

УДК 340.158

DOI: 10.18384/2310-6794-2022-3-38-43

ПОНЯТИЕ «ГОСУДАРСТВЕННОЕ ЖИЛИЩНОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО» В СОВЕТСКОМ ПРАВЕ

Красавцева Н. Г.*Независимый исследователь*

Аннотация

Цель. Сформировать понятие «государственное жилищное строительство» на основе анализа нормативных правовых актов СССР.

Процедура и методы. В работе использованы диалектический подход, приёмы формальной логики и частнонаучные методы юридической конструкции и технического определения.

Результаты. Исследование показало, что трансформация термина «государственное жилищное строительство» со второй половины 1920-х гг. и до конца 1960-х гг. является показателем изменений в жилищной политике государства.

Теоретическая и/или практическая значимость. Сформулировано авторское понятие «государственное жилищное строительство», выявлены субъекты, выполнявшие от лица Советского государства функции застройщиков жилых объектов.

Ключевые слова: государственное жилищное строительство, СССР, жилищная политика, застройщик, местные советы, исполкомы

THE TERM OF «GOVERNMENT HOUSING CONSTRUCTION» IN SOVIET LAW

N. Krasavtseva*Independent researcher*

Abstract

Aim. To form the definition of «government housing construction» based on the analysis of the normative legal acts of the USSR.

Methodology. The study used a dialectical approach, formal logic techniques and private scientific methods of legal construction and technical definition.

Results. The research showed that the transformation of the term «government housing construction» was an indicator of the changes in the housing policy of the state starting from the second half of the 1920s and to the end of the 1960s.

Research implications. The author's term of «government housing construction» is formulated, the subjects performing the functions of developers of residential facilities on behalf of the Soviet state are identified.

Keywords: government housing, the USSR, housing policy, developer, local soviets, executive committees

Введение

Институт государственного жилищного строительства возник и развивался в советский период истории нашей страны. Несколько десятилетий эволюции правового регулирования данных отношений позволили нашим предшественникам накопить опыт решения проблем и противоречий, который мог бы быть полезен и в современных реалиях.

Например, осуществление банками контроля целевого использования застройщиками денежных средств участников долевого строительства, введённого в рамках реформы законодательства о долевом строительстве в 2018 г., является инструментом, заимствованным как раз из советского прошлого. Кроме того, в мире прослеживается тенденция к расширению государственного участия в строительстве жилых объектов для удовлетворения потребностей населения в доступном жилье [7; 8; 9].

Все названные факторы свидетельствуют об актуальности научной разработки настоящей темы.

Понятийный аппарат образует теоретическую основу исследования в любой научной области. Профессор Д. Ю. Шапсугов в статье о проблеме конструирования понятий отметил, что «в юриспруденции стало признаком высокого профессионализма начинать исследование с дефиниции, определяющей предмет, который будет считаться уже установленным. После этого предмет уже можно исследовать» [5, с. 10]. Но в отсутствие устоявшейся терминологии в области интересов необходимо проделать предварительную работу по её созданию для установления рамок исследования.

Методологической основой для формирования юридических понятий являются общие приёмы формальной логики (анализ, синтез, абстрагирование и пр.) и основанные на них частнонаучные методы юридической конструкции и технического определения. А. М. Михайлов описывал метод юридической конструкции как «последовательное применение приёмов юридического анализа (сведение юридического материала к простым элементам)»¹, а С. Н. Касаткин в статье об аналитической юриспруденции Г. Харта указывал на применение учёным метода технического определения (классической дефиниции), результатом которого является «универ-

сальный синоним определяемого слова, логическая формула необходимых и достаточных условий его применения» [1, с. 52].

