ВЗАИМОСВЯЗЬ ЧАСТНОПРАВОВЫХ ОТРАСЛЕЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА (ГРАЖДАНСКОЕ, СЕМЕЙНОЕ, ЖИЛИЩНОЕ И ЗЕМЕЛЬНОЕ)

КРАШЕНИННИКОВ ПАВЕЛ ВЛАДИМИРОВИЧ

председатель Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству, доктор юридических наук, профессор

Частноправовое поле в России регулируется целым спектром отраслей законодательства, каждая из которых характеризуется высокой степенью систематизации, что, однако, не исключает рисков возникновения коллизий, особенно в случае регулирования разными актами тождественных отношений. Учитывая комплексный характер регулирования смежных правовых институтов, автор обращает внимание на принципиальную важность учета межотраслевых взаимосвязей, а также развития правовых инструментов защиты основных кодифицированных актов от бессистемных изменений.

Ключевые слова: частноправовые отрасли законодательства, гражданское законодательство, семейное законодательство, жилищное законодательство, земельное законодательство

Классификация российского законодательства зависит от многих аспектов, в том числе и от того, кто — Российская Федерация или ее субъекты — принимает конкретный акт, регулирующий тот или иной круг отношений. Это имеет огромное практическое значение, влияет на жизнь граждан, юридических лиц, да и самого государства.

Каждодневный жизненный пример: проживание гражданина в жилом доме вместе с членами семьи. Другой пример — продажа или наследование жилого дома. От компетенции уполномоченного органа при решении большого количества правообразующих вопросов зависит судьба конкретного гражданина. Можно ли в наших условиях решать проблемы, увязывая друг с другом правила, находящиеся в разных актах?

Полагаем, что в большинстве случаев лица должны сами выбирать варианты поведения, но и упорядоченность нормативных взаимосвязей играет немалую роль.

Loaded: 18-04-2024 PMt 18:51:32

PAVEL V. KRASHENINNIKOV

Chairman of State Duma Committee on State Building and Legislation, LLD, Professor

INTERRELATION OF AREAS OF PRIVATE LAW (CIVIL, FAMILY, HOUSING AND LAND LEGISLATION)

Russian private law involves a whole range of rigidly systematised legislative branches. However, there are certain risks of conflicts of laws, especially in case identical relationships are regulated by various acts. Taking into account the complexity of related legal institutes, the author proves that it is essentially important to consider interdisciplinary relationships as well as the development of legal instruments in order to protect main codified acts from random alterations.

Keywords: areas of private law, civil legislation, family legislation, housing legislation, land legislation

Рассмотрим, как располагаются и взаимодействуют между собой обозначенные в названии настоящей публикации частноправовые отрасли законодательства (все, кстати, кодифицированные).

Начнем, конечно же, с гражданского законодательства. Это исключительная компетенция Российской Федерации, субъекты не вправе принимать акты гражданского права и включать гражданско-правовые нормы в любые акты. Доминирование Гражданского кодекса (ГК) РФ происходит почти по всем положениям частного права, более того, в п. 2 ст. 3 ГК РФ указывается: «Нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать настоящему Кодексу».

Гражданское право является основополагающей отраслью частного права. Его история в целом восходит к древнеримскому периоду, а в России — к Русской Правде 1016 г., Русско-византийскому договору 911 г. и более раннему обычному праву. При этом уровень свободы участников гражданских правоотношений, возможностей их волеизъявления, имущественной самостоятельности весьма разнился в зависимости от исторического этапа развития. Например, далеко не всегда не допускалось активное вмешательство государства в частные дела населения. Так, по мнению М.Ф. Владимирского-Буданова, IX–XIII вв. (земский период в истории русского права) характеризовались как «эпоха полного подавления прав частного лица союзами общественными», в период Московского государства (XIV–XVI вв.) «частное право вновь подавляется правами государства, в особенности в сфере наследственного и вещного права». И только в период Екатерины II «постепенно указываются границы деятельности и власти лица по отношению к правам государства»[1].

[1] *Владимирский-Буданов М.Ф.* Обзор истории русского права. С. 385. URL: http://civil.consultant.ru/reprint/books/352/396.html (дата обращения: 30.01.2017).

Loaded: 18-04-2024 PMt 18:51:32

Нельзя не признать справедливость высказывания И.А. Покровского о том, что «граница между публичным и частным правом на протяжении истории далеко не всегда проходила в одном и том же месте, области одного и другого многократно менялись. То, что в одну эпоху регулировалось по началам юридической децентрализации и, следовательно, относилось к области частного права, в другую эпоху перестраивалось по типу юридической централизации и таким образом переходило в область публичного права, и наоборот»[2].

