

УДК 347.254

Жилищное право как комплексная отрасль права

Е.Ю. БАКИРОВА,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры гражданского права и процесса
Белгородского государственного университета

Вопрос о правовой природе жилищного права как отрасли права неоднократно обсуждался в литературе, причем авторами высказывались кардинально противоположные позиции — от признания жилищного права самостоятельной или комплексной отраслью права до отнесения жилищного права к институтам гражданского права. Следует признать, что жилищное право является комплексной отраслью права, но отнюдь не потому, что часть жилищных отношений охватывается предметом административного права, а другая их часть подвержена гражданско-правовому регулированию. Такой подход является в значительной степени упрощением идеи о комплексных отраслях права, в связи с чем следует более подробно рассмотреть основные положения о комплексных отраслях права.

Впервые о возможности существования межотраслевых структурных элементов в системе права высказался В.К. Райхер. Он, в частности, утверждал, что для системы права вполне закономерно наличие таких областей, которые «наряду с моментом разнородности своего нормативного содержания, отличаются моментом некоторого, притом предметного, единства»¹. В этой связи, по его мнению, «единство системы права, даже построенной исключительно по предмету правового регулирования, отнюдь не требует расположения обнимаемого ею материала непременно лишь в одной плоскости, в которой все отрасли права выступают как ряд параллельных классификационных звеньев... Структура права может быть значительно сложнее...»². Возможно объективное существование таких классификационных звеньев системы права, которые не укладываются в один классификационный ряд, так как сочетают в себе элементы разных отраслей права. «...Будучи в одном отношении комплексом разнородных элементов, они обладают в другом отноше-

нии известным предметным единством. А потому и они должны быть признаны в роли классификационных звеньев правовой системы, хотя и расположены в расположенных уже в другой плоскости этой системы»³. Следует подчеркнуть, что В.К. Райхер делал вывод о возможности существования смешанных (комплексных, межотраслевых) институтов, основываясь именно на предметном единстве последних, т. е. на единстве отношений, регулируемых нормами, входящими в данный институт. При этом автор не принимал во внимание метод правового регулирования, так как именно он (метод) говорит о разнородности нормативного содержания данного института. С другой стороны, предметное единство регулируемых комплексной отраслью права отношений свидетельствует если не о единстве метода правового регулирования, то по крайней мере о единстве юридического режима, используемого для регулирования соответствующей группы общественных отношений. Ведь создание на базе комплексной отрасли права комплексной отрасли законодательства (тем более в виде кодифицированного акта, каковым является ЖК РФ), означает не что иное, как распространение на данную группу общественных отношений некоторых особых принципов, общих положений, отдельных специфических приемов регулирования, «свидетельствующих о существовании специального, хотя и не видового юридического режима»⁴.

Следует признать, что никому из авторов, отстаивающих комплексный характер жилищного права как отрасли права, еще не удалось доказать действительное предметное единство отношений, которые они относят к предмету этой отрасли, да и мало кто утруждает себя подробным и развернутым обоснованием подобного рода выводов. Объяснить, на наш взгляд, этот феномен можно тем, что идея В.К.

¹ Райхер В.К. Общественно-исторические типы страхования. — М., 1947. С. 189.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Алексеев С.С. Теория права. — М., 1994. С. 110.

Райхера о комплексных отраслях права позднее была некоторым образом упрощена и сведена скорее к дискуссии о влиянии структуры законодательства на структуру права. В частности, С.С. Алексеев утверждал, что комплексные отрасли права появляются только с изданием комплексных законодательных актов, затрагивающих «целые сферы социальной жизни или их участки», и при этом нормы таких отраслей законодательства объединяются не только в силу их предметного единства, как считал В.К. Райхер, но и по «тематическому или целевому признаку»¹. Отсюда следует, что наличие комплексной отрасли может и не быть обусловлено каким-либо предметным единством регулируемых ею отношений, а достаточно всего лишь определенной цели, которую поставил перед собой законодатель, издавая тот или иной комплексный законодательный акт. Применительно к жилищному праву доказательство его комплексного характера сводится к наличию самостоятельного кодифицированного законодательного акта — ЖК РФ. Например, по мнению С.М. Корнеева, «наиболее правильно... считать жилищное право комплексной отраслью права, которая базируется на комплексной отрасли законодательства»².

