

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
имени М.В. ЛОМОНОСОВА

*На правах рукописи*

**Красавцева Наталия Георгиевна**

**Становление и развитие правового регулирования  
государственного жилищного строительства в  
Советском государстве в 1917-1977 гг.**

Специальность 5.1.1 Теоретико-исторические правовые науки

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва - 2023

Диссертация подготовлена на кафедре истории государства и права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова

- Научные руководители** – *Полянский Павел Львович*,  
доктор юридических наук, доцент  
*Максимова Ольга Дмитриевна*,  
доктор юридических наук, доцент
- Официальные оппоненты** – *Лаптева Людмила Евгеньевна*,  
доктор юридических наук, профессор,  
ФГБОУ ВО «Институт права и национальной безопасности Российской Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ», декан юридического факультета им. М.М. Сперанского, кафедра истории государства и права, заведующая кафедрой;  
*Ящук Татьяна Федоровна*,  
доктор юридических наук, профессор,  
ФГАОУ ВО «Омский государственный университет имени Ф.М. Достоевского», кафедра теории и истории государства и права, заведующая кафедрой;  
*Кодинцев Александр Яковлевич*,  
доктор юридических наук, доцент, Санкт-Петербургский институт (филиал) ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)», отдел научных исследований, главный научный сотрудник.

Защита диссертации состоится «18» мая 2023 г. в 16 часов 30 минут на заседании диссертационного совета МГУ.051.3 Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова по адресу: Москва, Ленинские горы, д.1, стр.13-14, 4-й учебный корпус, Юридический факультет, ауд.536а.

E-mail: [dissovet@law.msu.ru](mailto:dissovet@law.msu.ru)

С диссертацией можно ознакомиться в отделе диссертаций научной библиотеки МГУ имени М.В. Ломоносова (Ломоносовский просп., д. 27) и на портале: <https://dissovet.msu.ru/dissertation/051.3/2476>.

Автореферат разослан «\_\_\_» апреля 2023 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
доктор юридических наук, доцент

П. Л. Полянский

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

**Актуальность темы исследования.** Советское государство на всех этапах строительства социализма уделяло большое внимание вопросу обеспечения граждан жилищем. Однако проблема и сейчас является актуальной. Учитывая положительно оцененный опыт из прошлого нашей страны в части решения жилищных проблем, настоящее исследование мотивировано изучением отечественного правового регулирования государственного жилищного строительства.

Выводы, которые будут получены в данной работе, могут быть востребованы и сегодня. Так, например, в процессе реформы законодательства о долевом строительстве в 2018 году был введен контроль уполномоченными банками целевого использования застройщиками денежных средств дольщиков. Необходимо отметить, что данный инструмент не является новеллой для отечественного права и эффективно использовался для контроля целевого использования бюджетных ассигнований в Советском государстве. Это лишь одно из юридических средств, которое заимствовано из прошлого, и даже оно применяется в настоящее время не в полном объеме.

Тема советского правового регулирования государственного жилищного строительства интересна сама по себе, но нельзя забывать о преемственности и цикличности в праве. Примером может служить тот факт, что в некоторых странах мира имеется тенденция к возвращению строительства домов государством для обеспечения спроса на доступное жилье<sup>1</sup>. В Турции для этих целей создано Турецкое государственное жилищное агентство, которое действует на рынке жилья в качестве регулятора и застройщика, при этом как застройщик агентство работает «бесплатно», чтобы построить доступное жилье для бедных

---

<sup>1</sup> Hananel R., Krefetz S. P., Vatury A. Public Housing Matters: Public Housing Police in Sweden, the United States, and Israel // Journal of Planning Education and Research. 2021. Vol. 41. Is. 4. P. 461-476. DOI 10.1177/0739456X18793702.

групп<sup>2</sup>. В Швеции имеются государственные компании, осуществляющие жилищное строительство<sup>3</sup>. В Италии используется государственно-частное партнерство, и участие государства в проблеме ограничивается предоставлением городских земель для комплексного освоения в целях строительства социального жилья<sup>4</sup>.

В современной России в рамках реформы законодательства о долевом строительстве была создана публично-правовая компания «Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства»<sup>5</sup> (с 01 января 2022 г. публично-правовая компания «Фонд развития территорий»<sup>6</sup>), которая с конца 2020 г. имеет полномочия по реализации совместных с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации программ, направленных на строительство (завершение строительства) многоквартирных домов на земельных участках, принадлежащих фонду, с последующей передачей части жилых помещений органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации для их предоставления гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий, гражданам, переселяемым из аварийного жилищного фонда, детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, гражданам, имеющим низкий уровень дохода, страдающим тяжелой формой хронических заболеваний,

---

<sup>2</sup> Çelik Ö. The roles of the state in the financialisation of housing in Turkey // *Housing Studies*. 2021. P. 1-21. DOI 10.1080/02673037.2021.1928003.

<sup>3</sup> Sundström A., Ahmadi Z. The mediating role of CSR on the market orientation and strategic performance relationship-A study of the public housing companies in Sweden // *Sustainability*. 2019. Vol. 11. Is. 6. DOI 10.3390/su11061537.

<sup>4</sup> Della Spina L., Calabrò F., Rugolo A. Social housing: An appraisal model of the economic benefits in Urban regeneration programs // *Sustainability*. 2020. Vol. 12. Is. 2. P. 1-19. DOI 10.3390/su12020609.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 29.07.2017 № 218-ФЗ «О публично-правовой компании по защите прав граждан - участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 31 (часть I). Ст. 4767.

<sup>6</sup> Согласно федеральному закону № 436-ФЗ от 30.12.2021 г. обновленный функционал компании включает в себя, в том числе, полномочия, связанные с содействием в обеспечении устойчивого развития территорий и создании комфортных и благоприятных условий проживания граждан.