Подобного рода моменты мы можем наблюдать и в наше время, пример этого — возрождение оборота земельных участков и возвращение их правового регулирования из сферы публичного в сферу частного права.

Современное гражданское законодательство условно можно назвать безграничным. Невозможно перечислить все нормативные акты, которые содержат гражданско-правовое регулирование; невозможно даже представить все области экономической, хозяйственной жизни, охватываемые гражданским правом; невозможно определить все виды правоотношений, которые возникают в частной сфере. Один лишь принцип свободы договора позволяет конструировать десятки, а то и сотни видов и подвидов договоров, о которых и не догадывался законодатель, готовя ГК РФ.

Нельзя забывать, что отрасль права и отрасль законодательства — далеко не тождественные понятия. Отрасль законодательства — это совокупность нормативных правовых актов, принятых в целях регулирования определенного вида общественных отношений. Указом Президента РФ от 15.03.2000 № 511 «О классификаторе правовых актов»[3] заложены основные направления развития отраслевого законодательства. Зачастую, но далеко не всегда, отрасль законодательства характеризуется наличием кодифицированного акта. Наряду с отраслевыми нормативными актами, которые содержат нормы одной отрасли права, существуют и широко распространены комплексные акты, содержащие нормы нескольких отраслей права. Существуют отрасли законодательства, объединяющие акты и нормы разных отраслей права (например, семейное, жилищное, земельное законодательство).

Гражданское право в этом плане (и как отрасль права, и как отрасль законодательства) сомнений не вызывает. Не вызывает сомнений и его особое влияние на другие отрасли законодательства, многие из которых выделились из гражданского (семейное, трудовое право и др.). Вплоть до середины XX в. нормы, регулирующие семейные и трудовые отношения, не оценивались в качестве самостоятельных отраслей несмотря на то, что первый кодифицированный акт в нашей стране в XX в. был посвящен именно браку и семье. В 1918 г. были приняты Кодекс законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве[4] и Кодекс законов о труде[5], в 1922 г. — новый Кодекс законов о труде РСФСР[6], закрепивший принцип свободы трудового договора, а в 1926 г. в РСФСР уже действовал Кодекс законов о браке, семье и опеке[7], создавший предпосылки для регулирования семейных отношений самостоятельной отраслью законодательства.

До революции нормы, регулирующие семейные отношения, содержались в части первой тома X Свода законов Российской империи, а точнее, в книге первой Свода законов гражданских. Исследователи права всегда задавались вопросом о соотношении норм семейного и гражданского права и о степени вмешательства государства в семейные дела. Так, К.П. Победоносцев отмечал, что «кровные отношения постепенно проникаются гражданскими элементами, ограничиваются, определяются. Но должно заметить, что эти отношения несравненно в меньшей степени, чем все другие, поддаются и подлежат юридическим определениям: именно по своей цельности, именно потому, что в них много элементов, которых не может и не должно обнимать юридическое определение, как не может оно спуститься в глубину совести и нравственного чувства. Положительный закон может касаться только с одной стороны этих отношений, именно с той стороны, с которой возможны столкновения семейственной автономии с автономией государства. Во-первых, государство может вмешаться в эти отношения в защиту личности, когда

[2] *Покровский И.А.* Основные проблемы гражданского права. URL: http://civil.consultant.ru/elib/books/23/ (дата обращения: 30.01.2017).
[3] СЗ РФ. 2000. № 12. Ст. 1260.
[4] Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 76–77. Ст. 818.
[5] Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 87–88. Ст. 905.
[6] Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 70. Ст. 903.
[7] Постановление ВЦИК от 19.11.1926 «О введении в действие Кодекса законов о браке, семье и опеке» // Собрание узаконений РСФСР. 1926. № 82. Ст. 612.

Loaded: 18-04-2024 PMt 18:51:32

она подавляется семейственным началом; во-вторых, государство может определить формы и условия, при которых вообще союз лиц между собой имеет право называться семейственным, в-третьих, наконец, определению закона подлежат все те отношения по имуществу, которые возникают между отдельными лицами вследствие кровной их между собой связи»[8].

Имущественный характер некоторых видов семейных отношений, а также регулирование гражданским законодательством еще и личных неимущественных отношений (объектами гражданских прав могут быть нематериальные блага) предопределили основные точки соприкосновения этих отраслей, в том числе субсидиарное применение гражданского законодательства к имущественным и личным неимущественным отношениям между членами семьи, не урегулированным семейным законодательством постольку, поскольку это не противоречит существу семейных отношений (ст. 4 Семейного кодекса (СК) РФ).

> Нельзя не сказать об общих институтах гражданского и семейного права, которые отражены как в ГК, так и в СК РФ, а иногда и в отдельных законодательных актах.

