

Кусаинова А.К.

ЖИЛИЩНОЕ ПРАВО В СИСТЕМЕ ПРАВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

А.К. Kusaïnova

HOUSE RIGHT IN THE LAW THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

УДК:347/878:012

Проблемы жилищного права в той или иной степени освещались в отдельных публикациях казахстанских авторов. В основном ими поднимались проблемы обеспечения конституционного права на жилище, в последнее время довольно активно рассматриваются вопросы ипотечного кредитования.

Problems of housing rights in vaïying degrees, covered in separate publications of Kazakh writers. Basically, they raised the problem of ensuring the constitutional right to housing, in recent years quite actively addresses issues of mortgage lending.

В последнее время практически не подвергались исследованию проблемы отраслевой принадлежности жилищного права в Республике Казахстан. В литературе советского периода этот вопрос исследовался достаточно подробно и многими учеными. Вообще, в советский период существовало достаточно много изданий, посвященных вопросам жилищного права, но не все из них носили научный характер. Некоторые работы являлись по существу справочными пособиями для практических работников и населения.

В литературе советского периода наряду с вопросами о понятии жилищного права и его месте в системе советского права также большое внимание уделялось вопросам правового регулирования обеспечения граждан жильем из государственного жилищного фонда.

Проблемы жилищного права в той или иной степени освещались в отдельных публикациях казахстанских авторов. В основном ими поднимались проблемы обеспечения конституционного права на жилище, в последнее время довольно активно рассматриваются вопросы ипотечного кредитования.

Переходя непосредственно к теме настоящего доклада, хотелось бы отметить, что жилищное право и подходы к его изучению существенно изменились. Это реальность сегодняшнего времени. Эти изменения связаны, в первую очередь, с трансформированием экономики, произошли существенные изменения отношений собственности.

В советский период казахстанское жилищное законодательство входило в состав гражданского законодательства. Такое положение сохранялось вплоть до 1982 г., когда были приняты и введены в действие Основы жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик, которые определяли наиболее важные и единые для всех республик принципы и правила регулирования жилищных отношений. Позднее был принят и введен в действие с 1 января 1984 г. Жилищный кодекс Казахской ССР.

Начиная с этого времени, а именно с 1 января 1984 г., жилищное законодательство Казахстана развивается отдельно от гражданского законодательства. Нельзя сказать, что в гражданском законодательстве совсем нет норм, регулирующих жилищные отношения. Так, например, ГК РК содержит ст. 194 ГК РК "Право собственности и иные вещные права на жилище", которая имеет отсылочный характер, в ней, в частности говорится следующее: "Особенности осуществления права собственности и иных вещных прав на жилище регулируются жилищным законодательством"; а также

нормы гл. 30 К РК "Наём жилища", которая построена аналогично вышеуказанной статье и имеет больше отсылочный характер, поскольку содержит лишь общие положения о найме жилища. О том, что в гражданском кодексе содержатся лишь общие положения по регулированию жилищных отношений писал Ю. Г. Басин¹.

В течение довольно длительного периода времени определение жилищного права в системе права является предметом дискуссии. Практически каждый из исследователей жилищного права сталкивается с этой проблемой.

В 1963 г. Ю. Г. Басин отмечал, что "в лексикон юридической литературы и юридических документов прочно вошел термин "жилищное право"². Им ставился вопрос, занимает ли жилищное право самостоятельное место среди институтов гражданского права или входит в состав другого института.

В. Ф. Чигир писал об этой проблеме следующим образом: "В советской юридической науке нет единого мнения по вопросам понятия жилищного права, его состава и места в системе советского права"³. Ш. Д. Чиквашвили вопрос о месте жилищного права в системе советского права назвал спорным⁴.

Современные исследователи продолжают искать ответ на этот вопрос. Так, О. А. Городов, исследуя данный вопрос, пришел к выводу, что не существует единого мнения не только по вопросу о механизме формирования и составе жилищного права, но и о его месте в системе российского права⁵.

Как видим и в советский период, и в современное время выводы ученых сходятся в том, что это один из дискуссионных вопросов в теории права.

Проведенный анализ научных работ позволяет сделать вывод о том, что в юридической науке по данной проблематике было высказано множество различных мнений. Точки зрения, высказанные учеными можно свести к трем группам.

