связанные с владением, пользованием и распоряжением жилым помещением как объектом экономического оборота (например, сделки с жилыми помещениями, включая передачу в коммерческий наем жилых помещений)» (п. 4 Постановления Пленума Верховного суда РФ от 2 июля 2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации») [5]. Хотя специфика жилищного законодательства в данном фрагменте не раскрывается, вполне очевидно, что Верховным судом РФ она признается.

Однако решающим критерием может являться лишь сопоставление гражданского и жилищного законодательства в их содержательных характеристиках, прежде всего на уровне их принципов (основных начал). При этом основные начала как гражданского, так и жилищного законодательства компактно изложены в первых же статьях соответствующих кодифицированных актов – ст. 1 Гражданского кодекса РФ [9] и ст. 1 Жилищного кодекса РФ [2].

Отметим, что в научной литературе по жилищному праву распространены идеи о недостаточности перечня основных начал, прямо содержащегося в жилищном законодательстве. Примером может служить позиция В.Н. Литовкина, который дополнительно выделял такие принципы жилищного права, как снятие ограничений в оборотоспособности жилища и земли, демонополизация строительства и жилищно-коммунального хозяйства, свобода выбора способа управления жилищным фондом; инициативное удовлетворение жи-

лищных потребностей граждан на рынке жилья и земли, резкое сокращение наемного жилья; принцип коммерциализации наемного жилья, расширения сферы действия договора коммерческого найма жилого помещения; принцип ликвидации ведомственного жилищного фонда в составе государственного жилищного фонда; установление социальных гарантий в обеспечении жилищных прав социально незащищенных граждан [3].

Уже в период действия нового Жилищного кодекса Российской Федерации Г.А. Свердлов и И.Г. Свердлов пришли к выводу, что «современному жилищному праву присущи следующие основные принципы жилищного права: 1) гласности распределения жилых помещений; 2) соблюдения санитарных, технических и бытовых требований, которым должны соответствовать жилые помещения; 3) стабильности правового положения нанимателей жилых помещений и членов их семей; 4) бережного отношения субъектов жилищного права к жилым помещениям» [6, с. 55]. О.А. Слипченко добавляет к основным началам, указанным в ЖК РФ, принцип доступности для граждан условий найма жилых помещений и принцип общедемократического, гуманистического отношения к гражданам-нанимателям и собственникам жилых помещений [7, с. 135–136].

Однако, как представляется, приведенные мнения не вполне обоснованны, поскольку перечисленные положения либо носят характер частных требований, а не общих принципов, либо вообще не подтверждаются анализом действующего законодательства, либо, наконец, частично повторяют по содержанию те основные начала, которые уже закреплены в Жилищном кодексе РФ.

Таким образом, необходимо ответить на следующие вопросы:

- какие основные начала являются общими для гражданского и жилищного законодательства и существуют ли различия в их содержании?
- какие основные начала гражданского законодательства не закреплены в Жилищном кодексе РФ и означает ли это, что они не действуют в сфере жилищных отношений?
- какие иные принципы предусмотрены Жилищным кодексом РФ и не противоречат

ли они основным началам гражданского законодательства?

Итак, к *первой группе* относятся основные начала, присутствующие в кодифицированных актах как гражданского, так и жилищного законодательства. При этом все они, имея сходное содержание, в большей или меньшей степени различаются по своим формулировкам.

Принцип необходимости обеспечения восстановления и судебной защиты прав является общим не только для жилищного и гражданского законодательства. Он является прямым развитием положений ст. 45 и 46 Конституции Российской Федерации, посвященных праву граждан на защиту своих прав и свобод. Соответственно рассматриваемый принцип является не столько свидетельством влияния гражданского права на жилищное законодательство, сколько проявлением общего процесса конституционализации российской правовой системы.

Аналогичным образом можно оценивать такой общий для гражданского и жилищного законодательства принцип, как *беспрепятственность осуществления прав*.

И в гражданском, и в жилищном законодательстве закреплен *принцип равенства*. В ст. 1 ГК РФ говорится, что гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений. В Жилищном кодексе РФ речь идет о «признании равенства участников регулируемых жилищным законодательством отношений (далее – жилищные отношения) по владению, пользованию и распоряжению жилыми помещениями, если иное не вытекает из настоящего Кодекса, другого федерального закона или существа соответствующих отношений» (ст. 1). Таким образом, в отличие от гражданских правоотношений, жилищные отношения, как следует из процитированного положения, допускают отступления от принципа равенства.

