

ОТЗЫВ официального оппонента

о диссертации Красавцевой Наталии Георгиевны

«Становление и развитие правового регулирования государственного жилищного строительства в Советском государстве в 1917-1977 гг.», представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.1 – «теоретико-исторические правовые науки»

Актуальность избранной автором темы определяется непреходящим значением социальной функции государства, которая, вопреки ожиданиям, отнюдь не угасает по мере повышения среднего уровня материального благосостояния общества в развитых странах. Н.Г. Красавцева кратко упоминает об этом обстоятельстве в обзоре литературы вопроса, коснувшись соответствующего опыта Турции, Швеции, Италии. Достойное жилище – один из важнейших компонентов общего права на достойное человеческое существование. Каждое государство выстраивает собственную траекторию на пути к реализации этой цели и создания гарантий указанного права. Поэтому выбор темы, которая предполагает погружение в историю жилищного строительства и его нормативного регулирования в России представляется оправданным. Рассматривая понятие государственного жилищного строительства, автор позиционирует его как часть социальной функции государства (с. 24).

Работа выстроена логично, включает 3 главы, разделенные на 9 параграфов. Особых претензий к структуре нет, однако бросается в глаза малый объем первого параграфа первой главы (всего 5 страниц). Между тем, автором упоминается интересный архивный документ, проект Министерства торговли и промышленности 1906 г. Интересно было бы узнать, какие инструменты государственной жилищной политики в нем предусматривались.

Автором выбран хронологический подход к организации исследования, причем, представляется очень плодотворной идея определить и провести сквозной линией через всю работу историко-правовое сравнение

индикаторов: жилищной политики, земельно-правового, административно-правового и финансового регулирования. Рассмотрение указанных индикаторов в динамике очень хорошо организует текст исследования. Несомненной удачей следует признать обзор литературы и источников, представленный во введении к работе. Отрадно, что автор исследовал материалы архивов, что обогатило диссертацию интересной эмпирикой.

Первая глава диссертации посвящена предпосылкам развития института государственного жилищного строительства в России. Во второй главе исследовано развитие правового регулирования государственного жилищного строительства в СССР в 1930-е – середине 1950-х гг. В третьей речь идет о государственном жилищном строительстве с середины 1950-х гг. до принятия Конституции СССР 1977 г.

По обоснованному мнению Н.Г. Красавцевой, объединение в первые годы советской власти «городского (гражданского) строительства с промышленным имеет важное значение для понимания подхода власти большевиков к жилищному строительству», поскольку указывает на то, что стояла задача «не разрешения жилищного кризиса в стране, а только улучшения жилищных условий рабочих» (с. 38-39). Подтверждение своему выводу автор находит и в используемых в нормативных актах 1920-х годов формулировках: «рабочие жилища», «рабочее жилищное строительство» и «рабочие поселки» встречались практически во всех официальных документах, посвященных жилищному строительству (с. 61).

В диссертации показано, как сложно шло становление системы государственного регулирования строительной деятельности. Соответствующие полномочия с периодичностью в 2 - 3 года передавались от одного государственного органа к другому. «Комитет государственных сооружений сменился Комитетом содействия кооперативному строительству рабочих жилищ при Наркомтруде СССР, а затем функции были переданы в Госплан СССР» (с.56). Стоит отметить, что вынесенное на защиту положение 2 (с. 17), посвященное этому периоду, только упоминает, но не формулирует

предпосылки становления системы и правового регулирования государственного жилищного строительства в СССР. В тексте все это присутствует, но следовало бы включить и в выносимый на защиту тезис. Автор относит к таким предпосылкам: «необходимость восстановления страны после многолетних военных действий; плохие условия проживания рабочего класса – основной движущей силы новой власти; недостаток бюджетных средств для ликвидации жилищного кризиса силами государства; необходимость проведения государственной политики, отличной от политики царской России» (с. 57).

В результате анализа ряда нормативных актов, регулирующих порядок утверждения проектов строительства промышленных и непромышленных объектов, в работе выявлено, что жилищное строительство промышленного предприятия и строительство жилья местными советами регулировалось разными нормативными правовыми актами и административными порядками (с. 60).