Это прежде всего институт опеки и попечительства, право общей совместной собственности супругов, в том числе распоряжение общим имуществом, брачный договор, другие сделки в семейном праве (договор о разделе имущества, алиментные соглашения и др.).

Зачастую СК РФ прямо указывает на необходимость применения норм гражданского законодательства, тем самым избегая дублирования. Так, согласно п. 4 ст. 30 СК РФ добросовестный супруг (в признанном недействительном браке) вправе требовать возмещения причиненного ему материального и морального вреда по правилам, предусмотренным гражданским законодательством. Изменение, расторжение, признание брачного договора недействительным подчиняется правилам гражданского законодательства о договорах и сделках в целом (п. 2 ст. 43, п. 1 ст. 44 СК РФ). Аналогичными примерами могут служить и многие другие положения.

> Особо следует выделить наследственное право как подотрасль гражданского права, «кровно» связанную с семейным правом.

Определение круга наследников, степеней родства при наследовании невозможно без обращения к соответствующим нормам семейного права, учитывая значительное расширение круга таковых с 1 марта 2002 г. (дня вступления в силу части третьей ГК РФ). Уяснению и правильному применению понятий «неполнородные братья и сестры», «степени родства» и др. способствуют именно нормы СК РФ.

В числе недостойных наследников названы родители, пережившие детей, в отношении которых родители были в судебном порядке лишены родительских прав и не восстановлены в этих правах ко дню открытия наследства (п. 1 ст. 1117 ГК РФ). Особенности оснований, порядок и последствия лишения родительских прав установлены в СК РФ, как и алиментные обязанности между родителями и детьми; супругами; братьями и сестрами; дедушками, бабушками и внуками; пасынками, падчерицами и отчимом, мачехой, уклонение от выполнения которых также является основанием для отстранения от наследования по закону (п. 2 ст. 1117 ГК РФ). Факт злостного уклонения устанавливается решением или приговором суда, исключение составляет предоставление содержания родителями своим несовершеннолетним детям[9].

Невыплаченные суммы, предоставленные гражданину в качестве средств к существованию, предусмотренных ст. 1183 ГК РФ, могут перейти не любому наследнику, а лишь проживавшим совместно с умершим членам его семьи, а также его нетрудоспособным иждивенцам независимо от того, проживали они совместно с умершим или не проживали.

Наследование усыновителей и усыновленных также имеет определенные особенности, обусловленные семейными отношениями, в частности возможность сохранения усыновленным правовых связей с одним из родителей или его родственниками (п. 3 ст. 137 СК РФ).

Права супруга при наследовании, установленные ст. 1150 ГК РФ, могут быть определены с учетом норм

[8] *Победоносцев К.П.* Курс гражданского права. Часть вторая: Права семейственные, наследственные и завещательные. URL: http://civil.consultant.ru/elib/books/16/page_1.html#4 (дата обращения: 30.01.2017).

[9] Подробнее см.: п. 20 Постановления Пленума ВС РФ от 29.05.2012 № 9 «О судебной практике по делам о наследовании».

Loaded: 18-04-2024 PMt 18:51:32

СК РФ о праве общей долевой собственности или брачном договоре. При отсутствии брачного договора доли супругов, исходя из принципа равенства долей, презюмируются равными. А по наследству переходит как доля умершего, так и его имущество, нажитое до брака, полученное в период брака по безвозмездным сделкам и др. (ст. 36 СК РФ).

> Гражданское и семейное законодательство закладывают основу для реализации прав членов семьи, предусмотренных жилищным законодательством.

> Вся история развития жилищного права связана с определением частного и публичного начала, переплетением гражданского и административного правового регулирования.

В регулировании прав граждан на жилище, как нигде, взаимосвязаны диспозитивные и императивные нормы. Еще О.С. Иоффе писал, что «отношения, составляющие предмет регулирования гражданского права, в определенном объеме и в известном направлении подвергаются также административно-правовому регулированию, а иногда одни и те же общественные отношения могут оформляться как по типу гражданских, так и по типу административных правоотношений»[10]. Ни для кого не секрет, что и гражданское право содержит немалое число императивных норм, которые не дают участникам правоотношений возможности выбора модели поведения, в связи с чем метод правового регулирования характеризует отрасль права лишь с учетом преобладания способов и приемов воздействия государства на других лиц в тех или иных правоотношениях. Как уже неоднократно упоминалось в литературе, жилищное право не представляет собой самостоятельной отрасли права, а относительно жилищного законодательства обоснованной видится позиция о комплексной отрасли, объединяющей нормы нескольких отраслей законодательства, прежде всего гражданского и административного.