Первая группа ученых считает, что жилищное право не что иное, как институт гражданского права. Одним из представителей этой точки зрения является В. Ф. Чигир: "нормы права, на основании которых они (*жилищные правоотношения*) возникают, составляют самостоятельный институт гражданского права, именуемый жилищным правом". К такому выводу ученый пришел в результате того, что, по его мнению, жилищные отношения это имущественные отношения товарно-денежного характера, имеющие стоимостную форму, и регулируются они

¹Гражданский кодекс Республики Казахстан (Особенная часть). Комментарий (постатейный): В двух книгах. Книга 1/Ответ. Ред. М.К. Сулейменов, Ю.Г. Басин. – Алматы, 2006. С.356.

² Басин Ю.Г. Вопросы советского жилищного права. Алма-ата, 1963. С.12.

³ Чигир В.Ф. Жилищное право: Учеб. пос. для юрид. вузов. Минск, 1986. С.14

⁴ Чиквашвили Ш.Д. Жилищное право. Тбилиси, 1989. С.15.

⁵ Городов О.А. Жилищное право: Учеб. пособие. – М.: Юрайт-М, 2001. С.20.

нормами части жилищного законодательства, относящегося к гражданскому праву⁶ и далее "жилищное... право состоит из норм гражданского права и является его самостоятельным правовым институтом"⁷. Его поддерживал и В. Н. Литовкин: "жилищное право является составной частью гражданского права..."⁸.

Другие ученые называли жилищное законодательство подотраслевым, а жилищное право - подотраслью гражданского права. Такого мнения придерживались П. С. Никитюк⁹, Г. А. Свердлык¹⁰.

Третья группа ученых считает, что жилищное право - это комплексная отрасль права. Надо заметить, что в последнее время подобное мнение стало господствующим в юридической науке. О преобладании этой точки зрения в новейших научных работах отмечают О. А. Городов¹¹, Б. М. Гонгало¹².

Впервые вывод о том, что жилищные отношения регулируются нормами трех институтов: административно-правового распределения жилья; гражданско-правового института договора найма жилого помещения; кооперативно-правового института по обеспечению жилой площадью в домах жилищно-строительных кооперативов, сделал В. К. Райхер. Он считал, что все названные отношения входят во вторичное образование системы права - комплексную отрасль права¹³. Данную точку зрения впоследствии поддержали и другие ученые. Ее сторонниками среди казахстанских ученых являются Н. Р. Весельская, Е. В. Горячева¹⁴ среди российских ученых: Ю.

К. Толстой, П. И. Седугин, И. Б. Марткович, С. М. Корнеев¹⁵.

Исходной точкой в определении жилищного права, уяснения его места в системе казахстанского права является, прежде всего, правильное понимание того, какова же структура современной системы права и, что представляют собой комплексные отрасли права. Для этого воспользуемся системой подходов классификации отраслей права, которая была систематизирована казахстанскими учеными¹⁶.

С. П. Мороз выделяет несколько основных подходов к общей классификации отраслей права.

Первый подход (1938-1940 гг.) - система права состоит из десяти отраслей права (в том числе, государственное, трудовое, земельное, колхозное, административное, бюджетно-финансовое, семейное, гражданское, уголовное, судебное), при этом отрицается деление права на частное и публичное.

Второй подход (1956-1959 гг.) - система права дифференцируется на три составных части: 1) государственное право; 2) материальные отрасли; 3) процессуальные отрасли.

Третий подход (классификация, предложенная О. С. Иоффе) - система права состоит только из пяти отраслей права: государственное, административное, гражданское, уголовное и процессуальное¹⁷.

Четвертый подход (классификация, предложенная С. С. Алексеевым) - современные юридические системы состоят из следующих отраслей права: 1) профилирующие (базовые); 2) специальные; 3) комплексные¹⁸.

Так, что же такое комплексные отрасли права? С. С. Алексеев называет комплексными такие отрасли, для которых характерно соединение разнородных институтов профилирующих и специальных отраслей. Верным является, на наш взгляд, утверждение С. С. Алексеева о том, что в настоящее время формируются современные сферы комплексного характера, юридически опосредующие новые "слои социальности"¹⁹. Думается, что жилищное право в современный период является именно такой сферой комплексного характера, иначе говоря, комплексной отраслью права.