Переходя к 30-м гг., автор отмечает, что государственное жилищное строительство развивалось в то время прежде всего в целях индустриализации, данный вид строительства имел вспомогательное и обслуживающее значение в сравнении со строительством промышленным (с. 64). Автор отмечает в положении 4 (с. 18), что предопределяемый народнохозяйственным планом выбор субъектов, установление связи плана и договора, а также определение договорных связей между социалистическими организациями – все это складывалось как практика именно в 30-е годы. Автором показано, что стройсектор Госплана СССР участвовал в нормотворчестве, в частности, в разработке проекта постановления СНК СССР «О разработке сводного закона о капитальном строительстве». В нем признавалось необходимым «издание сводного закона о капитальном строительстве (вместо строительного устава)», который «должен был кодифицировать все общесоюзное законодательство о капитальном

строительстве с пересмотром его по существу на основе накопившегося опыта и последних директив правительства» (с. 67).

Еще одно интересное наблюдение касается исторической эволюции способа ведения строительных работ: хозяйственный способ приводил к нерациональному и излишнему расходованию бюджетных средств, поскольку не предполагал оформления проектно-сметной документации, а стоимость объекта складывалась по фактически понесенным затратам (с. 109). Внедрение в 1920-х гг. хозяйственного (коммерческого) расчета было важным решением для снижения нагрузки на бюджет. А в 1930-х гг. законодательно устанавливается обязательный перевод строителств с приоритетного ранее хозяйственного способа «к выполнению строительных работ подрядным способом».

Еще интересное наблюдение автора касается уровня регулирования проблемы. Важность жилищного строительства определила необходимость его централизованного регулирования. Развитие гражданского законодательства, определяющего отношения между социалистическими организациями, было сосредоточено на союзном уровне и происходило путем издания многочисленных постановлений Правительства СССР. Таким образом Н.Г. Красавцева делает вывод, что республиканские Гражданские кодексы постепенно утрачивали свою актуальность в этой сфере (с. 121). Особенностью, обусловленной плановым способом хозяйствования в СССР, было то, что плановые акты являлись предпосылкой и нормативной основой для хозяйственных договоров. То есть, к отношениям в сфере государственного жилищного строительства, "помимо специального регулирования применялось законодательство в области планирования".

Особое место занимает в диссертации вопрос контроля за строительством. Так, при рассмотрении Положения 1944 г. об архитектурно-строительном контроле автором было отмечено сходство полномочий тогдашних государственных контролеров с изложенными в постановлении ВЦИК, СНК РСФСР от 01.04.1935 г. «О реорганизации строительного

контроля». Вместе с тем автор замечает, что по тексту Положения 1944 г. вместо термина «строительное законодательство» используется формулировка «законодательство в области строительства». По авторской гипотезе, это, вероятнее всего, подтверждает комплексный характер отношений в сфере строительства, требующий разностороннего регулирования нормами нескольких отраслей права, а не формирования строительного права в качестве новой отрасли (с. 128).

Автор справедливо отмечает, что необходимость обеспечения населения относительно комфортным и недорогим государством жильем порождало необходимость типового проектирования. Процедуры создания и последующего применения типовых проектов в государственном жилищном строительстве получили специализированное законодательное регулирование в 50-х – 60-х гг. прошлого века. К 1968 г., как отметил автор, произошла еще одна унификация и едиными заказчиками по строительству жилых домов стали считаться местные советы, что завершило период складывания понятия «государственное жилищное строительство» (с. 143). Появление в Конституции 1977 г. статьи о праве на жилище автор связывает не только с внутренними процессами в стране но и с развитием международно-правовой защиты ряда социальных прав.

Таким образом, автором проделана большая работа, связанная с реконструкцией истории государственного жилищного строительства в СССР. Полученные результаты определяют достоверность сделанных выводов и наблюдений. Вместе с тем, как и любое самостоятельное научное исследование, работа Н.Г. Красавцевой вызывает вопросы, желание поспорить или указать на отдельные недостатки.

