

УДК 347.255

А.В.Мелихова, к.ю.н.,
Институт экономики и управления (ЕСОМЕН),
г. Таллин, Эстонская Республика

ПРАВО ЗАСТРОЙКИ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ И ДОКТРИНЕ СОВЕТСКОЙ РОССИИ

Настоящая статья содержит краткий обзор исторического развития права застройки в советском гражданском праве. Автор уделяет внимание наиболее принципиальным положениям ГК РСФСР 1922 года о праве застройки, анализируя причины, побудившие законодателя закрепить данное право в действующем законодательстве.

Стаття містить короткий огляд історичного розвитку права забудови в радянському цивільному праві. Автор приділяє увагу найбільш принципівим положенням ЦК РРФСР 1922 року про право забудови, аналізуючи причини, що спонукали законодавця закріпити його в чинному законодавстві.

The article provides a brief overview of the historical development of building leasehold in the Soviet civil law. The author focuses on the most fundamental provisions of the Civil Code of the Russian Federation of 1922 concerning the building leasehold, analyzing the reasons which have induced the legislator to fix the granted right in the current legislation.

Ключевые слова: право застройки, новая экономическая политика НЭП, право частной собственности.

Декретом ВЦИК «Об отмене права частной собственности на недвижимости в городах» от 20 августа 1918 г. [12], зафиксировавшим в законодательном порядке отмену частной собственности на недвижимости в городах, были даны положительные указания и по вопросу о праве застройки. Ст. 6 названного декрета устанавливала, что «в городах с числом жителей свыше 10 000 право застройки принадлежит исключительно органам местной власти. В городах с меньшим числом жителей такое право может быть предоставлено органам местной власти и частным лицам». Ст. 7 этого же декрета предоставила органам местной власти право отвода частным лицам земель для возведения на них зданий, предназначенных под промышленные предприятия. Указанные положения до момента проведения в жизнь начал новой экономической политики (НЭПа) почти нигде на практике не использовались, но, тем не менее, наличие их в советском законодательстве даёт основание утверждать, что в советском праве институт права застройки впервые получил регламентацию ещё в 1918 году [10, с.9]. К сожалению, декрет от 20 августа 1918 г. не содержал в себе правил, регулирующих порядок установления права застройки, как и не раскрывал содержание последнего, предоставляя органам местной власти в каждом отдельном случае договариваться с застройщиками особо. Поэтому о наличии в советском законодательстве более или менее детально регламентированного института права застройки можно говорить лишь с момента проведения в жизнь новой экономической политики.

Постановлением СНК от 8 августа 1921 г. «О предоставлении кооперативным объединениям и отдельным гражданам права застройки городских участков» [13], изданным в изъятие ст. 6 декрета от 20 августа 1918 г., коммунальным отделам, в целях ослабления жилищного кризиса путём привлечения частной инициативы, предоставлялось право разрешать кооперативным объединениям и отдельным гражданам застройку тех городских участков, которые не могли быть в ближайшее время застроены

средствами местных исполкомов. Устанавливая, что преимущественное право застройки принадлежит кооперативным объединениям, постановление СНК гарантировало этим объединениям и отдельным гражданам невыселение, неуплотнение и беспрепятственное пользование жильём в пределах установленных жилищных норм, как для застройщиков, так и для членов их семей. Вместе с тем, застройщикам предоставлялось право эксплуатации жилой площади, превышающей личную потребность застройщиков и их семей, но лишь в части, предусмотренной договором и не превышающей 70% жилой площади. Эксплуатация возведённой застройщиками площади могла осуществляться путём сдачи этой площади в наём на определённое время. В остальной же части жилищная площадь поступала в распоряжение коммунальных отделов.

Указанное постановление не давало достаточных импульсов к широкому использованию права застройки, вводило элемент личной заинтересованности застройщиков в узкие пределы 16 кв. аршин жилой нормы и не содержало в себе личных гарантий неприкосновенности произведённых на возведение жилищ затрат [10, с. 12]. Для того, чтобы привлечь частную инициативу и частный капитал в более крупном масштабе, необходимо было принять дальнейшие меры к улучшению финансового и правового положения застройщиков.

В целях облегчения финансового положения застройщиков Комиссариат Внутренних Дел 30 марта 1922 г. издал циркуляр № 98 [1], который, подчёркивая необходимость, в целях улучшения жилищных условий рабочих и служащих, «обратить особое внимание на сдачу в аренду предприятиям и учреждениям домов, недоконченных постройкой или требующих восстановления, в целях достройки и ремонта их и заселения работниками предприятий и учреждений», для привлечения арендаторов рекомендовал применение новых, более значительных льгот: «освобождение от арендной платы и обложения 10-процентным натуральным налогом, предоставление для ремонта имеющихся в распоряжении коммунального отдела ремонтных материалов в кредит или в виде ссуды и т.п.» (п. 3).