Такой подход, в общем, свойствен позитивистскому правопониманию в его самом крайнем этатическом варианте, однако противоречит более раннему утверждению С.С. Алексеева о том, что предмет той или иной отрасли права выделяется именно потому, что «эти отношения по своей объективной природе требуют специфической формы правового регулирования»³. Иными словами, включение законодателем какой-либо сферы общественных отношений в предмет пусть даже комплексного (но кодифицированного) законодательного акта означает одновременное распространение на эти отношения каких-то отправных положений, единых принципов, т. е. особого метода правового регулирования или, по крайней мере, особого юридического режима. А поскольку качественные особенности регулируемых отношений требуют «специфической формы правового регулирования», то выбор

этой формы не может зависеть от субъективного усмотрения законодателя. Однако в отечественной юридической науке преобладает иной взгляд на проблему комплексных отраслей вообще и жилищного права в частности, в связи с чем уместно привести высказывание П.И. Седугина, который был также весьма ревностным сторонником комплексного характера жилищного права, утверждая при этом, что только «с большой оговоркой можно подчеркивать “первичность” норм (отраслей) права и “вторичность” отраслей законодательства. Скорее всего, наоборот, “первично” законодательство как источник права»⁴.

Другое распространенное доказательство комплексного характера жилищного права действительно направлено на раскрытие предметного единства регулируемых отношений, но своей задачи оно также не выполняет. В качестве доказательства предметного единства этих отношений используется то, что они возникают по поводу самостоятельного объекта (жилища), что отчасти нашло свое отражение и в ст. 4 ЖК РФ⁵. В частности, в литературе утверждается, что «жилищные отношения — это общее, родовое понятие, которым охватываются различные виды отношений, возникающих по поводу жилища: по пользованию жилыми помещениями, предоставлению жилых помещений нуждающимся в них, управлению и эксплуатации жилищного фонда и др.»⁶. Однако по поводу жилища (как, впрочем, и по поводу любых других объектов прав) могут возникать настолько различные по своей правовой природе отношения (начиная от гражданских и заканчивая уголовными), что о каком-либо их предметном единстве говорить вообще не приходится. Это замечают и сами сторонники подобного подхода к обоснованию предметного единства таких отношений. Так, П.В. Крашенинников указывает, что «для практического использования правовых норм, регулирующих отношения, где в качестве объекта выступает жилое помещение, необходимо разграничивать жилищное и гражданское законодательство. Гражданское законодательство регулирует вопросы, связанные с владением, пользованием и распоряжением жилыми помещениями,

¹ См.: Алексеев С.С. Указ. соч. С. 109—110.

² 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.

³ Алексеев С.С. Предмет советского гражданского права и метод гражданско-правового регулирования // Антология уральской цивилистики: Сб. статей. 1925—1989. — М., 2001. С. 10.

⁴ Седугин П.И. Жилищное право. — М., 2002. С. 45.

⁵ Следствием такого подхода является и классификация сделок в жилищном праве. В частности, в особую группу сделок уже выделены сделки с жилыми помещениями. (См.: Крашенинников П.В. Сделки с жилыми помещениями: комментарий гражданского законодательства и практика его применения. — М., 2002.)

⁶ Седугин П.И. Указ. соч. С. 2. См. также: Толстой Ю.К. Жилищное право. — М., 1996. С. 25; Литовкин В.Н. Жилищное право, жилищное законодательство — соотношение с гражданским правом / Новый Гражданский кодекс России и отраслевое законодательство. — М., 1995; Он же. Концепция развития жилищного законодательства // Журнал российского права. 2000. № 5—6. С. 66.