1. Автор пишет: «Для выявления этапов развития правовых институтов, отраслей права и прочих явлений можно использовать специально-исторический метод периодизации с учетом особенностей юридической науки» (с. 25). Хотелось бы получить пояснение относительно того, что

- автор понимает под специально-историческим методом периодизации и какие особенности юридической науки учитывались при его применении.
2. Автором была выявлена конкуренция союзных и республиканских органов и связанный с ней конфликт, по поводу видения оптимальной модели разграничения полномочий федерального центра и союзных республик в рамках общего предмета ведения "государственное жилищное строительство". По мнению автора, это создавало проблему удешевления строительства (с. 72). Почему?
 3. Автор пишет, что к числу застройщиков жилых объектов разными правовыми актами были отнесены наркоматы и находящиеся в их ведении предприятия, а также исполкомы, государственные учреждения и их хозрасчетные предприятия. Утверждается, что это свидетельствует о недостатках юридической техники советских законодателей и нестабильности жилищной политики государства (с. 77). Представляется, что этот тезис нуждается в дополнительном пояснении.
 4. В ходе исследования автор неизбежно выходит на сюжеты, связанные с гражданско-правовой стороной дела. Так, в работе показано, что начало эпохи государственного жилищного строительства ознаменовалось доминированием договора застройки, тогда как по мере совершенствования нормативного регулирования соответствующих отношений все чаще стали прибегать к договору бессрочного пользования землей. Автор отмечает, что в отличие от права застройки, «на строения, возведенные на предоставленном в бессрочное пользование земельном участке, возникало право собственности застройщика», о чем было сказано в Гражданском кодексе 1922 г. (примечание 3 к статье 71) (с. 108). Целесообразность такой эволюции стоило бы прокомментировать.
 5. Из приведенных в работе документов следует, что государственные контролеры следили не только за соблюдением технических правил и лимитов стоимости строительства, но и выдавали разрешения на производство строительных работ, контролировали качество

используемых строительных материалов и принимали участие в комиссиях по приемке в эксплуатацию законченных строительством объектов. При выявлении каких-то недочетов на стройках контролеры имели право приостанавливать ведение строительства; снимать с работы лиц, не имеющих право на производство строительных работ; передавать материалы в соответствующие инстанции для привлечения к дисциплинарной или уголовной ответственности виновных в нарушениях лиц, а также могли наложить запрет на использование несоответствующих нормативам стройматериалов. Отдельной обязанностью контролеров было следить за выполнением директив по снижению стоимости и улучшению качества строительства (с. 124). Это согласно положению о реорганизации строительного контроля 1935 г. А как справлялись контролеры с таким объемом задач? Наделили ли их инструкциями, насколько многочисленным был штат контролеров? Как распределялась сеть таких контролеров по стране?

- б. Введение авторского надзора проектных организаций за строительством предприятий, зданий и сооружений, сначала в промышленном, а затем и в жилищном строительстве. Указанная мера не только должна была способствовать сокращению продолжительности и снижению стоимости строительства, но и приводить к улучшению качества возводимых объектов (с. 139). Возникает вопрос: насколько эффективной оказалась эта система надзора? Сколько по времени она действовала?

Сделанные замечания не снижают общей положительной оценки рецензируемого научно-квалификационного исследования. Диссертация Красавцевой Н.Г. отвечает требованиям, установленным Московским государственным университетом имени М.В. Ломоносова к работам подобного рода. Содержание опубликованных работ и диссертации соответствует паспорту специальности 5.1.1 – «теоретико-исторические правовые науки» (по юридическим наукам), а также критериям, определенным пп. 2.1-2.5 Положения о присуждении ученых степеней в

Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова. Диссертация оформлена, согласно приложениям №5, 6 Положения о диссертационном совете Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Вывод: соискатель Красавцева Наталия Георгиевна заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.1 – «теоретико-исторические правовые науки».

Официальный оппонент:

доктор юридических наук, профессор,
декан Юридического факультета имени М.М. Сперанского, заведующая кафедрой истории государства и права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Институт права и национальной безопасности Российской Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Лаптева Людмила Евгеньевна

подпись

« ___ » _____ 2023 г.

Подпись декана юридического факультета имени М.М. Сперанского, заведующей кафедрой истории государства и права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Институт права и национальной безопасности Российской Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» Л. Е. Лаптевой удостоверяю:

Контактные данные:

Тел.: 8 (499) 956-99-55; e-mail: lapteva-le@ranepa.ru .

Специальность, по которой официальным оппонентом защищена диссертация:

12.00.01 – Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

Адрес места работы:

119571, г. Москва, Проспект Вернадского, д. 84,

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Институт права и национальной безопасности Российской Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», юридический факультет имени М.М. Сперанского

Тел.: 8 (499) 956-99-55; e-mail: lapteva-le@ranepa.ru .