Это связано, в частности, с тем, что в жилищных отношениях, в отличие от гражданско-правовых, активно участвуют государственные и муниципальные органы, наделяемые в рамках этих отношений властными полномочиями. Так, в ст. 12 ЖК РФ к компетенции государственных органов госу-

дарственной власти Российской Федерации отнесены определение порядка государственного учета жилищных фондов; установление требований к жилым помещениям, их содержанию, содержанию общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах, а также порядка обеспечения условий их доступности для инвалидов; определение оснований признания малоимущих граждан нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма; определение порядка предоставления малоимущим гражданам по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда и т. п.

Наличие в числе участников жилищных отношений Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований (ч. 2 ст. 4 ЖК РФ), занимающих в этой системе явно доминирующее положение в силу присущих им властных полномочий, явно не соответствует принципу равенства в его гражданско-правовом значении.

В соответствии с ч. 2 ГК РФ граждане (физические лица) и юридические лица *приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе*. В ч. 2 ст. 1 ЖК РФ этот принцип дан в другой редакции: «Граждане по своему усмотрению и в своих интересах осуществляют принадлежащие им жилищные права, в том числе распоряжаются ими». Таким образом, в жилищных правоотношениях действия своей волей и в своем интересе связываются только с гражданами, но не с юридическими лицами.

Аналогом закрепленного в ст. 1 ГК РФ принципа *неприкосновенности собственности* в жилищных правоотношениях является *неприкосновенность и недопустимость произвольного лишения жилища*. Более того, в жилищном законодательстве этот принцип даже расширен по своему содержанию, поскольку касается жилых помещений, принадлежащих гражданам не только на праве собственности, но и на иных правовых основаниях.

К *второй группе* относятся принципы, которые закреплены в ГК РФ, но отсутствуют в ЖК РФ.

Один из них – это *принцип свободного перемещения товаров, работ и услуг*, специально выделенный в ч. 5 ст. 1 Гражданского кодекса РФ. Однако тот факт, что данный принцип не указан в ЖК РФ, сам по себе не имеет существенного значения для оценки жилищного законодательства с точки зрения его цивилистических начал. Это объясняется, во-первых, тем, что принцип свободного перемещения товаров, работ и услуг не является собственно гражданско-правовым, а перекочевал в текст ГК РФ из ст. 8 Конституции Российской Федерации и, следовательно, в силу своей конституционной природы автоматически применяется во всех отраслях права; во-вторых, отсутствие упоминания о свободном перемещении товаров, работ и услуг может быть обусловлено спецификой жилья, то есть недвижимого имущества как объекта правоотношений, не предполагающего свободного перемещения в прямом смысле.

Одним из основных начал гражданского законодательства, не упомянутых в Жилищном кодексе Российской Федерации, является *свобода договора*. Разумеется, вовсе не обязательно повторение всех основных начал гражданского права в жилищном законодательстве, и отсутствие такого дублирования само по себе еще не означает, что соответствующий принцип не действует. Однако в отношении свободы договора есть основания полагать, что умолчание о ней в Жилищном кодексе РФ не является случайным.

Принцип свободы договора означает, что стороны имеют полную возможность по собственному усмотрению, во-первых, принимать решение о заключении или незаключении договора; во-вторых, выбирать вид договора; в-третьих, определять условия договора (ч. 1–4 ст. 421 ГК РФ).

Основным видом договора, урегулированным нормами Жилищного кодекса РФ, является договор социального найма, которому посвящены главы 7 и 8 Кодекса. В соответствии с ч. 1 ст. 90 ЖК РФ наймодателем по данному договору является собственник жилого помещения государственного жилищного фонда или муниципального жилищного фонда (действующие от его имени уполномоченный государственный орган или уполномоченный орган местного самоуправления) либо

управомоченное им лицо. При этом заключение договора социального найма не является предметом усмотрения наймодателя, а осуществляется им при наличии оснований, предусмотренных ст. 49 ЖК РФ. Таким образом, наймодатель не обладает свободой принятия решений о заключении договора, а равно выбора стороны в договоре, поскольку круг лиц, имеющих право на получение жилья по договору социального найма, определен законом (ч. 2, 3 ст. 49, ст. 57 ЖК РФ).

Существенно ограничена для наймодателя и свобода в отношении определения условий договора – в частности, в отношении площади жилого помещения, которая нормирована ст. 50 ЖК РФ.