лишь тогда, когда жилье является предметом экономического оборота»¹. Однако категория «экономический оборот» сама по себе является настолько неопределенной, что вряд ли может использоваться даже в целях теоретического разграничения гражданского и жилищного права, а тем более на практике. Применительно к договорам в жилищном праве проиллюстрировать противоречивость подобного критерия можно следующим примером. Скорее всего, в терминологии П.В. Крашенинникова жилище является предметом экономического оборота при заключении договора найма жилого помещения (который в литературе принято именовать договором коммерческого найма), поскольку именно в данном случае должны применяться нормы гражданского законодательства (глава 35 ГК РФ). Тогда жилище не является предметом экономического оборота при заключении договора социального найма, поскольку именно в данном случае отношения из этого договора регулируются жилищным законодательством. При этом, как справедливо отмечает сам автор² и с чем трудно не согласиться, наряду с нормами, относящимися только к одному из названных договоров, существует и целый ряд положений, которые в равной мере относятся одновременно к двум указанным договорам, но при подобном подходе остается только догадываться об их отраслевой принадлежности.

Наиболее близки к раскрытию действительного предметного единства регулируемых жилищным правом отношений авторы, которые относят к их числу отношения, удовлетворяющие потребности граждан в жилище³. Однако следует признать, что термин «потребность в жилище» не имеет собственно юридического содержания и поэтому с его помощью невозможно в полной мере обосновать действительное предметное единство регулируемых жилищным правом отношений. В этой связи более продуктивным представляется такое определение регулируемых жилищным правом отношений, согласно которому под последними следует понимать отношения, в которых реализуется конституционное право каждого на жилище. Иными словами, как указывал О.А. Красавчиков, ядро жилищных отношений, главный компонент их содержания — это пользование жилищем, проживание в нем⁴.

В то же время право граждан на жилище может быть реализовано ими как самостоятельно, так и путем обращения к органам госу-

дарственной власти или органам местного самоуправления. И если в первом случае вне всяких сомнений на жилищные отношения распространяется частноправовой метод, то во втором случае между участниками жилищных отношений возникают публично-правовые отношения, причем публично-правовой метод не прекращает своего действия и тогда, когда уже предоставлено конкретное жилое помещение и заключен договор социального найма. Объясняется это тем, что органы государственной власти и органы местного самоуправления реализуют в этих отношениях свои публичные функции по признанию, соблюдению и защите прав граждан на жилище, а субъективное публичное право на жилище остается публичным даже в том случае, когда гражданину предоставлено конкретное жилое помещение. Сказанное отнюдь не означает, что между нанимателем и наймодателем по договору социального найма существуют отношения власти и подчинения, что в современных условиях традиционно (но совершенно безосновательно) считается признаком всех без исключения публичных отношений. Дело в том, что в условиях правового государства, в котором гражданам гарантируется судебная защита их прав и свобод, когда решения и действия (или бездействие) органов государственной власти могут быть обжалованы в суд (ст. 46 Конституции РФ), отношения, одной из сторон которых является публично-правовое образование в лице своего компетентного органа, а противоположной стороной выступает гражданин, ни в коей мере не могут быть охарактеризованы как отношения власти и подчинения. К сожалению, этому очевидному положению практической не уделяется внимания современной юридической наукой. Между тем оно уже давно было осознано зарубежной юридической наукой⁵ и достаточно отчетливо осознавалось в отечественной юридической науке на дореволюционном этапе ее развития. В частности, еще в 1916—1917 гг. А.И. Елистратов указывал, что в правовом государстве между должностным лицом и гражданином устанавливается не столько вертикальная, сколько горизонтальная связь, и «одинаковое подчинение закону и суду ставит должностных лиц и граждан на общую юридическую плоскость. Должностное лицо может быть наделено большими правами, нежели гражданин, но перед законом они становятся принципиально равноправными»⁶. В правовом

¹ Крашенинников П.В. Жилищное право. — М., 2000. С. 15.

² См. там же. С. 74—75.

³ См., например: Корнеев С.М. Указ. раб. С. 149—150; Толстой Ю.К. Указ. соч. С. 25.

