

Вводный комментарий

Жилищное право, жилищное законодательство, как, впрочем, и семейное, и земельное, и ряд других теперь привычных для нашей страны комплексных отраслей, является последствием, если хотите, порождением революции (переворота) 1917 г. До начала XX в. отечественное законодательство не содержало специальных систематизированных положений даже о договоре найма жилого помещения. На отношения, связанные с наймом жилья, в полной мере распространялись нормы, регулирующие наем имущества¹.

Постепенное выделение из данного обязательства найма жилого помещения началось после 1917 г. с изменением жилищной политики государства: первоначально стихийно, а затем под «пролетарским руководством» оно регламентировало процесс перераспределения жилищного фонда от «богатых» слоев населения к «бедным»², право собственности на жилье повсеместно заменялось жилищным наймом. Обобществление основной части частновладельческого жилищного фонда было произведено Декретом Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета (далее — ВЦИК) от 20 августа 1918 г. «Об отмене права частной собственности на недвижимость в городах»³. Как с гордостью указывалось в Программе, принятой в 1919 г. VIII съездом РКП(б), «Советская власть экспроприировала полностью все дома капиталистических домовладельцев и передала их городским Советам; произвела массовое вселение рабочих из окраины в буржуазные дома; передала лучшие из них рабочим организациям, приняв содержание этих зданий на счет государства...»⁴.

При такой политике очень быстро основная часть жилищного фонда стала государственной, государство сдавало ее гражданам по договору найма. Фрагментарное нормативное регулирование соответственно все больше стало выделять указанный договор, расширяя его социальные функции и, следовательно, перемещая по существу договор имущественного найма по поводу одного объекта — жилья на «границу» частного и публичного права, замещая гражданско-правовые начала

¹ См. гл. 2 разд. 3 книги четвертой Свода законов гражданских (Гражданские законы) (Свод законов Российской империи. Т. X. Ч. 1. СПб., 1884. С. 534–550).

² Собрание узаконений (далее — СУ) РСФСР. 1917. № 1. Ст. 13, 14.

³ СУ РСФСР. 1918. № 62. Ст. 679. См. также: *Аскназий С.И., Брауде И.Л., Пергамент А.И.* Жилищное право. М.: Госюриздат, 1956. С. 19.

⁴ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Ч. 1. М.: Госполитиздат, 1953. С. 427–428.

административными. Государство все больше и больше вмешивалось в жилищные отношения.

Нового строительства практически не велось. В условиях быстрого роста городского населения за счет крестьян страна испытывала острый жилищный кризис. Стало очевидно, что бесконечно заниматься переделом жилищного фонда царской России нельзя.

В рамках НЭПа постановлением Народного комиссариата внутренних дел (далее — НКВД) от 8 августа 1921 г. была объявлена и новая жилищная политика, которая «требует... предоставления коллективам жильцов, арендаторам и домовладельцам определенной самостоятельности в эксплуатации помещений... освобождения населения от излишних стеснений и регламентаций в занятии жилищ»¹. Такая политика была диаметрально противоположна той генеральной линии, которая претворялась в жизнь советской властью с первых дней ее существования.

Главный признак новой жилищной политики заключался в том, что в жилищное хозяйство возвращались частная инициатива, личные денежные средства и частная собственность. Был дан старт процессу возвращения отобранного частного жилища его бывшим владельцам (а также проживающим в домовладениях коллективам жильцов) — демунICIPализации².

В августе 1921 г. был издан так называемый Декрет о демунICIPализации небольших жилых зданий³. Декрет предписывал: «Обязать коммунальные отделы в двухмесячный срок пересмотреть списки муниципализированных домов и представить в Народный комиссариат внутренних дел утвержденные списки тех домов, которые... могут быть переданы... коллективам и отдельным лицам...» Кроме того, коммунальным отделам НКВД было дано поручение выделить категорию ненужных местным исполкомам строений и передать их обратно владельцам или коллективам жильцов⁴. «Дома... могут быть возвращены бывшим владельцам лишь при условии производства в годичный срок полного ремонта дома»⁵.