Аналогичные ограничения свободы договора установлены и в отношении иных договоров, урегулированных жилищным законодательством; в частности, Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ ст. 30 Жилищного кодекса РФ была дополнена ч. 5, которая предусматривает обязанность собственника жилого дома или части жилого дома заключить договор с региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами [8].

Отсутствует в жилищном законодательстве и такой гражданско-правовой принцип, как *недопустимость произвольного вмешательства в частные дела*.

К *третьей группе* относятся принципы, отражающие специфику жилищного законодательства и нехарактерные для гражданского права.

Один из них поставлен законодателем на первое место в перечне принципов жилищного законодательства в ст. 1 ЖК РФ – *необходимость обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для осуществления гражданами права на жилище, его безопасности*.

Как ясно из формулировки данного принципа, он имеет вовсе не цивилистическое происхождение, а по своей природе относится скорее к сфере конституционного и международного права. Он самым непосредственным образом связан, например, с международно признанным «правом на достаточное жилище», восходящим к п. 1 ст. 25 Всеобщей деклара-

ции прав человека и ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Так, в докладе верховного комиссара ООН по правам человека отмечается, что к факторам, определяющим достаточность жилья, относятся наличие инфраструктуры, доступность с точки зрения расходов, пригодность для проживания, местонахождение и др. [4, с. 61]

Кроме того, как подчеркивает С.В. Попов, право на достаточное жилище предполагает «защиту от принудительных выселений и произвольного разрушения и уничтожения дома человека, право быть свободным от произвольного вторжения в жилище, частную и семейную жизнь человека, право выбирать место своего жительства, определять, где жить человеку, право на свободу передвижения. Право на достаточное жилище предусматривает возможность пользоваться определенными правами: на гарантированность проживания, реституцию жилья, земли и имущества, равный и недискриминационный доступ к достаточному жилищу, участие в принятии решений по связанным с жилищем вопросам на национальном и общинном уровнях» [4, с. 63].

В ст. 1 Жилищного кодекса РФ право на жилище сконструировано как публично-правовой по своему содержанию принцип, адресованный органам государственной власти и местного самоуправления и соответственно не вписывающийся в гражданско-правовое равенство.

Вторым специфическим принципом жилищного законодательства является *обеспечение сохранности жилищного фонда и использования жилых помещений по назначению*. В отношении жилья, находящегося в собственности, этот принцип может рассматриваться как ограничение предусмотренного ч. 2 ст. 209 ГК РФ права собственника совершать по своему усмотрению любые действия в отношении принадлежащего ему имущества; однако такое ограничение не противоречит принципам и нормам гражданского права хотя бы потому, что в соответствии с той же ч. 2 ст. 209 действия собственника изначально не должны противоречить закону и иным правовым актам, правам и охраняемым законом интересам других лиц.

Таким образом, смешанный (межотраслевой) характер жилищного права подтверждается тем, что в рамках его отдельные гражданско-правовые принципы подвергаются довольно существенным ограничениям (равенство, свобода договора, действие своей волей и в своем интересе и др.), а также дополняются иными принципами, имеющими публично-правовой характер.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гонгало, Б. М. Основные начала российского жилищного законодательства (комментарий законодательства) / Б. М. Гонгало // Нотариус. – 2005. – № 3. – С. 4–10.
2. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 дек. 2004 г. № 188-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 1. – Ч. I. – Ст. 14.
3. Литовкин, В. Н. Жилищное право, жилищное законодательство – соотношение с гражданским правом / В. Н. Литовкин // Новый Гражданский кодекс России и отраслевое законодательство. – 1995. – № 59. – С. 51–76.
4. Попов, С. В. Развитие принципов жилищного права и права на достаточное жилье в российском законодательстве / С. В. Попов // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5, Юриспруденция. – 2013. – № 1. – С. 61–65.
5. Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» от 2 июля 2009 г. № 14 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2009. – № 9.
6. Свердлык, Г. А. Принципы приватизации жилых помещений в Российской Федерации / Г. А. Свердлык, И. Г. Свердлык. – М. : Юриспруденция, 2012. – 102 с.
7. Слипченко, О. А. Принципы жилищного права / О. А. Слипченко // Вестник Тюменского государственного университета. – 2012. – № 3. – С. 134–136.
8. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “Об отходах производства и потребления”, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» от 29 дек. 2014 г. № 458-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 1. – Ч. I. – Ст. 11.
9. Часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

