

ЖИЛИЩНЫЙ КОДЕКС РФ НЕ НУЖЕН

Рассматриваются актуальные вопросы, связанные с правом граждан на жилье. Сравнительный подход позволяет вскрыть недостатки, свойственные новому Жилищному кодексу. Следует вывод о целесообразности глубинной переработки нормативного материала в сфере жилищного права.

Ключевые слова: право на жилье; Жилищный кодекс; договор.

Цивилисты с советским прошлым, должно быть, не забыли о масштабах и глубине многолетних дискуссий, обусловленных закреплением права на жилище в ст. 44 Конституции 1977 г., которому предшествовало всенародное обсуждение проекта Основного Закона. Как теперь видится, то был действительно один из важнейших этапов развития СССР как социального государства, хотя оно и не именовалось таковым. Принятие Основ жилищного законодательства пробудило науку, и за короткий срок была подготовлена теоретическая база для первого в истории нашей страны Жилищного кодекса РСФСР, принципиально отразившего преимущества социалистического строя. «Граждане, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, имеют право на получение в пользование жилого помещения в домах государственного или общественного жилищного фонда. Жилые помещения предоставляются, как правило, в виде отдельной квартиры на семью» (ст. 28 Жилищного кодекса РСФСР). Эти нормы логически увязаны с положениями закона о том, что государственная собственность – общее достояние советского народа, основная форма социалистической собственности. Земля, ее недра, воды и леса состоят в исключительной собственности государства. Государству принадлежит основной городской жилищный фонд (ст. 94, 95 Гражданского кодекса РСФСР 1964 г.).

Жизнь показала реальную значимость права на жилище, действительно, а не просто декларированные гарантии его реализации.

Разрушение социалистической системы хозяйства и системы законодательства произошло в исторически короткое время, а применительно к жилищному законодательству еще быстрее: период безвременья и беззакония можно отсчитывать с 1990 г. (Закон о собственности в СССР) до 1994 г., когда был опубликован проект нового Жилищного кодекса, а затем и введена ч. I Гражданского кодекса РФ. Все стало ясно уже из содержания ст. 212–213 Гражданского кодекса: «В Российской Федерации признается частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Количество и стоимость имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц, не ограничивается...».

Введение в действие нового Жилищного кодекса с 1 марта 2005 г. обусловило массовые акции протеста под лозунгом «Долой антисоциальный кодекс!» (антижилищный, антинародный и т.п.). Впрочем, такую реакцию надо было предвидеть раньше, в период обсуждения концепции, но этого не случилось, и в результате новый Жилищный кодекс сыграл роль сильного социального раздражителя. Одно дело, когда проблемы возникают и обнажаются эпизодически, и совсем другое, когда миллионам людей моментно сообщают о

крахе их надежд и планов. В каких бы осторожных формулировках не выражались новые принципы жилищного законодательства (ст. 1), стало очевидно, что государство сняло с себя заботу о самом насущном праве граждан. Исчезли и реальные гарантии конституционного права на жилище, перечисленные в ст. 1 Жилищного кодекса РСФСР. Некоторые из этих гарантий по сути превратились в свою противоположность – в препятствия, ограничения, обременения. Давно нет ни высоких темпов развития государственного и общественного жилищного фонда на основе госпланов, нет справедливого распределения жилья под общественным контролем. Как насмешка воспринимается теперь прежняя гарантия о невысокой плате за квартиру и коммунальные услуги.

До сих пор серьезные замечания высказываются прежде всего учеными по поводу структуры и содержания действующего Жилищного кодекса. Претензии к специалистам, подготовившим проект, обусловлены двумя обстоятельствами: во-первых, игнорированием отдельных, но важных выводов советской науки жилищного права и, во-вторых, стремлением отреагировать на острые вопросы практики, носящие в значительной степени политический характер.