Гражданско-правовые отношения, регулируемые жилищным законодательством, включают возникновение и прекращение права пользования жилым помещением на основании гражданско-правовых договоров (купли-продажи, мены, дарения, договора найма жилого помещения и т.д.), осуществление права собственности в отношении общего имущества в многоквартирном доме, правовое положение товариществ собственников жилья, жилищных кооперативов и др.

Административно-правовой аспект присущ отношениям по поводу: отнесения помещений к числу жилых и исключения их из жилищного фонда; учета жилищного фонда; содержания и ремонта жилищного фонда; перепланировки и переустройства жилых помещений; управления многоквартирными домами; постановки на учет и предоставления жилья малоимущим гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий; предоставления коммунальных услуг; внесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги; контроля и надзора за использованием и сохранностью жилищного фонда, соответствием жилых помещений установленным санитарным и техническим правилам и нормам и др.[11]

> Для жилищного права, как для многих других отраслей, в том числе публичного права (конституционное, уголовно-процессуальное и др.), чрезвычайно важно определение категорий «семья», «члены семьи».

Семейное законодательство (ст. 2 СК РФ) исходит из того, что членами семьи являются супруги, родители и дети (усыновители и усыновленные), а в случаях и в пределах, предусмотренных семейным законодательством, другие родственники и иные лица (дедушки, бабушки и внуки, братья и сестры, опекуны (попечители) и подопечные, фактические воспитатели и воспитанники, мачеха (отчим) и пасынок (падчерица)).

Статья 31 Жилищного кодекса (ЖК) РФ к членам семьи собственника жилого помещения относит проживающих совместно с данным собственником в принадлежащем ему жилом помещении его супруга, а также детей и родителей данного собственника. Другие родственники, нетрудоспособные иждивенцы и в исключительных случаях иные граждане могут быть признаны членами семьи собственника, если они вселены собственником в качестве членов своей семьи.

[10] *Иоффе О.С.* Избранные труды по гражданскому праву: Из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права». URL: http://civil.consultant.ru/elib/books/3/page_52.html#39 (дата обращения: 30.01.2017).

[11] Подробнее см.: *Крашенинников П.В.* Жилищное право. М., 2016.

Loaded: 18-04-2024 PMt 18:51:32

Аналогичные нормы применяются к договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования (ст. 91.8 ЖК РФ).

Статья 69 ЖК РФ к членам семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма относит других родственников, нетрудоспособных иждивенцев, если они не просто вселены нанимателем в качестве членов его семьи, но и ведут с ним общее хозяйство. К другим родственникам при этом могут быть отнесены любые родственники и самого нанимателя, и членов его семьи независимо от степени родства как по восходящей, так и нисходящей линии. В исключительных случаях иные лица могут быть признаны членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма в судебном порядке.

По существу, ЖК РФ не ограничивает круг членов семьи, допуская возможность признания в качестве такового любое лицо, не связанное родством и/или воспитанием оставшихся без родительского попечения детей. Это может быть фактический супруг, брак с которым не зарегистрирован в органах ЗАГС и отношения с которым не могут быть предметом семейного законодательства.

Семейное законодательство не использует категорию «бывший член семьи», за исключением ситуаций, когда речь идет о бывших супругах. Часть 4 ст. 31 ЖК РФ предусматривает прекращение права пользования жилым помещением бывшим членом семьи собственника этого помещения в случае прекращения семейных отношений с собственником жилого помещения, если иное не установлено соглашением между собственником и бывшим членом его семьи. В истории применения данной нормы были примеры того, как несовершеннолетние дети признавались бывшими членами семьи родителей, которые расторгли брак. В 2007 г. Верховным Судом РФ было дано разъяснение, согласно которому право пользования жилым помещением, находящимся в собственности одного из родителей, должно сохраняться за ребенком и после расторжения брака между его родителями[12].

Жилищный кодекс определяет права и обязанности совместно проживающих членов семьи собственника (ч. 2, 3 ст. 31 ЖК РФ), а также нанимателя в отношении жилого помещения (ч. 2, 3 ст. 69 ЖК РФ) и в отношении жилого помещения по договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования (ч. 2 ст. 91.8 ЖК РФ).

Некоторые особенности вселения других граждан в жилое помещение к нанимателю зависят от вида родства. Например, для вселения несовершеннолетних детей к родителям, проживающим в жилом помещении по договору социального найма, не требуется согласия остальных членов семьи нанимателя и согласия наймодателя. Для вселения своего супруга, своих детей (совершеннолетних) и родителей нанимателю необходимо согласие в письменной форме уже проживающих с ним членов семьи. Для вселения других граждан в качестве проживающих совместно с ним членов его семьи необходимо также согласие наймодателя.