¹ О порядке отвода и сдачи жилых помещений: Инструкция НКВД от 14 ноября 1921 г. № 478 // Жилищное законодательство. Вып. 3. М.: Юрид. изд-во НКЮ РСФСР, 1927. С. 3.

² *Меерович М.Г.* Квадратные метры, определяющие сознание. Государственная жилищная политика в СССР. 1921–1941 гг. Stuttgart, 2005. С. 20.

³ Декрет СНК РСФСР от 8 августа 1921 г. «О пересмотре коммунальными отделами списков муниципализированных домов» // СУ РСФСР. 1921. № 60. Ст. 409.

⁴ См.: *Меерович М.Г.* Указ. соч. С. 25.

⁵ Систематическое собрание законов РСФСР, действующих на 1-е января 1928 г. (7 ноября 1917 г. — 31 декабря 1927 г.): В 3 т. / Под общ. ред. и с предисл. Я.Н. Бранденбургского. Т. 2. М.: Юрид. изд-во НКЮ РСФСР, 1929. С. 862 (Постановление СНК РСФСР от 28 декабря 1921 г. «Об условиях демунICIPализации домов»).

Демуниципализации подлежали строения, не занятые государственными и коммунальными учреждениями, общежитиями рабочих или коллективами жильцов, небольшие – размером в одну-две квартиры с общей площадью до 25 кв. саженей (113,75 кв. м) в провинции и чуть больше – до пяти квартир в Москве и Ленинграде¹ (за исключением барских особняков)².

Жилье по большей части было возвращено прежним либо передано новым владельцам. Был введен категорический запрет на административное перераспределение и уплотнение, ограничено действие института государственного обеспечения жильем³.

Кстати, власть, передавая дома, доведенные ею до аварийного состояния, лицам, готовым взять на себя заботу о них, делает это не без собственной выгоды – при возврате домов 10% полезной площади поступает в распоряжение жилищных органов⁴.

14 августа 1922 г. был принят Декрет ВЦИК и Совета Народных Комиссаров РСФСР (далее – СНК РСФСР) «О праве застройки», в котором устанавливалась возможность заключения договоров о предоставлении городских участков под застройку, в том числе жилищную. Впоследствии текст этого Декрета практически целиком, с некоторыми изменениями, был включен в раздел «Вещное право» Гражданского кодекса РСФСР 1922 г. (ст. 71–84). В 1924 г. 72% вновь построенного жилья было возведено частным путем⁵.

Другим аспектом жилищных отношений, которые регулировал Гражданский кодекс РСФСР, был договор найма жилого помещения.

В ГК РСФСР 1922 г. нормы о договоре найма жилого помещения все еще были расположены в главе «Имущественный наем». В соответствии со ст. 152 по договору имущественного найма одна сторона (наймодатель) обязывалась предоставить другой (нанимателю) имущество за определенное вознаграждение для временного пользования. При этом в ст. 156 специально выделялась специфика имущественного найма, если объектом договора выступали жилые помещения, а субъектами – определенные категории граждан: «В тех случаях, когда нанимателями являются... наемные рабочие и служащие, учащиеся государственных учебных заведений, состоящие на иждивении красноармейцев члены их семейств, инвалиды труда и войны, договор най-

¹ Систематическое собрание законов РСФСР. С. 861.

² См.: *Меерович М.Г.* Указ. соч. С. 26.

³ См.: *Черных А.И.* Жилищный передел. Политика 20-х годов в сфере жилья // Социологические исследования. 1995. № 10. С. 74.

⁴ См.: *Меерович М.Г.* Указ. соч. С. 27.

⁵ БСЭ. Т. 25. М., 1932. С. 449.

ма жилого помещения автоматически возобновляется на тех же условиях на неограниченный срок независимо от согласия наймодателя». Устанавливались пределы платы за нанимаемое жилое помещение (ст. 166). Кроме того, предусматривались случаи расторжения договора найма жилого помещения, если наниматель жилого помещения своим поведением делал невозможным совместное проживание либо не уплачивал квартирную плату (ст. 171).