М. И. Козырь считает, что комплексная отрасль права - это наличие органичного комплекса двух факторов: тесно связанных между собой общественных отношений как предмета правового регулирования и метода правового регулирования, соответствующего каждому виду отношений²⁰.

По мнению, Я. Н. Шевченко, в методе правового регулирования комплексной отрасли права аккумулируются черты нескольких методов, присущих другим

⁶ Чигир В.Ф. Жилищное право, 2-ое изд. Минск. 1986. С.16.

⁷ Чигир В.Ф. Жилищное право, 2-ое изд. Минск. 1986. С.19.

⁸ Литовкин В.Н. Жилищное право, жилищное законодательство – соотношение с гражданским правом //Новый гражданский кодекс России и отраслевое законодательство. М., 1995. С.64.

⁹ Никитюк П.С. Жилищное право. Кишинев, 1977. С.19-22. Необходимо отметить, что позднее им была высказана иная точка зрения на данную проблему. Так в своей работе «Жилищное право» опубликованной в 1985 г. он называет жилищное право самостоятельной отраслью советской системы права. В частности он отмечает, что «блоки регулятивных норм жилищного права, будучи перенесенными, часто с существенными изменениями из нормативных актов гражданского законодательства или из других источников права в Основы жилищного законодательства и жилищные кодексы, как и отдельные включенные в них нормы, естественно стали нормами вновь созданной отрасли законодательства и отрасли права, т.е. жилищно-правовыми нормами. Подобное встречалось при отпочковании трудового, земельного и колхозного права». См. Никитюк П.С. Жилищное право. Кишинев 1985. С. 38-40.

¹⁰ Свердлык Г.А. Принципы советского гражданского права. Красноярск, 1985. С.122.

¹¹ Городов О.А. Жилищное право: Учеб. пособие. – М.: Юрайт-М, 2001. С.20.

¹² Гонгало Б.М. Основные начала российского жилищного законодательства (комментарий)//Гражданское законодательство. Статьи. Комментарии. Практика. Вып. 22. – Алматы, 2005. С.115.

¹³ Райхер В.К. Общественно-исторические типы страхования. М. 1947. С. 189-190.

¹⁴ См.: Весельская Н.Р., Горячева Е.В. Жилищное право Республика Казахстан: Учебник для вузов. – Караганда, 2006.; Весельская Н.Р. Жилищное право как комплексная отрасль права и его место в системе права//праворазъяснительная работа и правовое обучение: проблемы и пути их решения. Караганда. 2005. 134-136.

¹⁵ См.: Толстой Ю.К. Жилищное право, М., 1996. С. 25-26; Седугин П.И. Жилищное право М., 1997. С. 13; Марткович И.Б. Жилищное право: закон и практика. М., 1990. С. 98; Корнеев С.М. Основные тенденции развития жилищного права в условиях становления рыночной экономики// Гражданское право России при переходе к рынку. М., 1995. С. 149-150.

¹⁶ Мороз С.П. Инвестиционное право Республики Казахстан: научное издание. – Алматы: НИИ частного права КазГЮУ, 2006. С. 9-66.

¹⁷ Иоффе О.С. Гражданское законодательство Республики Казахстан, Размышления о праве. Научн. изд. – Астана:ЗАО Институт законодательства РК, 2002. – 72 с.

¹⁸ Алексеев С.С. Парво: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. –М.: Статут, 1999. С.46.

¹⁹ Алексеев С.С. Указ. соч. С. 46.

²⁰ Козырь М.И. Система советского права и перспективы ее развития// Советское государство и право. 1982. №7.С.63.

отраслям²¹. С его мнением не согласен С. Н. Братусь, который отмечает, что нет никакого "сплава" и трансформации методов при той разнородности и самостоятельности отношений, учитывая даже взаимосвязанность отношений, направленных в совокупности на достижение хозяйственной или иной цели²².