Определение в качестве члена семьи собственника или нанимателя жилого помещения имеет важное значение для признания гражданина нуждающимся в жилом помещении, предоставляемом по договору социального найма (ст. 51 ЖК РФ).

СК РФ наряду с общими положениями о членах семьи предусматривает правовые основы реализации жилищных прав несовершеннолетними детьми, в том числе оставшимися без родительского попечения. Так, лишение или ограничение родителей в родительских правах не должно ущемлять прав ребенка на жилье. Согласно п. 4 ст. 71 СК РФ ребенок, в отношении которого родители (один из них) лишены родительских прав, сохраняет право собственности на жилое помещение или право пользования жилым помещением. Аналогичные нормы предусмотрены в случае ограничения родительских прав (п. 3 ст. 74 СК РФ). Часть 2 ст. 91 ЖК РФ позволяет выселить из жилого помещения без предоставления другого жилья граждан, лишенных родительских прав, если совместное проживание этих граждан с детьми, в отношении которых они лишены родительских прав, признано судом невозможным. В то же время положения названной нормы в части выселения без предоставления другого жилого помещения не распространяются на общежития[13]. С точки зрения семейного законодательства

[12] См.: Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за третий квартал 2007 г. (утв. Постановлением Президиума ВС РФ от 07.11.2007). Вопрос 4.

[13] См.: Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за четвертый квартал 2005 г. (утв. Постанов-

Loaded: 18-04-2024 PMt 18:51:32

вопрос должен быть решен однозначно с учетом интересов ребенка путем применения аналогии закона в силу ст. 7 ЖК РФ, однако публично-правовой характер норм о выселении вызывает сомнение в использовании данного принципа в правоприменительной практике.

Немаловажное значение имеет механизм реализации в жилищном законодательстве норм п. 1 ст. 148 и ст. 155.3 СК РФ о сохранении детьми, находящимися под опекой (попечительством) или в организациях для детей-сирот, права собственности на жилое помещение или права пользования жилым помещением, а при отсутствии жилого помещения — права на получение жилого помещения в соответствии с жилищным законодательством. Статья 109.1 ЖК РФ устанавливает особенности предоставления жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей[14], и недопустимость выселения из специализированных жилых помещений без предоставления других благоустроенных жилых помещений, которые должны находиться в границах соответствующего населенного пункта (ч. 5 ст. 103 ЖК РФ).

Процессы создания семьи (вступление в брак, усыновление и др.) могут послужить основанием для изменения жилищных правоотношений. Так, согласно ст. 82 ЖК РФ граждане, проживающие в одной квартире, пользующиеся в ней жилыми помещениями на основании отдельных договоров социального найма и объединившиеся в одну семью, вправе требовать заключения с кем-либо из них одного договора социального найма всех занимаемых ими жилых помещений.

Нельзя обойти вниманием и нормы о жилищных правах супругов. Статья 3.1 Закона РФ от 04.07.1991 № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» представляет собой пример межотраслевой нормы, одновременно регулирующей наследственные, семейные и жилищные отношения. Напомним, что в случае смерти одного из участников совместной собственности на жилое помещение, приватизированное до 31 мая 2001 г., определяются доли участников общей собственности на данное жилое помещение, в том числе доля умершего. При этом доли в праве общей собственности на данное жилое помещение признаются равными.

Непосредственно нормами ЖК РФ регулируется наследование объектов жилищного права, например наследование пая в жилищном кооперативе. Отношения в жилищном кооперативе носят корпоративный характер, в связи с чем до возникновения права собственности на жилое помещение переход пая в кооперативе сопровождается вступлением в число членов, которое может быть ограничено. Так, согласно ч. 4 ст. 130 ЖК РФ в случае смерти члена жилищного кооператива его наследники имеют право на вступление в члены данного жилищного кооператива по решению общего собрания членов жилищного кооператива (конференции). Статья 131 ЖК РФ закрепляет преимущественное право вступления в члены жилищного кооператива в случае наследования пая за супругом, а при его отказе — за наследником, проживавшим совместно с наследодателем.

Необходимо упомянуть и механизм реализации завещательного отказа, объектом которого является жилое помещение. Статья 33 ЖК РФ конкретизирует нормы ст. 1137 ГК РФ о завещательном отказе с точки зрения прав, обязанностей и ответственности отказополучателя — пользователя жилым помещением.

> Гражданские, семейные, жилищные отношения имеют важное значение и для реализации норм земельного законодательства — сравнительно новой отрасли российского законодательства.