В Инструкции о выселении граждан из занимаемых ими помещений, утвержденной 9 января 1924 г. Декретом ВЦИК и СНК РСФСР¹, устанавливалось, что дела о выселении граждан рассматриваются в суде по предъявлении соответствующего иска. Наряду с общими основаниями, предусмотренными для расторжения договора и имущественного найма, а также для договора найма жилого помещения, Инструкция указывала на такое основание, как «хищническое отношение к жилищу». При этом таковым признавались действия, влекущие за собой порчу жилища, пользование помещением и общими частями дома вопреки их назначению и с нарушением установленных правил (колка дров в помещении, загрязнение канализационных труб). В некоторых случаях предусматривалось внесудебное — административное выселение.

14 июня 1926 г. ВЦИК и СНК РСФСР было принято Постановление, название которого говорит о сути данного документа: «Об условиях и порядке административного выселения граждан из занимаемых ими помещений»². Вместе с тем через два месяца появился документ, значительно сужающий пределы вмешательства государства в жилищные права граждан. Принятием 16 августа 1926 г. постановления ВЦИК и СНК РСФСР «Об ограничении принудительных уплотнений и переселений в квартирах»³ по существу завершился период «великого передела» (перераспределения) жилищного фонда.

Интересно, что в 1923—1930 гг. предпринимались попытки подготовки Жилищного кодекса, однако они закончились неудачей⁴. Было подготовлено два проекта Жилищного кодекса РСФСР.

Первый проект был разработан в Главном управлении коммунального хозяйства НКВД РСФСР под руководством Д.И. Шейниса и опубликован в 1926 г.⁵ Данный документ стал жертвой очередной

¹ СУ РСФСР. 1924. № 8. Ст. 45.

² СУ РСФСР. 1926. № 35. Ст. 282.

³ СУ РСФСР. 1926. № 53. Ст. 419.

⁴ См.: *Иоффе О.С.* Из истории цивилистической мысли // *Иоффе О.С.* Избранные труды по гражданскому праву. М.: Статут, 2000. С. 420.

⁵ Проект Жилищного кодекса РСФСР. М.: Изд-во НКВД, 1926. Публикуется в настоящем издании.

административной реформы, поскольку лишился главного «двигателя» — НКВД РСФСР. 15 декабря 1930 г. ЦИК и СНК приняли постановление «О ликвидации наркоматов внутренних дел союзных и автономных республик»¹.

Второй проект был разработан Центрожилсоюзом² (объединением жилищных кооперативов) с учетом проекта НКВД, но, поскольку большим административным ресурсом не обладал, шансов на успех практически не имел.

Оба проекта, не располагая властной поддержкой, к тому же имея серьезные юридико-технические изъяны, были подвергнуты резкой критике как с правовой, так и с идеологической стороны. С. И. Раевич подготовил две разгромные статьи: одну в правовой журнал³, другую — в отраслевой⁴, в которых указывал: «Выработанный комиссией СНК (точнее п/к т. Шейниса) проект, как и проект Центрожилсоюза (последний, впрочем, в несколько меньшей мере), представляет довольно типичный пример творчества хотя бы и одушевленных лучшими намерениями буржуазных идеологов-юристов. Несмотря на то, что для выработки проекта авторы его имели более чем достаточно времени, он вышел не удовлетворяющим тем требованиям, какие мы должны к нему предъявить. Он не способен служить орудием пропаганды советской жилищной политики, не отражает перспектив социалистического строительства, дает случайное, на глазок, без сколько-нибудь твердого обоснования, разрешение ряда важнейших вопросов, сохраняет в действующем законодательстве немало таких наследий буржуазного права, которые не имеют в нынешних условиях разумного оправдания, делает ряд важнейших политических ошибок правоуклонистского и отчасти «левацкого» типа, оставляет недоделанной даже задачу внешнего объединения всех важнейших норм в области жилищного права и злоупотребляет никому не нужной фразой»⁵. Дальше — больше: «...равным образом, неверие в перспективы социалистического строительства сквозит у авторов проекта также и в полном игнорировании перспектив расширения ресурсов жилплощади. На неопределенное количество лет вперед проектом фиксируют»

¹ Собрание законов и распоряжение Рабоче-Крестьянского Правительства СССР (далее — СЗ СССР). 1930. № 60. Ст. 640.