Советские ученые-жилищники много внимания уделили теории: понятию и правовой природе права на жилище, элементам жилищного правоотношения, его титулике и гарантиям реализации. Собственника и титульных пользователей жилого помещения тогда договорились различать и не включать в число субъектов жилищных правоотношений. Авторы проекта Жилищного кодекса РФ без внятного публичного обоснования сделали собственника жилья центральной фигурой, сломав тем самым концепцию предшественников, и, главное, игнорируя их практический опыт. Сейчас нормы о праве собственности и других вещных правах занимают первое место в структуре Жилищного кодекса. Последствия смены концепции субъектов жилищного правоотношения уже проявляются в процессе правоприменения, в частности при определении правовой природы и отраслевой принадлежности спорных отношений. И, что немаловажно, в Жилищном кодексе произошло неизбежное дублирование, а также конкретизация норм Гражданского кодекса о праве собственности. В этой части действующий Жилищный кодекс фактически работает как комментарий.

Довольно заметной недоработкой законодателя является раздел III «Жилые помещения, предоставляемые по договорам социального найма». Кстати, некоторое недоумение вызывает структура кодекса, критерии, по которым она выстроена: если по объектам, то почему раздел II назван «Право собственности и другие вещные права». Если по правам, то почему в таком случае

нормы о ТСЖ помещены в разделе VI, а нормы об управлении многоквартирными домами, т.е. о форме реализации любым собственником своих правомочий, оказались в конце кодекса (раздел VIII). Возникает сомнение в том, была ли вообще структура Жилищного кодекса предметом его предварительного обсуждения.

Однако вернемся к III разделу. До сих пор не определено соотношение этих норм Жилищного кодекса (ст. 49–91) с нормами гл. 35 Гражданского кодекса (ст. 671–688), в последней редакции от 29.12.2004 г. № 189 – ФЗ. При сопоставлении содержания этих одновременно действующих норм разных кодексов обнаруживаются довольно интересные моменты. Во-первых, пробелы. В Жилищном кодексе забыли назвать и определить признаки и особенности столь популярного договора коммерческого найма жилого помещения; авторы ограничились п. 7 ст. 31. Догадаться и отыскать нормативную основу этого относительно нового договора, а потом и составить этот договор, очевидно, не каждый в состоянии, и это при известном условии, что закон, в особенности жилищный, адресован и, следовательно, должен быть максимально доступен каждому гражданину.

В Гражданском кодексе РФ этот договор тоже не назван, но можно догадаться, что социальный найм – это разновидность договора найма жилого помещения. О том, что и нормы гл. 35 Гражданского кодекса тоже трудно применять, уже устали говорить с 1996 г. и теории, и практики. Была надежда на то, что новый Жилищный кодекс РФ избавит от этих проблем, однако этого не только не случилось, а, напротив, появились другие малопонятные ситуации, и вопрос вовсе не

закрыт. Выпадение коммерческого найма из поля зрения законодателя – вообще нонсенс. Это не единственный, но самый заметный дефект Жилищного кодекса РФ. Обстоятельно анализировать иные недостатки в определенной степени неинтересно и, скорее всего, безрезультатно потому, что на совершенно очевидные несовершенства реакции нет.

Качество нормативного материала в действующем Жилищном кодексе РФ не порождает оптимизма еще и потому, что он переполнен разноотраслевыми нормами, а точнее дублирует их. Складывается впечатление, что авторы проекта включили в текст положения о плате за жилое помещение и коммунальные услуги (ст. 153–160 Жилищного кодекса РФ), о полномочиях и государственном контроле и иные с целью как-то нейтрализовать негативный эффект от основного тезиса: государство не будет давать квартиры бесплатно. Красноречивым свидетельством этой позиции служит норма, закрепленная в ст. 8 Жилищного кодекса «Применение к жилищным отношениям иного законодательства»: «К жилищным отношениям, связанным с ремонтом, переустройством и перепланировкой жилых помещений, использованием инженерного оборудования, предоставлением коммунальных услуг, внесением платы за коммунальные услуги, применяется соответствующее законодательство с учетом требований, установленных настоящим кодексом». Иначе говоря, нормы из других отраслей (институтов) законодательства не меняют своей принадлежности и не отождествляются с жилищными. Жилищное законодательство как система нормативных актов на современном этапе не нуждается в Жилищном кодексе в его нынешнем состоянии.

Статья представлена научной редакцией «Право» 1 апреля 2012 г.