В советские времена выделяли «колхозное», «колхозно-совхозное», «сельскохозяйственное право». До революции в книгах второй и третьей части первой Свода законов гражданских (том X Свода законов Российской империи) к недвижимому имуществу относились земли как населенные, так и ненаселенные, включая те объекты, которые расположены на земле (водоемы, леса и др.), и те, которые находятся в земле (недра). То есть нормы о земле, правах на нее и ее обороте содержались в томе, посвященном гражданскому законодательству, наряду с нормами о правовом режиме других объектов гражданских прав, в том

лением Президиума ВС РФ от 01.03.2006) // Бюллетень ВС РФ. 2006. № 5.

[14] См. также: ст. 8 Федерального закона от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

Loaded: 18-04-2024 PMt 18:51:32

числе нормами о договорах, наследовании и др. Таким образом, гражданское законодательство того времени охватывало правовой режим земли без выделения соответствующего регулирования в отдельную отрасль законодательства.

С 1917 г. нормы гражданского законодательства перестали распространяться на землю вследствие ее национализации. Земельный кодекс РСФСР 1922 г.[15], ставший первым шагом на пути формирования земельного законодательства как самостоятельной отрасли, закрепил отмену права частной собственности на землю, недра, воды и леса в пределах РСФСР, а «все земли в пределах РСФСР, в чьем бы ведении они ни состояли, составили собственность Рабоче-Крестьянского Государства» (ст. 2 Земельного кодекса РСФСР 1922 г.).

В дальнейшем о формировании земельного права как отрасли права свидетельствовало принятие кодифицированных актов — Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик 1968 г.[16], Земельного кодекса РСФСР 1970 г.[17], а в науке прочно укрепилась позиция о разграничении не только гражданского и земельного законодательства, но и гражданского и земельного права как отраслей права с разными предметом и методом правового регулирования[18].

Реформы 1990-х гг. вновь возвратили земельные участки в сферу гражданско-правового регулирования. Так, ст. 2 Закона РСФСР от 23.11.1990 № 374-1 «О земельной реформе»[19] предусмотрела, что земельные участки для производства сельскохозяйственной продукции предоставляются государством в пользование, владение или собственность. Изъятие земельных участков, за исключением случаев, установленных законодательством РСФСР, не допускается. Было провозглашено равенство государственной, колхозно-кооперативной, частной, коллективно-долевой форм собственности. Монополия государства на землю на территории РСФСР была отменена.

Новый кодифицированный акт в области земельного законодательства — Земельный кодекс РСФСР[20] установил особенности государственной собственности на землю и права собственности граждан и (или) их коллективов (совместная или долевая) на земельные участки, по существу, определив земельные участки в качестве объекта частных отношений, в отличие от публичного права, объектом которого является земля как природный объект и ресурс, отношения по поводу которой требовали императивно-правового регулирования.

Решающим событием в процессе возвращения земельных отношений в сферу гражданского права стало принятие с учетом действия Конституции РФ 1993 г. части первой ГК РФ, содержащей главу 17 «Право собственности и другие вещные права на землю», которая, однако, вступила в силу не с 1 января 1995 г., как в целом часть первая ГК РФ, а значительно позже.

В настоящее время, хотя вопрос о самостоятельности земельного законодательства вызывает споры, безусловным доказательством существования такой отрасли законодательства являются положения ст. 72 Конституции РФ и Земельный кодекс (ЗК) РФ, который в большинстве своем содержит нормы публичного права, регулирующие отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (земельные отношения). Нормы частного права прочно (хотелось бы рассчитывать на это) укрепились в «экономической конституции» нашей страны, учитывая, что гражданский оборот без земельных участков лишен смысла и подрывает нормальные, стабильные отношения прежде всего в сфере оборота недвижимого имущества.

Согласно п. 3 ст. 3 ЗК РФ имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством. Однако специальные положения могут быть предусмотрены земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами. Так, п. 10 ст. 22 ЗК РФ закрепляет последствия наследования земельных участков лицами, не достигшими

[15] См.: Постановление ВЦИК от 30.10.1922 «О введении в действие Земельного Кодекса, принятого на 4 сессии IX созыва» // Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 68. Ст. 901.
[16] Ведомости ВС СССР. 1968. № 51. Ст. 485.
[17] Ведомости ВС РСФСР. 1970. № 28. Ст. 581.
[18] См.: Советское земельное право: учеб. / под ред. В.П. Балезина, Н.И. Краснова. М., 1986; *Григорьев В.К.* Советское земельное право. М., 1957.
[19] Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 26. Ст. 327.
[20] Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 768.

Loaded: 18-04-2024 PMt 18:51:32

совершеннолетия. Их законные представители могут передать эти земельные участки в аренду на срок до достижения наследниками совершеннолетия.