REFERENCES

1. Gongalo B.M. Osnovnye nachala rossiyskogo zhilishchnogo zakonodatelstva (kommentarii zakonodatelstva) [The Basic Principles of the Russian Housing Legislation (Legislation Comment)]. *Notarius*, 2005, no. 3, pp. 4-10.
2. Zhilishchnyy kodeks Rossiyskoy Federatsii ot 29.12.2004 № 188-FZ [Housing Code of the Russian Federation on December 29, 2004 no. 188-FL]. *Sobranie zakonodatelstva RF*, 2005, no. 1 (part I), art. 14.
3. Litovkin V.N. Zhilishchnoe pravo, zhilishchnoe zakonodatelstvo – sootnoshenie s grazhdanskim pravom [Housing Law, Housing Legislation – the Ratio of Civil Law]. *Novyy Grazhdanskiy kodeks Rossii i otraslevoe zakonodatelstvo*, 1995, no. 59, pp. 51-76.
4. Popov S.V. Razvitiye printsipov zhilishchnogo prava i prava na dostatochnoe zhilye v rossiyskom zakonodatelstve [Development of the Principles of the Housing Law and the Right to Adequate Housing in the Russian Legislation]. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 5, Yurisprudentsiya* [Science Journal of Volgograd State University. Jurisprudence], 2013, no. 1, pp. 61-65.
5. Postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda RF “O nekotorykh voprosakh, vznikshikh v sudebnoy praktike pri primenenii Zhilishchnogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii” ot 02.07.2009 № 14 [Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation “On Some Issues Arising in

Judicial Practice in the Application of the Housing Code of the Russian Federation” of July 2, 2009 no. 14]. *Bulleten Verkhovnogo Suda RF*, 2009, no. 9.

6. Sverdlyk G.A., Sverdlyk I.G. *Printsipy privatizatsii zhilykh pomeshcheniy v Rossiyskoy Federatsii* [The Principles of Privatization of Residential Premises in the Russian Federation]. Moscow, Yurisprudentsiya Publ., 2012. 102 p.

7. Slipchenko O.A. Printsipy zhilishchnogo prava [The Principles of Housing Law]. *Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2012, no. 3, pp. 134-136.

8. Federalnyy zakon “O vnesenii izmeneniy v Federalnyy zakon ‘Ob otkhodakh proizvodstva i potrebleniya’, otdelnye zakonodatelnye akty Rossiyskoy Federatsii i priznanii utrativshimi silu otdelnykh zakonodatelnykh aktov (polozheniy zakonodatelnykh aktov) Rossiyskoy Federatsii” ot 29.12.2014 № 458-FZ [Federal Law “On Amendments to the Federal Law ‘On Production and Consumption Wastes’, Separate Legislative Acts of the Russian Federation and the Annulment of Certain Legislative Acts (Provisions of Legislative Acts) of the Russian Federation” of December 29, 2014 no. 458-FL]. *Sobranie zakonodatelstva RF*, 2014, no. 1 (part I), art. 11.

9. Chast pervaya Grazhdanskogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii ot 30.11.1994 № 51-FZ [Part One of the Civil Code of the Russian Federation of November 30, 1994 no. 51-FL]. *Sobranie zakonodatelstva RF*, 1994, no. 32, art. 3301.

THE MANIFESTATION OF THE BASIC CIVIL LEGISLATION IN HOUSING LEGAL RELATIONS

Anatoliy Yakovlevich Ryzhenkov

Doctor of Juridical Sciences, Professor, Department of Civil and International Private Law,
Volgograd State University, Base Department of the Southern Scientific Center
of the Russian Academy of Sciences
4077778@list.ru, gimchp@volsu.ru
Prosp. Universitetsky, 100, 400062 Volgograd, Russian Federation

Abstract. The issue of the relationship of the principles of civil and housing legislation is discussed in the article. The basic principles that are common to the civil and housing legislation, as well as the differing principles are analyzed. They include the need to ensure that conditions for citizens to exercise the right to housing by the public authorities and bodies of local self-government, its security, and preservation of housing stock and the use of premises for the purpose. The right to housing is constructed as public and legal principle which is addressed to the public authorities and local self-government and, accordingly, does not fit into civil equality. Mixed nature of housing rights is confirmed by the fact that the separate civil-legal principles (equality, freedom of contract, the action of one’s own free will and in their interest, etc.) are subjected to fairly significant restrictions in this framework and are complemented by other principles having publicly-legal character.

Key words: house, principle, legislation, freedom, equality, contract.