² Жилищный кодекс: Проект Центрожилсоюза. М.: Изд-во Центрожилсоюза, 1930. Публикуется в настоящем издании.

³ Советское государство и революция права. 1931. № 5–6.

⁴ Жилищная кооперация. 1931. № 7–8.

⁵ Раевич С. Оппортунизм и бесперспективность в проекте Жилищного кодекса РСФСР // Советское государство и революция права. 1931. № 5–6. С. 151.

ся нормы в 6 и 8 кв. метров, наличие которых не только идет вразрез с указанными выше задачами пропаганды наших достижений и перспектив среди рабочего класса других стран, но и не отражает даже тех возможностей, которые намечены нынешней пятилеткой»¹.

Кстати, при наличии уже принятого жилищного закона УССР, который состоял из трех разделов, включающих 37 статей², в середине 20-х годов в УССР также готовился проект ЖК. Особенностями проекта ЖК УССР являлось то, что он предусматривал главу, посвященную уплотнению помещений, главу, регулиющую пользование мебелью, а также главу, регламентирующую создание и деятельность жилищных конфликтных комиссий³. Этот проект, так же как и российский, был раскритикован, и о нем надолго забыли.

После таких результатов дискуссии о Жилищном кодексе на некоторое время прекратились. К необходимости кодификации жилищного законодательства вернулись только в начале 80-х годов.

Окончательное закрепление главенства административных начал в жилищном праве произошло в 1925 г., когда был принят Декрет СНК РСФСР от 25 апреля 1925 г. «О прописке граждан в городских поселениях»⁴. Этот институт разрешительной регистрации граждан по месту жительства даже пережил СССР и был отменен только в 1993 г.

Справедливости ради необходимо отметить, что работа над проектом Жилищного кодекса не пропала и ее результаты были использованы при подготовке постановления ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 г. «О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах»⁵, где была значительно расширена область применения договора найма жилого помещения, систематизированы и в значительной степени кодифицированы нормы, касающиеся данного соглашения. Часть жилищного фонда, находящегося под управлением кооперативов, была передана в ведение местных Советов. Данным актом предписывалась обязательная письменная форма договора найма, в котором указывались основные права и обязанности сторон, а также их ответственность в случае нарушения соглашения. Постановление не действовало в сельской местности, что было подтверждено Верховным Судом СССР: «Жилищные отношения между колхозом и съемщиками, проживающими в домах колхоза, расположенных в сельских

¹ Раевич С. Проект, отставший от жизни // Жилищная кооперация. 1931. № 7–8. С. 58.

² См.: Кобленц И. Жилищный кодекс РСФСР // Советское право. 1924. № 1. С. 77.

³ СУ УССР. 1921. № 22. Ст. 641.

⁴ http://www.ussrdoc.com/ussrdoc_communizm/ussr_2437.htm

⁵ СЗ СССР. 1937. № 69. Ст. 314. Публикуется в настоящем издании.

местностях, должны определяться соглашением сторон, а не правилами постановления от 17 октября 1937 г.»¹.

Что касается жилищной кооперации, то вплоть до 20-х годов XX в. организация и деятельность жилищных кооперативов регламентировались актами гражданского законодательства, циркулярами НКВД и актами местных органов власти². Первым нормативным актом, посвященным жилищной кооперации, стало постановление ЦИК и СНК СССР от 19 августа 1924 г. «О жилищной кооперации»³. В этом документе, в частности, определялись следующие виды жилищных кооперативов: жилищно-арендные кооперативные товарищества, жилищно-строительные кооперативные товарищества, общегражданские жилищно-строительные товарищества.

Однако такое многообразие в жилищной кооперации просуществовало недолго. Согласно уже упомянутому Постановлению ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 г. часть кооперативного жилья была передана в государственной жилищный фонд, а остальные виды жилищных кооперативов были принудительно реорганизованы в жилищно-строительные кооперативы. По существу была установлена жесткая привязка кооперативов к государственному и партийным органам. После этого в феврале 1938 г. были ликвидированы союзы жилищно-строительных кооперативов всех уровней. Окончательное «уравнение» всех жилищных кооперативов было оформлено с утверждением 31 октября 1939 г. Примерного устава жилищно-строительного кооператива⁴.