Однако, большинство государственных предприятий и учреждений, будучи чрезвычайно ограничено в средствах, лишено было возможности вкладывать их в строительное дело. Что касается частных предприятий, то и самому Главному Управлению коммунального хозяйства было ясно, что «привлечение частной инициативы и частных капиталов... почти не имеет перспектив на основе применения постановления СНК от 8 августа 1921 г. Отсутствие в упомянутом постановлении указания на длительность права на землю под застройкой, отсутствие права свободной эксплуатации и распоряжения возведёнными строениями является серьёзнейшим препятствием к проявлению частной инициативы и к привлечению частных капиталов» [9, с.123]. Недостатки указанного декрета СНК были признаны и самой властью: в указанном выше циркуляре НКВД № 98 было отмечено, что «органы коммунального хозяйства не имеют возможности в настоящее время проводить

стройку новых жилищ», указывая на необходимость создания «условий, благоприятных для развития частного строительства» (п. 5).

Для укрепления правового положения застройщика «необходимо было, прежде всего, закрепить за ним право застройки в качестве неотъемлемого по усмотрению коммунального отдела права на более длительный срок, затем придать этому праву характер права вещного, которым он мог бы свободно распоряжаться, – отсутствие права свободного отчуждения отпугивало частный капитал, который стремится сохранить свою гибкость и возможность перехода из одной отрасли народного хозяйства в другую, а отсутствие права залога лишало застройщика возможности кредитоваться, заставляя его вести дело исключительно собственными средствами» [6, с.15-16].

Соответствующий проект декрета о праве застройки был разработан и внесён НКВД на утверждение СНК почти одновременно с изданием процитированного выше циркуляра. Но в это время вопрос об урегулировании института права застройки был поставлен на очередь непосредственно самими верховными органами Республики. 22 мая 1922 г. третьей сессией ВЦИК 9 созыва было принято постановление «Об основных частных имущественных правах, признаваемых в РСФСР, охраняемых её законами и защищаемых судами РСФСР» [14]. Перечисляя имущественные права, предоставляемые всем гражданам РСФСР, названное постановление в разделе о вещных правах указывало и на право застройки. Несмотря на то, что детализация отдельных институтов гражданского права и окончательная их фиксация в законодательном порядке были отложены этим постановлением до следующей сессии ВЦИК, острота жилищного кризиса и необходимость срочного упорядочения застройки земельных участков вынудили правительство издать в срочном порядке специальное постановление, посвящённое регламентации института права застройки.

Декрет «О праве застройки земельных участков», изданный ВЦИК и СНК 14 августа 1922 г. [15], «впервые дал регламентацию права застройки, как института гражданского права; предшествующие узаконения коснулись его лишь с публично-правовой стороны – с точки зрения налогового, жилищного и прочих отраслей административного законодательства. Вместе с тем, декрет о праве застройки явился вообще одним из первых в советском законодательстве декретов, регламентирующих гражданско-правовые отношения (первым таким декретом было положение о государственных подрядах и поставках от 30 сентября 1921 г.); он на несколько месяцев опередил появление Гражданского кодекса, давшего правовую нормировку для всех основных типов частных правоотношений. Другие сделки, например купля-продажа, наём и т.п., встречались в обороте несравненно чаще, чем право застройки, и имели большее практическое значение. Тем не менее, законодатель счёл необходимым, в первую очередь, не дожидаясь издания Гражданского кодекса, уточнить юридическую природу именно права застройки. Объясняется это специфическим характером этого права. С одной стороны, осуществление права застройки вызывает затрату сравнительно

крупных капиталов, с другой – оно рассчитано на длительное существование; по этим причинам право застройки в большей мере, чем другие, нуждается в прочной правовой базе, которую постановление от 14 августа под него и подвело» [6, с.16].

Поскольку декрет предусматривал право сдачи под застройку лишь незастроенных участков, постановлением ВЦИК и СНК от 12 октября 1922 г. [16] его действие было распространено также «и на здания, разрушенные или требующие достройки, если стоимость требующегося восстановления или достройки составляет не менее 30% стоимости всего здания» (ст. 1).

В дальнейшем, при составлении Гражданского кодекса РСФСР, декрет «О праве застройки земельных участков» был почти без изменений включён в раздел о вещном праве, в качестве одной из трёх глав этого раздела (ст. ст. 71-84). Из 15 статей декрета в содержание Гражданского кодекса были инкорпорированы 12.