При формировании комплексных отраслей права наблюдаются некоторые недостатки. К ним можно отнести то, что в классическую систему права включаются новые образования, включаемые в прежний правовой порядок, однако по иным критериям. С. С. Алексеев отмечает, что "Большинство комплексных отраслей формируется в связи с необходимостью специализированного регулирования определенной группы отношений на основе и в рамках существующих отраслевых юридических режимов. Хотя каждая комплексная отрасль имеет свой предмет регулирования (рассматриваемый, правда в иной плоскости, нежели предметы основных отраслей), этот предмет не требует особого метода и механизма регулирования. Он предопределяет лишь необходимость относительного обособленного нормативного регулирования и некоторое юридическое своеобразие - отдельные специфические принципы, положения, приемы регулирования, непосредственно связанные с отдельными видами деятельности, с признанием их абсолютной сущности и специфичности по якобы особому предмету правового регулирования"²³.

Деление системы правовых норм на отрасли права осуществляется по нескольким основаниям на различных уровнях. В поддержку данного мнения высказывался В. К. Райхер "...классификационная структура системы права может быть значительно сложнее. ... Эти последние не укладываются в тот же самый ряд классификационных звеньев, так как сочетают в себе элементы различных, расположенных в этом ряду, отраслей права. Но вместе с тем они не являются просто смешанными образованиями, простыми конгломератами в области права. Ибо, будучи в одном отношении комплексом разнородных элементов, они обладают, в другом отношении, известным предметным единством. А потому и они должны быть признаны в роли классификационных звеньев правовой системы, хотя и расположенных уже в другой классификационной плоскости этой системы"²⁴. Критику данной точки зрения мы встречаем у Ю.Г.Басина. Он писал о том, что комплексные отрасли не обладают предметным единством; составные элементы комплексных отраслей не объединены между собой внутренней связью; параллельное расположение отраслей не образует замкнутой цепи однородных категорий, поэтому они не могут быть звеньями классификации, охватывающей всю совокупность правовых норм²⁵.

По мнению Ю. К. Толстого, существует два типа отраслей права: основные и комплексные. Комплексные, по его мнению, состоят из норм, взятых из основных отраслей права, регулируют разнородные отношения, при этом занимают условное место в систематике права²⁶.

Профессор Ю. К. Толстой считает, что действие

жилищного законодательства распространяется "на разнородные общественные отношения, к которым применяются различные методы правового регулирования, хотя указанные отношения и подпадают под собирательное понятие "жилищные отношения". Их регулирование происходит путем применения различных, по своей отраслевой принадлежности, правовых норм: государственного, административного, гражданского и иных отраслей права, причем далеко не все из них кодифицированы. Именно поэтому жилищное законодательство и относится к комплексным правовым образованиям, состоящим из различных по своей юридической природе нормативных актов и норм"²⁷.

Жилищное право, по мнению П. И. Седугина, - это комплексная отрасль, в которой объединены нормы права и правовые институты гражданского, административного и других отраслей права²⁸. С. М. Корнеев подчеркивает, что наиболее правильно считать жилищное право комплексной отраслью права, которая базируется на комплексной отрасли законодательства²⁹. И. Б. Марткович в своем исследовании отмечает, что жилищное право в объективном смысле имеет особый, комплексный характер, поскольку его составляют нормы различных отраслей права. Само жилищное законодательство представляет собой комплекс сочетающихся в нем административно-правовых и гражданско-правовых норм³⁰. По нашему мнению жилищное право сформировалось как комплексная отрасль права, включив в себя нормы различных отраслей.

Помимо этого существуют иные точки зрения на жилищное право. Так, жилищное право иногда обозначается как совокупность правовых норм о жилище. Именно так жилищное право определяет П. В. Крашенинников³¹.

С развитием законодательства, что обусловлено потребностями экономических, а также социально-политических и иных отношений, издаются комплексные акты, затрагивающие целые сферы социальной жизни или их участки. В этих случаях формируются комплексные отрасли законодательства, в которых объединяется по тому или иному предметному, тематическому и целевому признаку, юридически разнородный правовой материал³².

Место жилищного права в системе права обусловлено его комплексным характером, концентрирующим нормы различных отраслей права. Отдельные компоненты жилищных правоотношений регулируются нормами тех отраслей, которые по своему значению являются основными, фундаментальными. Но поскольку указанные компоненты существуют в тесной взаимосвязи, то нормы права также должны действовать в системе.