В военный период жилищное строительство по понятным причинам было практически прервано. Сразу после окончания Великой Отечественной войны восстановление разрушенного жилищного фонда и строительство нового жилья производились государством. Индивидуальное жилищное строительство осуществлялось преимущественно в сельской местности, жилищная кооперация не развивалась.

Важное значение для развития индивидуального жилищного строительства имел Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 августа 1948 г. «О праве граждан на покупку и строительство индивидуальных жилых домов». Этот Указ предоставил гражданам право купить или построить для себя на праве личной собственности дом в один или два этажа с числом комнат от одной и до пяти включительно как

¹ Судебная практика Верховного Суда СССР. 1944. Вып. IV (X). С. 21.

² См.: *Аскназий С.И.* Советское жилищное право. М., 1940. С. 20–32.

³ См.: *Раевич С.И.* Жилищная кооперация // Советское хозяйственное право. М.: Госиздат, 1926. С. 60.

⁴ Собрание постановлений Совета Министров (Правительства) РСФСР (далее – СП РСФСР). 1939. № 12. Ст. 43.

в городе, так и вне города. Участки для строительства индивидуальных жилых домов отводились в бессрочное пользование. Президиум Верховного Совета РСФСР Указом от 1 февраля 1949 г. признал утраченными силу статьи Гражданского кодекса РСФСР, регулировавшие право застройки. После издания этих указов жилые строения, ранее возведенные гражданами на праве застройки, считались принадлежащими им на праве личной собственности¹.

Социалистическая жилищная кооперация получила широкое развитие после XX съезда КПСС. Совет Министров СССР 20 марта 1958 г. принял постановление № 320 «О жилищно-строительной и дачно-строительной кооперации»². В этом Постановлении указывалось на необходимость более широкого распространения жилищно-строительных кооперативов. Предприятия и учреждения получили возможность создавать кооперативы для своих работников, обеспечивалось финансирование и порядок осуществления взносов. В связи с принятием вышеназванного документа 24 сентября 1958 г. Постановлением Совета Министров РСФСР был утвержден новый Примерный устав жилищно-строительного кооператива³.

В совместном постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 1 июня 1962 г. «Об индивидуальном и кооперативном жилищном строительстве»⁴ предусматривалось включение в государственные плановые задания индивидуального и кооперативного строительства. Кроме того, данным актом были предусмотрены новые льготы организационного и финансового порядка⁵. В октябре того же года снова был утвержден Примерный устав жилищно-строительного кооператива⁶.

Очевидной была и необходимость регулирования отношений по жилищному найму. До кодификации жилищного права было еще далеко. При этом активно готовился проект Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик (далее — Основы, Основы гражданского законодательства) и проекты гражданских кодексов союзных республик. Было решено подготовить специальную главу, посвященную найму жилья. Вопрос состоял лишь в том, самостоятелен ли инсти-

¹ См.: *Аскназий С.И.* // *Аскназий С.И., Брауде И.Л., Пергамент А.И.* Жилищное право. М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1956. С. 34.

² Собрание постановлений Правительства СССР (далее — СП СССР). 1958. № 5. Ст. 47.

³ СП РСФСР. 1958. № 13. Ст. 154.

⁴ СП СССР. 1962. № 12. Ст. 93.

⁵ См.: *Гендзехадзе Е.Н.* Жилищно-строительные кооперативы в городе и селе. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1976. С. 44–45.

⁶ СП РСФСР. 1962. № 21. Ст. 103

тут жилищного найма или речь идет о разновидности договора имущественного найма. Эта дискуссия не имела принципиального значения с точки зрения перспектив развития законодательства. Практика применения гражданских кодексов убедительно продемонстрировала невозможность регулирования жилищных отношений нормами, относящимися к имущественному найму. Поэтому вряд ли могла родиться мысль об отказе от установления в Основах гражданского законодательства обособленного комплекса жилищно-правовых норм: в Основах 1961 г. жилищному найму посвящена отдельная глава.