Пока что в земельном и гражданском законодательстве сохраняется право пожизненного наследуемого владения находящимися в государственной или муниципальной собственности земельными участками, приобретенное гражданином до дня введения в действие ЗК РФ (ст. 3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»[21]). Распорядиться этим правом иначе, как путем передачи по наследству, нельзя. Именно земельным законодательством устанавливаются основания прекращения этого права.

Следует обратить внимание и на взаимное влияние земельного и семейного законодательства, которое проявляется в бесплатном предоставлении в собственность земельного участка гражданам, имеющим трех и более детей (подп. 6 ст. 39.5 ЗК РФ); в сохранении права на служебный надел, прекратившегося у работника, за отдельными членами семьи: нетрудоспособным супругом и престарелыми родителями работника пожизненно, детьми работников до их совершеннолетия (п. 4 ст. 47 ЗК РФ).

Взаимодействие жилищного законодательства с земельным обусловлено тем обстоятельством, что объекты жилищных прав (жилой дом, квартира, комната в коммунальной квартире) являются объектами недвижимого имущества, прочно связанными с землей. Несмотря на регулирование оборота земельных участков и объектов жилищных прав гражданским законодательством, в ряде случаев обеспечение жилищных прав невозможно без применения норм земельного законодательства.

К таким случаям относится:

— обеспечение жилищных прав собственника жилого помещения при изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд (ст. 32, п. 1.1 ст. 85, ст. 87.2 ЖК РФ), осуществление права собственности на земельный участок, входящий в состав общего имущества многоквартирного дома (п. 4 ч. 1 ст. 36 ЖК РФ), обременение земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, правом ограниченного пользования (ч. 5 ст. 26 ЖК РФ);

— принятие решений общего собрания собственниками квартир в многоквартирном доме о пределах использования земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, в том числе введение ограничений пользования им (п. 2 ч. 2 ст. 44 ЖК РФ);

— предоставление гражданам в установленном порядке от органа государственной власти или органа местного самоуправления земельного участка для строительства жилого дома, за исключением граждан, имеющих трех и более детей. Такое предоставление является основанием для снятия граждан с учета в качестве нуждающихся в жилых помещениях (п. 1 ч. 1 ст. 56 ЖК РФ), и др.

Наибольшее число споров возникает в связи с изъятием для государственных и муниципальных нужд земельных участков, а соответственно, и жилых помещений, которые расположены на этих участках[22]. Одним из проблемных вопросов на стыке не только земельного и жилищного законодательства, но и частного и публичного права стал поднятый в одном из Постановлений Конституционного Суда РФ вопрос о формировании земельного участка под многоквартирным домом по требованию собственников помещений многоквартирного дома без наделения их полномочиями общим собранием собственников. Как отметил Конституционный Суд РФ, «в силу части 3 статьи 16 Федерального закона „О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации“ собственники помещений в многоквартирном доме, земельный участок под которым не сформирован и в отношении которого не проведен государственный кадастровый учет, не могут без проведения общего собрания собственников потребовать формирования земельного участка и тем самым — реализации права, вытекающего из части 1 статьи 36 Жилищного кодекса Российской Федерации, хотя они фактически осуществляют владение и пользование несформированным земельным участком наравне с собственниками помещений в многоквартирном доме, земельный участок под которым сформирован.

[21] СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4148.

[22] См.: Определения ВС РФ от 09.11.2016 № 309-КГ16-14638 по делу № А07-13685/2015, от 22.11.2016 № 25-КГ16-13, от 12.07.2016 № 16-КГ16-25 и др.

Loaded: 18-04-2024 PMt 18:51:32

Поэтому их обращение с заявлением о формировании земельного участка имеет целью исключительно юридическое оформление уже существующих отношений. Кроме того, поскольку формирование земельных участков, на которых расположены многоквартирные дома, относится к области публичных правоотношений, органы государственной власти или органы местного самоуправления, на которые возложена эта обязанность, не вправе произвольно отказаться от ее выполнения, если для формирования земельного участка имеются все предусмотренные законом основания»[23].

Таким образом, Конституционный Суд РФ обосновал наличие у любого собственника помещений в многоквартирном доме, в том числе не уполномоченного на то общим собранием собственников помещений, права на обращение в органы государственной власти или органы местного самоуправления с заявлением о формировании земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом.

> Наиболее резонансные дела, в которых переплетаются нормы гражданского, жилищного и земельного права, связаны с самовольными постройками многоквартирных домов, квартиры в которых должны были стать объектами удовлетворения жилищных потребностей граждан-приобретателей.

Многочисленные иски о признании права собственности на квартиры в самовольно выстроенном доме, причем выстроенном без соблюдения целевого назначения и разрешенного способа использования земельного участка, на котором этот дом расположен, не всегда позволяют защитить право граждан на жилье[24], а нарушения норм земельного и гражданского законодательства при строительстве негативным образом влияют на реализацию прав, предусмотренных жилищным законодательством.