С изданием Гражданского кодекса РСФСР, введённого в действие с 1 января 1923 г., институт права застройки нашёл себе место в общей системе норм действующего гражданского права. Однако, и в дальнейшем право застройки, в виду исключительного его значения в деле жилищного строительства, продолжало привлекать к себе усиленное внимание законодателя. В частности, Комиссариатами Внутренних Дел и Юстиции был издан ряд инструкций, которые имели целью дополнить и расширить лаконичные положения Кодекса: 1) инструкция НКВД от 31 января 1923 г. № 28 по применению постановления СНК от 14 августа 1922 г. о праве застройки земельных участков [2]; 2) инструкция НКВД, НКФ и НКЮ от 19 марта 1923 г. № 58 о порядке регистрации налагаемых на... право застройки арестов и запрещений [7]; 3) циркуляр НКЮ от 13 июня 1923 г. № 125 о порядке совершения нотариальными конторами актов об отчуждении... права застройки [8]; 4) инструкция НКЮ и НКВД от 5 ноября 1923 г. №381 по применению постановления... о праве застройки земельных участков, опубликованная взамен инструкции №28 и в значительной мере повторяющая её содержание [4]. В соответствии с этой инструкцией, Комиссариат Внутренних Дел издал примерные договоры о праве застройки свободных земельных участков и о праве застройки участков с разрушенными или недостроенными строениями [3]; 5) инструкция НКЮ от 15 сентября 1925 г. № 180 по применению Положения о нотариате, заменившая собой инструкцию от 19 марта 1923 г. и циркуляр от 13 июня того же года [19]; 6) инструкция НКВД и НКЮ № 657/204 от 12 декабря 1925 г. по применению права застройки земельных участков в городах и городских поселениях [5]; 7) инструкция Наркомзема РСФСР от 22 сентября 1925 г. по применению постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 12 января 1925 г. о праве застройки внегородских земельных участков, опубликованная вместе с утверждённым того же числа примерным договором [11].

Необходимо также отметить законоположения, имеющие целью стимулировать развитие застроечных отношений сокращением расходов,

связанных с заключением договоров о праве застройки. Сюда относятся постановления СНК РСФСР от 26 апреля 1923 г. об уменьшении нотариального сбора [17] и ЦИК и СНК от 4 октября 1923 г. об уменьшении гербового сбора [18].

Резюмируя все рассмотренные выше этапы развития законодательства о праве застройки, следует отметить проходящую через них красной нитью тенденцию: оставаясь в пределах общих начал экономической политики советской власти, по возможности, идти навстречу интересам застройщика как по линии финансовых облегчений (сборы, налоги, арендная плата), так и по линии укрепления его правового положения (упорядочение формы отчуждения и залога, в целях обеспечения прочности права застройки, удлинение срока, свободное распоряжение жилой площадью).

Список использованных источников:

1. Бюллетень НКВД. – 1922. – № 13.
2. Бюллетень НКВД. – 1923. – № 4.
3. Бюллетень НКВД. – 1923. – № 10, 12.
4. Бюллетень НКВД. – 1923. – № 27.
5. Бюллетень НКВД. – 1926. – № 1-2.
6. Варшавский К.М. Право застройки в СССР. – М.: Юрид. изд-во НКЮ РСФСР, 1926. – 278 с.
7. Еженедельник Советской Юстиции. – 1923. – № 13.
8. Еженедельник Советской Юстиции. – 1923. – № 24.
9. Коммунальное дело. – 1922. – № 1.
10. Мовчановский Б.Ф. Право застройки. Практический комментарий к ст. 71-84 Гражданского кодекса. Изд-е 2-е. – М.: НКВД РСФСР, 1929. – 200 с.
11. Сельскохозяйственная жизнь. – 1925. – № 43.
12. Собрание узаконений РСФСР. – 1918. – № 62. – Ст. 674.
13. Собрание узаконений РСФСР. – 1921. – № 60. – Ст. 408.
14. Собрание узаконений РСФСР. – 1922. – № 36. – Ст. 423.
15. Собрание узаконений РСФСР. – 1922. – № 51. – Ст. 645.
16. Собрание узаконений РСФСР. – 1922. – № 65. – Ст. 837.
17. Собрание узаконений РСФСР. – 1923. – № 61. – Ст. 579, 580.
18. Собрание узаконений РСФСР. – 1923. – № 98. – Ст. 979.
19. Собрание узаконений РСФСР. – 1925. – № 49. – Ст. 379.