Упоминание в ст. 50 Основ гражданского законодательства тех органов, по решению которых предоставляются жилые помещения, конечно, не могло заменить регулирования отношений по учету граждан, нуждающихся в жилье, по предоставлению жилых помещений. Регулированию жилищных отношений в Основах было отведено восемь статей (ст. 56–63).

В Гражданском кодексе РСФСР 1964 г. также содержалась специальная глава — гл. 28 «Договор найма жилого помещения» (ст. 295–341), впервые законодательно установившая системную, последовательную регламентацию соответствующих отношений. В частности, определялось понятие договора найма жилого помещения, регламентировались предоставление жилья, права и обязанности нанимателей и наймодателей, устанавливался порядок изменения и прекращения договора найма жилого помещения¹.

С принятием Основ жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик 24 июня 1981 г., а затем Жилищного кодекса РСФСР 24 июня 1983 г. гл. 28 ГК РСФСР утратила свое действие.

Решение о необходимости кодификации жилищного законодательства было принято после принятия Конституции СССР 1977 г. и Конституции РСФСР 1978 г., где появилось право на жилище (соответственно ст. 44 и ст. 58). В.Ф. Яковлев, как всегда, точно и популярно объяснил необходимость такой кодификации: «Причины разработки Основ жилищного законодательства и жилищных кодексов очевидны. Это, во-первых, большое экономическое и социально-политическое значение отношений по распределению и использованию жилья, поскольку в рамках анализируемых отношений происходит удовлетворение одной из основных потребностей граждан. Во-вторых, это закрепление в Конституции СССР одного из величайших завоеваний

¹ См.: Гонгалю Б.М., Крашенинников П.В. Развитие кодификации жилищного права // Кодификация российского частного права 2017 / Под ред. П.В. Крашенинникова. М.: Статут, 2017. С. 291–292.

развитого социализма — права граждан на жилище — и необходимость создания надежных правовых гарантий, обеспечивающих его реализацию. Отмеченное требует не просто более развернутого правового регулирования жилищных отношений, но замену подзаконных актов законами, закрепления основных положений жилищных отношений в основах законодательства и кодексах. В-третьих, это необходимость законодательного закрепления правил управления и эксплуатации всенародного достояния — жилищного фонда — в целях его наиболее эффективного использования и сохранения»¹.

В Верховном Совете СССР совместно с Министерством юстиции СССР и Всесоюзным научно-исследовательским институтом советского законодательства была создана рабочая группа по подготовке Основ жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик², в нее входили такие известные специалисты по гражданскому и жилищному праву, как В.А. Дозорцев, В.Н. Литовкин и П.И. Седугин. Основы и «базовый» вариант кодекса для республик готовились одновременно. По словам П.И. Седугина, после принятия Основ жилищного законодательства было решено первый Жилищный кодекс принимать в Азербайджанской ССР. Текст был доработан с коллегами из Баку, и после обсуждений и консультаций Кодекс был принят. «Так что первый ЖК на территории СССР был принят в Азербайджане», — добавлял П.И. Седугин.

С учетом обсуждений, прошедших в Верховном Совете Азербайджанской ССР, были доработаны тексты проектов ЖК других союзных республик, и кодексы были приняты в 1983 г., в том числе в РСФСР.

В ЖК РСФСР наряду с общими положениями содержалось более 70 статей (из 158), непосредственно посвященных договору найма жилого помещения. Постепенное выделение правовых норм из договора имущественного найма, где объектом выступает жилье, не только оформляется в виде отдельного специального закона — происходит кодификация норм, прежде содержавшихся в ГК РСФСР и подзаконных актах, например в постановлении Совета Министров РСФСР от 9 мая 1963 г. «Об упорядочении распределения жилой площади и учета гра-

¹ Яковлев В.Ф. Основы жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик и режим правового регулирования жилищных отношений // Основы советского жилищного законодательства: Межвузовский сборник научных трудов / Под ред. О.А. Красавчикова. Свердловск, 1981. С. 36.

² Разработка Основ была предусмотрена Планом организации работы по приведению законодательства Союза ССР в соответствие с Конституцией СССР, утвержденным Постановлением Президиума Верховного Совета СССР от 12 декабря 1977 г. (см.: Седугин П.И. Право на жилище в СССР. М.: Юрид. лит., 1983. С. 26.