⁴ См.: Красавчиков О.А. Основы жилищного законодательства: предмет регулирования и юридическая природа // Основы советского жилищного законодательства: Межвуз. сб. науч. тр. — Свердловск, 1981. С. 22.

⁵ См., например: Еллинек Г. Общее учение о государстве. — СПб., 2004. С. 373—382.

⁶ Елистратов А.И. Должностное лицо и гражданин // Вопросы административного права. — М., 1916. С. 80.

государстве индивид становится субъектом публичных прав и обязанностей; он превращается в гражданина, и его личность уже не может рассматриваться в качестве объекта «для правительственных мероприятий». Гражданин становится на одну плоскость с должностными лицами, осуществляющими публичную службу¹. Разумеется, что подобные выводы не могли быть восприняты советской юридической наукой, так как Советское государство при осуществлении своих функций никогда не считало себя связанным чьими бы то ни было правами и долгое время вообще обходилось без нормативного регулирования порядка осуществления своих функций. В 1927 году Е.Б. Пашуканис на страницах журнала «Революция права» в обзоре по административному праву призвал А.И. Елистратова и других административистов «перестроить на соответствующий лад инструментарий своих юридических определений и категорий»² и найти «новую точку зрения, отвечающую нашей революционной эпохе и ее задачам пролетарского государства, которые нельзя втиснуть в старые лозунги...»³. В результате и был выработан критерий отличия административного права от права гражданского, который в современных условиях автоматически перенесен на различия между публичным и частным

правом и заключается прежде всего в том, что административное право регулирует отношения, основанные на власти и подчинении одной стороны другой.

Отсюда предметное единство жилищных отношений обусловлено тем, что в них реализуется субъективное публичное право граждан — право на жилище. Предметное единство жилищных отношений отнюдь не исключает их разноплановости, это выражается в том, что, с одной стороны, на них воздействует частноправовой метод, а с другой стороны — публично-правовой, однако оно же определенным образом и преобразует сами эти методы, наполняя частноправовой метод требованиями гуманности (ст. 7 ЖК РФ), а публично-правовой метод — принципами диспозитивности (договорная форма регулирования публично-правовых жилищных отношений). Иными словами, являясь следствием предметного единства жилищных отношений, форма их правового регулирования, имея определенные аналоги в других сферах правового регулирования, приобретает характерные лишь для этих отношений черты, а отсюда на жилищно-правовые отношения распространяется единый режим правового регулирования, чем и обуславливается комплексный характер жилищного права как самостоятельной отрасли права.

В следующем номере журнала «Современное право» читайте:

Т.Н. МЕЛЬНИКОВА. «О праве законодательной инициативы судебных органов»

«...Если к кругу вопросов, относящихся к ведению судов, относить споры, подлежащие рассмотрению в суде, то получится, что как Верховный суд РФ, так и Высший арбитражный суд РФ имеют право вносить свои предложения по принятию законов практически по всем отраслям права — гражданскому, административному, земельному, водному, лесному и т.д. (в рамках подведомственности дел этим судам).

Например, объектом права законодательной инициативы Верховного суда РФ будут выступать вопросы соответствующих отраслей права (их большинства), за исключением конституционного, арбитражно-процессуального, условно (частично) — предпринимательского и им подобных отраслей (в зависимости от их субъектов и объектов) и, соответственно, видов (сфер) общественных отношений, которые, как правило, связаны с участием в них физических лиц (граждан и апатридов) и нуждаются по разным причинам в правовом регулировании. Объектом права законодательной инициативы Высшего арбитражного суда РФ являются вопросы многих отраслей права и законодательства, за исключением конституционного, гражданско-процессуального, уголовно-процессуального, уголовного, брачно-семейного, трудового и иных (по субъектам-гражданам и предмету) подобных отраслей...»

¹ См.: Елистратов А.И. Основные начала административного права. — М., 1917. С. 36.

² Пашуканис Е.Б. Обзор литературы по административному праву // Революция права. 1927. № 3—4. С. 175.

³ Там же. С. 176.