Предметом отраслевого регулирования является определенный круг общественных отношений. Жилищные отношения - это совокупность различных видов отношений, возникающих по поводу жилища, в том числе по управлению и эксплуатации им, пользованию и предоставлению жилых помещений, собственности на жилые помещения и др.

Жилищные правоотношения отличаются своеобразием, что и позволяет выделить жилищное право как комплексную отрасль права. Жилищное право регулирует отношения субъектов по предоставлению жилого помещения, пользованию им, управлению жилищным фондом и т.д.

²⁷ Толстой Ю.К. Жилищное право. М., 1996. С. 25-26.

²⁸ Седугин П.И. Указ. соч. С.13.

²⁹ Корнеев С.М. Указ. соч. С. 149-150.

³⁰ Марткович И.Б. Указ. соч. С.98.

³¹ Крашенинников П.В. Жилищное право. - М.: Статут, 2000. С.10.

³² Алексеев С.С. Теория права. М. 1994. С.109.

²¹ Шевченко Я.Н. Система советского права и перспективы ее развития// Советское государство и право. 1982. №7.С.106.

²² Братусь С.Н. Система советского права и перспективы ее развития №7.С.93.

²³ Алексеев С.С. Структура советского права. М.: Юрид. ли. 1975.С. 196.

²⁴ Райхер В.К. Указ.соч. С.190.

²⁵ Басин Ю.Г. Указ. соч. С. 19.

²⁶ Толстой Ю.К. Кодификация гражданского законодательства в СССР (1961-1965 гг.) Автореферат дис. ...д-ра юрид. наук.Л., 1970 С. 10-11.

ряд данных отношений строится на началах равенства субъектов, другие - на началах власти и подчинения. Очевидно, что отношения в жилищной сфере регулируются нормами различных отраслей права.

Большой пласт жилищных правоотношений носит имущественный характер: право собственности и другие вещные права на жилые помещения, сделки с жилыми помещениями, выполнение работ и оказание услуг в жилищной сфере. Подобные отношения являются предметом гражданско-правового регулирования. Поэтому иногда ошибочно жилищное право рассматривают как одну из подотраслей гражданского права.

Но наряду с имущественными правоотношениями жилищное право регулирует и такие отношения, которые имеют несколько иной характер. Административное право определяет структуру, компетенцию и порядок деятельности государственных органов управления жилищным хозяйством, порядок предоставления жилого помещения гражданам в домах государственного жилищного фонда и т.д.

Нормы семейного права определяют брачно-родственные отношения, что влияет на основании возникновения прав на жилое помещение.

Однако правоотношения не существуют отдельно, они тесно переплетаются, взаимодействуют друг с другом и в комплексе образуют жилищные правоотношения. Например, регистрация объекта кондоминиума связана не только с гражданским, но и с земельным правом. Эксплуатация и ремонт жилищного фонда регулируется нормами финансового и гражданского права.

Жилищное право нельзя отнести к тем отраслям, которые имеют совершенно определенный публичный или частный характер. Жилищные правоотношения являются той областью, где стираются различия между публичным и частным правом, и сама отрасль права является комплексной.

Таким образом, жилищные отношения, являясь предметом жилищного права, включают в себя различные виды частно- и публичноправовых отношений. Жилищное право как комплексная отрасль права регулирует отношения, складывающиеся в процессе пользования жилыми помещениями, предоставления в пользование жилых помещений, управления и эксплуатации жилищных фондов, т.е. общественные отношения, возникающие в процессе реализации права на жилище. Особенностью тех общественных отношений, которые регулируются нормами жилищного права, является то, что они возникают, существуют и прекращаютсяTM по поводу особого объекта - жилища.

Жилищное право - одна из составных частей системы казахстанского права в целом; ему присущи общие качества, свойственные этой системе, и специфические признаки, выражающие его собственные особенности; в выявлении его специфически исторического содержания, установлении места, которое оно занимает в системе казахстанского права, обнаружении роли, которую оно играет в преобразовании общества, и лежит ключ к раскрытию сущности жилищного права.

Рецензент: д.ю.н., профессор Турганбаев С.