До настоящего момента термин «государственное жилищное строительство» в научных трудах не исследовался. В доктрине имеются работы Е. А. Онишиной и М. В. Рыбалка [3], А. С. Шульгинова и И. А. Елисеевой [6], посвящённые родовому понятию «жилищное строительство». В первом случае авторы дали определение жилищного строительства в широком (создание объектов жилищных прав) и в узком смыслах (процесс возведения жилых зданий (жилых домов) и строений, пригодных для проживания граждан). Во второй работе под жилищным строительством авторы приняли «создание зданий, осуществляемое в том числе и на месте сносимых объектов капитального строительства, при котором создаются новые жилые помещения, включённые в жилищный фонд России, являющиеся объектами жилищных прав, отвечающие требованиям, установленными ЖК РФ, Постановлением Правительства РФ № 47 и иными подзаконными актами ведомственного характера».

Результат работы А. С. Шульгинова и И. А. Елисеевой имеет сложную конструкцию и вряд ли может быть признан универсальным синонимом определяемого термина. А вот определение жилищного строительства в узком смысле, сформированное Е. А. Онишиной и М. В. Рыбалка, подходит для использования в строительной деятельности.

Целью настоящего исследования является формирование дефиниции «государственное жилищное строительство» на основе анализа нормативных правовых актов СССР о капитальном строительстве. В процессе работы следует определить перечень лиц, выполняющих от имени государства функции застройщика при строительстве жилых объектов, а также виды построек, относящихся к жилью. Изучение предмета исследования в его эволюции поможет выявить характер изменений в жилищной политике государства.

¹ Михайлов А. М. «Юриспруденция понятий»: юридическое конструирование, «биология права» и историческая школа юристов // Право блог: [сайт]. URL: <https://blog.pravo.ru/blog/1444.html> (дата обращения: 16.06.2022).

Объекты государственного жилищного строительства

После утверждения объединённым Пленумом ЦК и ЦКК ВКП(б), проводимым 14–23 июля 1926 г., резолюции «По жилищному строительству» [2, с. 54–56], где главными застройщиками рабочих жилищ были названы хозорганы и исполкомы, в СССР началось активное нормативное развитие соответствующих общественных отношений.

Так, в постановлении СНК РСФСР от 17 декабря 1927 г. «Об утверждении Положения об условиях и порядке кредитования за счёт основных капиталов коммунальных банков индивидуальных застройщиков из числа рабочих и служащих» было указано, что кредиты на индивидуальное жилищное строительство допустимы лишь в тех районах, «где государственное и кооперативное жилищное строительство недостаточно развито и не может удовлетворить потребности рабочего населения в жилищах»¹.

В общесоюзном акте 1928 г.² индивидуальному жилищному строительству также было противопоставлено государственное и кооперативное жилищное строительство, но указано, что вопросы укрупнения и концентрации жилищного строительства подлежали разрешению независимо от того, какой категории застройщики его осуществляли. Таким образом, является ли строительство индивидуальным, кооперативным или государственным, зависело от того, какой застройщик его производит.

Позднее о государственном жилищном строительстве говорилось и в постановлении ЦК КПСС, Совета Министров СССР № 931 от 31 июля 1957 г. «О развитии жилищного строительства в СССР»³, определившим его объёмы на шестую пятилетку и активную стадию жилищной реформы. Тем не менее можно отметить, что государственное жилищное строительство не

имело законодательного определения в советском праве.

Родовое понятие «жилищное строительство» с 1920-х гг. также использовалось законодателем в правовых актах и даже в названии специализированного кредитного учреждения (Центральный банк коммунального хозяйства и жилищного строительства). Однако и данный термин легально установленного определения в советском праве не получил.

Объекты строительства, на которые распространялись нормативные правовые акты СССР по данному виду деятельности, не обобщались законодательно. В разные годы к таким объектам относились жилища или даже более конкретно – рабочие жилища⁴, рабочие посёлки⁵, жилые строения⁶, жилые дома⁷, жилые здания⁸ или здания (сооружения) жилищного назначения⁹. Строились и общежития, интернаты, дома инвалидов и престарелых, включающие в себя жилую площадь, но здания которых являлись нежилыми. В то же время для обозначения в законодательстве объектов жилищных прав граждан исполь-

⁴ Понятие было распространено в 1920-х гг. Напр., постановление ЦИК и СНК СССР от 03.04.1925 «О целевом квартирном налоге на нужды строительства рабочих жилищ» // СУ СССР. 1925. № 26. Ст. 178.