> Представленные примеры взаимного влияния частноправовых отраслей законодательства свидетельствуют не только о многообразии и вариативности этих взаимосвязей, но и о существовании определенных сложностей в правоприменении, особенно в случае регулирования разными актами тождественных отношений.

В настоящее время согласно ч. 1 ст. 72 Конституции в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится огромное количество вопросов, в том числе семейного, жилищного, земельного законодательства (п. «в», «ж», «к»). При этом на основании ч. 2 ст. 76 Конституции по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Сказанное, безусловно, дает возможность придавать и изменять форму и содержание семейного, жилищного и земельного законодательства.

> К сожалению, есть немало примеров того, когда внесение изменений в отдельные федеральные законы, содержащие нормы гражданского права, сопровождалось изменениями в ГК РФ, необходимость которых выявлялась уже на стадии рассмотрения законопроекта Государственной Думой только во втором чтении и, соответственно, о надлежащей проработанности которых не всегда можно было с уверенностью говорить. Некоторые шаги по решению данной проблемы уже предприняты.

Федеральным законом от 28.12.2016 № 497-ФЗ статья 3 ГК РФ была дополнена п. 2.1, в соответствии с которым внесение изменений в ГК РФ осуществляется отдельными законами. Положения, предусматривающие внесение изменений в ГК РФ, приостановление или признание утратившими силу его норм, не могут быть включены в тексты законов, изменяющих, признающих утратившими силу другие законодательные акты Российской Федерации или содержащих самостоятельный предмет правового регулирования. Неплохо было бы данное правило распространить на все кодифицированные акты.

Вместе с тем со всей очевидностью следует признать, что зачастую законодательные акты, прежде всего

[23] Постановление КС РФ от 28.05.2010 № 12-П «По делу о проверке конституционности частей 2, 3 и 5 статьи 16 Федерального закона „О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации“, частей 1 и 2 статьи 36 Жилищного кодекса Российской Федерации, пункта 3 статьи 3 и пункта 5 статьи 36 Земельного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Е.Ю. Дугенец, В.П. Минина и Е.А. Плеханова».

[24] См., напр.: Определение ВС РФ от 29.10.2013 № 18-КГ13-100 // Бюллетень ВС РФ. 2014. № 6.

Loaded: 18-04-2024 PMt 18:51:32

ГК РФ, а в некоторых случаях и другие кодексы, их взаимодополнение, позволяют не только восполнять пробелы в частноправовом регулировании, но и повышать общий уровень системы развития частноправовых отношений, отвечающий современным потребностям общества, хотя это ни в коей мере не исключает необходимости совершенствования специального законодательства, как федерального, так и субъектов РФ.

References

Balezin, V.P. and Krasnov, N.I. Soviet Land Law: a Course Book [*Sovetskoe zemel'noe pravo: ucheb.*]. Moscow, 1986. 304 p.

Grigor'ev, V.K. Soviet Land Law [*Sovetskoe zemel'noe pravo*]. Moscow, 1957. 251 p.

Ioffe, O.S. Selected Works on Civil Law: Going Down in the History of Civil Thoughts. Civil Relashionship. Criticism of the Theory of "Economic Law" [*Izbrannye trudy po grazhdanskomu pravu: Iz istorii tsivilisticheskoy mysli. Grazhdanskoe pravootnoshenie. Kritika teorii «khozyaystvennogo prava»*], available at: http://civil.consultant.ru/elib/books/3/page_52.html#39 (accessed 30 January 2017).

Krasheninnikov, P.V. Housing Law [*Zhilishchnoe pravo*]. Moscow, 2016. 384 p.

Pobedonostsev, K.P. The Course on Civil Law. Part Two: Family Law, Succession Law and Testamentary Law [*Kurs grazhdanskogo prava. Chast' vtoraya: Prava semeystvennye, nasledstvennye i zaveshchatel'nye*], available at: http://civil.consultant.ru/elib/books/16/page_1.html#4 (accessed 30 January 2017).

Pokrovskiy, I.A. Main Problems of Civil Law [*Osnovnye problemy grazhdanskogo prava*], available at: http://civil.consultant.ru/elib/books/23/ (accessed 30 January 2017).

Vladimirskiy-Budanov, M.F. Review of the History of Russian Law [*Obzor istorii russkogo prava*], available at: http://civil.consultant.ru/reprint/books/352/396.html (accessed 30 January 2017).

Information about the author

Pavel V. Krasheninnikov

Chairman of State Duma Committee on State Building and Legislation, LLD, Professor (e-mail: krash@duma.gov.ru).

Loaded: 18-04-2024 PMt 18:51:32