ждан, нуждающихся в жилье»¹. Также были кодифицированы положения, посвященные управлению жилищным фондом, организации и деятельности жилищно-строительных кооперативов, и ряд других.

Последний Верховный Совет РСФСР был избран в 1990 г. РСФСР находилась еще в составе Союза ССР, необходимость перемен была очевидна. Началась война законов СССР и РСФСР, шла подготовка новой Конституции новой России. Всегда актуальный жилищный вопрос получил мощный политический импульс.

В Верховном Совете РСФСР в начале 1991 г. была создана рабочая группа по подготовке нового кодифицированного акта, которую возглавлял председатель Комитета по архитектуре, строительству и жилищно-коммунальному хозяйству Е. В. Басин, однако за принятием в 1991 г. Закона РСФСР «О приватизации жилищного фонда в РСФСР»² последовало решение подготовить закон о жилищной политике, который в итоге был принят Верховным Советом РФ 24 декабря 1992 г. с названием «Об основах федеральной жилищной политики».

Закон «Об основах федеральной жилищной политики» также содержал не только нормы переходного характера, но и систему норм о договоре найма жилого помещения. Кроме общих положений в Закон были включены нормы ст. 11 «Порядок определения социальной нормы площади жилья», ст. 12 «Жилищный фонд социального использования», ст. 13 «Предоставление жилого помещения по договору найма», ст. 15 «Оплата жилья и коммунальных услуг по договору найма», а также ст. 16 «Пользование коммунальными квартирами». Несмотря на очевидно переходный характер положений названного акта, он во многом стал источником для подготовки соответствующих положений современных Гражданского и Жилищного кодексов.

Глава 35 ГК РФ, безусловно, стала первым шагом к новой кодификации как правовых норм, связанных с договором найма жилого помещения, так и в целом жилищного законодательства.

Закон «Об основах федеральной жилищной политики» применялся наряду с другими актами жилищного законодательства, но имел приоритет над предыдущими (в основном советского периода) и сразу был заявлен как акт переходного периода до принятия специального кодекса. Это был акт, в развитие которого готовились Основы жилищного законодательства.

¹ СП СССР. 1963. № 10. Ст. 64.

² Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 28. Ст. 959.

Дело в том, что до принятия Конституции 1993 г. кодифицированный акт готовился под названием «Основы жилищного законодательства Российской Федерации», что соответствовало Федеративному договору. После расстрела Белого дома архив в виде стенограмм заседаний рабочей группы, заключений и предложений по подготовке проекта Основ сгорел, однако многие из тех, кто трудился над этим проектом, впоследствии участвовали в подготовке проекта ЖК РФ первоначально в Госстрое России, а затем в Минюсте России. Состав рабочей группы представлен в сопроводительной записке к проекту¹; поскольку, как мы уже сказали, значительная часть этой рабочей группы участвовала в подготовке проекта Основ, была сохранена «преемственность» (структура, концепция, отдельные статьи и даже главы).

Настоящее издание содержит результаты кодификационных работ, проведенных в XX веке в нашей стране. Из вошедших в него только четыре документа — Основы жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик, Жилищный кодекс РСФСР, Закон РФ «Об основах федеральной жилищной политики», Постановление ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 г. «О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах» стали действующими нормативными актами. Другие, хотя и остались проектами, представляют немалый исторический интерес. Ведь такие документы — всегда подведение итогов социально-экономического, юридического и политического характера, отражение непростого процесса становления и выработки юридических норм. Вместе с тем кодификационные работы 20-х годов прошлого столетия мало известны даже специалистам и соответствующие документы публикуются за последние 80 лет впервые. Читателя также наверняка заинтересует первый вариант ЖК РФ, подготовленный в середине 90-х годов XX в., прежде всего с точки зрения сравнения его с ЖК, вступившим в силу 1 марта 2005 г., и тем более с действующей редакцией последнего.

Тексты законодательных актов публикуются с выделением всех поправок, внесенных в период их действия.

П.В. Крашенинников

¹ См. Проект ЖК РФ, публикуемый в настоящем издании.