⁵ Напр., в Инструкции о порядке отвода земельных участков под строительство в городах и рабочих посёлках, утв. Приказом НКХ РСФСР от 16.04.1941 № 189 // СПС Консультант Плюс.

⁶ См.: Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 14.01.1927 «О налоговых льготах государственным учреждениям и предприятиям, организациям и лицам, возводящим жилые строения» // СЗ СССР. 1927. № 5. Ст. 46.

⁷ См.: постановление Экономического Совета РСФСР от 31.12.1927 «Об утверждении строительных правил и норм для постройки жилых домов в посёлках на территории РСФСР» // СУ РСФСР. 1928. № 21. Ст. 156.

⁸ См.: Постановление Совета Министров СССР от 24.11.1950 № 4718 «О развитии производства железобетона для строительства жилых зданий и объектов культурно-бытового назначения в г. Москве» // СПС Консультант Плюс.

⁹ В постановлении СНК СССР № 1110 от 16.08.1944 «О Государственном архитектурно-строительном контроле (вместе с Положением о государственном архитектурно-строительном контроле)» // СПС Консультант Плюс.

¹ СУ РСФСР. 1928. № 1. Ст. 9.

² Постановление ЦИК и СНК СССР от 04.01.1928 г. «О жилищной политике» // СЗ СССР. 1928. № 6. Ст. 49.

³ СП СССР. 1957. № 9. Ст. 102.

зовалось понятие «жилые помещения» в домах, либо не указывалось наименование здания, в котором они находились¹.

При проведении технической инвентаризации жилищного фонда в городах, рабочих, дачных и курортных посёлках объекты недвижимого имущества именовались по тексту нормативных актов преимущественно «строения» независимо от того, в чьей собственности или ведении находился объект². Л. В. Чиканова в работе о доктринальных подходах к определению понятия «строение» со ссылкой на И. Л. Брауде указывала, что данный термин был «наиболее принят» в советском законодательстве [4, с. 109].

Объединяя терминологию, использованную советскими законодателями, можно сформулировать следующий вывод: в рамках государственного жилищного строительства строились жилые помещения в жилых и нежилых строениях.

Государственный застройщик в советском праве

Советские нормативные акты исходили из необходимости для лица, осуществляющего строительство, иметь право на земельный участок для этих целей. Ещё в Декрете ВЦИК от 19 февраля 1918 г. «О социализации земли»³ было указано, что с целью застройки отдельными участками земли могут пользоваться органы Советской власти, общественные организации, отдельные семьи и лица, торго-

во-промышленные и транспортные предприятия, определив тем самым перечень возможных застройщиков. Гражданский кодекс РСФСР 1922 г.⁴ позволял заключать договоры о праве застройки «юридическим и физическим лицам всех категорий» и использовал понятие «застройщик» без раскрытия его нормативного содержания.

В правовых актах застройщиками объектов жилого назначения назывались предприятия промышленности, транспорта и местные советы⁵, народные комиссариаты⁶ и находящиеся в их ведении предприятия⁷, исполнительные комитеты, государственные учреждения и их хозяйственные предприятия⁸, государственные хозяйственные учреждения и предприятия и местные советы⁹. Различия формулировок не свидетельствует о расширении или изменении субъектного состава, а являются следствием недостатков юридической техники советских законодателей. В ненормативных документах, помимо населения и кооперации, указывались следующие категории застройщиков жилья: промышленность, транспорт и исполкомы¹⁰.

Позднее, постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 31.07.1957 г. «О развитии жилищного строительства в СССР» обязанности заказчика по жи-

¹ Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 13.06.1923 «Об оплате жилых помещений в поселениях городского типа» // СУ РСФСР. 1923. № 55. Ст. 540; постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 15.08.1928 г. «Об оплате жилых помещений в домах, принадлежащих государственным промышленным предприятиям» // СЗ СССР. 1928. № 57. Ст. 498; Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 06.03.1929 г. «Об оплате жилых помещений в домах, принадлежащих органам транспорта» // СЗ СССР. 1929. № 23. Ст. 195.

² Приказ НКХ РСФСР от 12.04.1944 № 155 «О введении в действие Инструкции по проведению технической инвентаризации строений и текущей регистрации инвентарных изменений в домовом фонде городов, рабочих, дачных и курортных поселков РСФСР» // СПС Консультант Плюс.

³ СУ РСФСР. 1918. № 25. Ст. 346.

⁴ СУ РСФСР. 1922. № 71. Ст. 904.

⁵ Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 04.01.1928 «О жилищной политике» // СЗ СССР. 1928. № 6. Ст. 49.

⁶ После преобразования на основании закона СССР от 15.03.1946 «О преобразовании Совета Народных Комиссаров СССР в Совет Министров СССР и Советов Народных Комиссаров союзных и автономных республик – в Советы Министров союзных и автономных республик» (Ведомости ВС СССР. 1946. № 10) – министерства.

⁷ Постановление СТО СССР от 28.07.1926 «Об утверждении Временных строительных правил и норм для постройки жилых домов в поселках» // СЗ СССР. 1926. № 53. Ст.ст. 391, 392.

⁸ Постановление ЭКОСО РСФСР от 19.03.1927 «О регулировании жилищного строительства, осуществляемого исполнительными комитетами, государственными учреждениями и кооперацией» // СУ РСФСР. 1927. № 31. Ст. 211.

⁹ Положение о местных финансах, утвержденное постановлением ЦИК СССР от 25.04.1926 г. // СЗ СССР. 1926. № 31. Ст. 199.

¹⁰ ГАРФ. Ф. Р5515. Оп. 29. Д. 141. Л. 15.

лищному, культурно-бытовому и коммунальному строительству в городах, выполняемому подрядным способом, были возложены на исполнительные комитеты местных советов, которые в дальнейшем стали едиными заказчиками по строительству жилых домов¹.

Таким образом, государственными застройщиками жилья первоначально были определены различные органы и учреждения, но в конце 1960-х гг. перечень таких организаций был существенно сужен.

Заключение

В завершении отметим, что под государственным жилищным строительством в СССР можно понимать создание жилых помещений в жилых и нежилых строениях государственными застройщиками, к которым относились местные советы и

их исполнительные органы, наркоматы (с 1946 г. министерства) и находящиеся в их ведении государственные учреждения и хозрасчетные предприятия.

Выявленный период складывания указанного термина позволяет сделать вывод о том, что со второй половины 1920-х гг. у законодателя уже имелось видение жилищной проблемы, решение которой предполагалось с помощью развития государственного жилищного строительства. Завершение формирования понятия в конце 1960-х гг. является показателем нового качества жилищной политики, достигнутого путём развития всего комплекса взаимосвязанных отношений в сфере финансов, управления, контроля, архитектуры и строительства.

Статья поступила в редакцию 13.07.2022.

ЛИТЕРАТУРА

1. Касаткин С. Н. Объяснение правовых понятий в аналитической юриспруденции г. Харта: методология и проблематизация // Труды Института государства и права РАН. 2018. № 1. С. 43–71.
2. Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1986): в 16 т. Т. 4: 1926–1929. М.: Политиздат, 1984. 575 с.
3. Онишина Е. А. К вопросу о понятии жилищного строительства // Молодой учёный. 2015. № 14 (94). С. 367–370.
4. Чиконова Л. В. Доктринальные подходы к определению понятия «строения» // Вопросы российского и международного права. 2018. Т. 8. № 9А. С. 107–114.
5. Шапсугов Д. Ю. Юриспруденция и проблема конструирования понятий права как свободы, данности и видимости // Северо-кавказский юридический вестник. 2019. № 4. С. 9–14. DOI: 10.22394/2074-7306-2019-1-4-9-14
6. Шульгинов А. С. Понятие «жилищное строительство» в российском законодательстве и доктрине // Интернаука. 2022. № 4–5 (227). С. 30–31.
7. Çelik Ö. The roles of the state in the financialisation of housing in Turkey // Housing Studies. 2021. DOI: 10.1080/02673037.2021.1928003
8. Hananel R., Krefetz S. P., Vatury A. Public Housing Matters: Public Housing Policy in Sweden, the United States, and Israel // Journal of Planning Education and Research. 2021. Vol. 41 (4). P. 461–476. DOI: 10.1177/0739456X18793702
9. Sundström A., Ahmadi Z. The mediating role of CSR on the market orientation and strategic performance relationship-A study of the public housing companies in Sweden // Sustainability (Switzerland). 2019. Vol. 11(6). DOI: 10.3390/su11061537.

REFERENCES

1. Kasatkin S. N. [Explanation of legal concepts in the analytical jurisprudence of Hart: methodology and problematization]. In: *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN* [Proceedings of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences], 2018, no. 1, pp. 43–71.
2. *Kommunisticheskaya partiya Sovetskogo Soyuz v rezolyuciyaх i resheniyax sezdov, konferencij i plenumov CzK (1898–1986). v 16 t. T. 4: 1926–1929* [The Communist Party of the Soviet Union in the resolutions

¹ О частичном изменении п. 3 постановления Совета Министров СССР от 29.06.1960 № 692: постановление Совета Министров СССР № 877 от 14.11.1968 г. // СП СССР. 1968. № 22. Ст. 160.

- and decisions of congresses, conferences and plenums of the Central Committee (1898–1986). Vol. 4: 1926–1929]. Moscow, Politizdat Publ., 1984. 575 p.
3. Onishina E. A. [On the question of the concept of housing construction]. In: *Molodoj uchenyj* [Young scientist], 2015, no. 14 (94), pp. 367–370.
 4. Chikonova L. V. [Doctrinal approaches to the definition of the concept of «structure»]. In: *Voprosy rossijskogo i mezhdunarodnogo prava* [Questions of Russian and international law], 2018, vol. 8, no. 9A, pp. 107–114.
 5. Shapsugov D. Yu. [Jurisprudence and the problem of constructing the concepts of law as freedom, reality and visibility]. In: *Severo-kavkazskij yuridicheskij vestnik* [North Caucasian Legal Bulletin], 2019, no. 4, pp. 9–14. DOI: 10.22394/2074-7306-2019-1-4-9-14
 6. Shulginov A. S. [The concept of «housing construction» in Russian legislation and doctrine]. In: *Internauka* [Interscience], 2022, no. 4–5 (227), pp. 30–31.
 7. Çelik Ö. The roles of the state in the financialisation of housing in Turkey. In: *Housing Studies*, 2021. DOI: 10.1080/02673037.2021.1928003
 8. Hananel R., Krefetz S. P., Vatury A. Public Housing Matters: Public Housing Police in Sweden, the United States, and Israel. In: *Journal of Planning Education and Research*, 2021, vol. 41 (4), pp. 461–476. DOI: 10.1177/0739456X18793702
 9. Sundström A., Ahmadi Z. The mediating role of CSR on the market orientation and strategic performance relationship-A study of the public housing companies in Sweden. In: *Sustainability (Switzerland)*, 2019, vol. 11(6). DOI: 10.3390/su11061537

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Красавцева Наталия Георгиевна – независимый исследователь;
e-mail: krassavtseva@mail.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Nataliya G. Krasavtseva – independent researcher;
e-mail: krassavtseva@mail.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Красавцева Н. Г. Понятие «государственное жилищное строительство» в советском праве // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2022. № 3. С. 38–43.
DOI: 10.18384/2310-6794-2022-3-38-43

FOR CITATION

Krasavtseva N. G. The Term of "Government Housing Construction" in Soviet Law. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2022, no. 3, pp. 38–43.
DOI: 10.18384/2310-6794-2022-3-38-43