многодетным семьям<sup>7</sup>. В перспективе фонд должен стать государственным застройщиком. Но в настоящее время мероприятия осуществляются фондом за счет средств компенсационного фонда, сформированного за счет обязательных отчислений (взносов) застройщиков, работающих на рынке долевого строительства, то есть фактически за счет средств дольщиков – физических лиц, которые заключали с застройщиками договоры участия в долевом строительстве. Объем же государственного финансирования жилищного строительства в последнее время был недостаточен<sup>8</sup>.

Поэтому изучение противоречий советского права в сфере государственного жилищного строительства и способов их разрешения может быть полезно и для разрешения проблемных вопросов современности.

**Степень научной разработанности проблемы.** С. С. Алексеев в своей монографии «Механизм правового регулирования в социалистическом государстве» писал о взятой в своем единстве совокупности юридических средств, при помощи которых обеспечивается правовое воздействие на общественные отношения<sup>9</sup>. В данной парадигме следует отметить, что на правовое регулирование государственного жилищного строительства в СССР влияние оказывали основы планового хозяйствования, государственно-партийные акты и ряд актов, принятых органами коммунистической партии, тем самым поставив вопрос об источниках советского права в историко-правовом, а не в теоретическом исследовании.

---

<sup>7</sup> Федеральный закон от 30.12.2020 № 542-ФЗ «О внесении изменений в статью 201.15-2-2 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» и статьи 3 и 13.4 Федерального закона «О публично-правовой компании по защите прав граждан - участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 1 (часть I). Ст. 81.

<sup>8</sup> Удельный вес участия организаций с государственной формой собственности в общем объеме ввода в эксплуатацию жилых домов в среднем за пять лет (2017 - 2021 гг.) составляет всего 2,06% // Официальная статистика. Предпринимательство. Строительство // Федеральная служба государственной статистики <https://rosstat.gov.ru/> [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/14458> (дата обращения: 01.07.2022).

<sup>9</sup> Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 30.

В рамках теоретико-правового аспекта выявленной проблемы можно выделить работы С. С. Алексеева<sup>10</sup>, А. М. Ваганова, О. Ю. Винниченко<sup>11</sup>, О. В. Галкина<sup>12</sup>, Т. С. Донакова<sup>13</sup>, С. В. Кодана<sup>14</sup>, В. М. Корельского<sup>15</sup>, О. Д. Максимовой<sup>16</sup>, М. Н. Марченко<sup>17</sup>, Т. Е. Новицкой<sup>18</sup>, Б. М. Рубинштейна<sup>19</sup>, М. А. Сафонова<sup>20</sup>, Н. В. Субановой<sup>21</sup>, С. А. Токмина<sup>22</sup>, Т. Ф. Ящук<sup>23</sup> и др.

Несмотря на дискуссионность вопроса о правовой природе плановых актов, праведы советского и современного периода С. С. Алексеев, Т. С. Донаков, О. Д. Максимова, Б. М. Рубинштейн и М. А. Сафонов указывали на нормативные

---

<sup>10</sup> Указ. соч.

<sup>11</sup> Винниченко О. Ю. К вопросу об определении статуса партийных актов в системе источников советского права / О. Ю. Винниченко, А. М. Ваганов // Вестник Тюменского государственного университета. 2012. № 3. С. 204-209.

<sup>12</sup> Галкин О. В. Роль и значение партийных актов в осуществлении прокурорского надзора в СССР в 1920-е-1930-е годы // Пролог: журнал о праве. 2021. №3 (31). С. 133-141.

<sup>13</sup> Донаков Т. С. О юридической природе государственного пятилетнего плана экономического и социального развития союзной республики // Тезисы докладов на теоретической конференции аспирантов Института государства и права Академии наук СССР / Академия наук СССР. Институт государства и права. М., 1989. С. 36-41.

<sup>14</sup> Кодан С.В. Акты РКП(б)-ВКП(б)-КПСС и советское право. Размышления по поводу диссертации С.А. Токмина «Партийные акты в системе источников советского права» // Genesis: исторические исследования. 2016. № 2. С. 127-135; Кодан С. В. Коммунистическая партия в законодательных практиках советского государства в 1917-1980-е годы (историко-теоретический контекст) // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2021. № 3. С. 31-50.

<sup>15</sup> Корельский В. М. О партийно-государственных актах как источнике советского права // Правоведение. 1965. № 2. С. 23-28.

<sup>16</sup> Максимова О. Д. Законотворчество в СССР в 1922-1936 годах: Монография. М., 2014.

<sup>17</sup> Марченко М. Н. Тенденция повышения роли и значения индивидуальных актов в механизме правового регулирования современной России // Государство и право. 2018. № 4. С. 5-12; Источники российского права: вопросы теории и истории: учебник / отв.ред. М. Н. Марченко. М., 2005.

<sup>18</sup> Новицкая Т. Е. Гражданский кодекс РСФСР 1922 года. М., 2002. 224 с.

<sup>19</sup> Рубинштейн Б.М. Советское хозяйственное право: Учебник для слушателей правовых школ и вузов; Ленинградское отделение Коммунистической академии. Институт советского строительства и права. М., 1935.

<sup>20</sup> Сафонов М. А. К вопросу о правовой природе советских народнохозяйственных планов // Пролог: журнал о праве. 2018. № 4(20). С. 11-17; Сафонов М. А. Становление организационно-правовых основ народнохозяйственного планирования в советском государстве в 1917-1932 гг.: автореферат дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01. Екатеринбург, 2017.

<sup>21</sup> Субанова Н. В. Правовая основа прокурорского надзора за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2019. № 5(73). С. 12-25.

<sup>22</sup> Токмин С. А. Партийные акты в системе источников советского права: автореферат дис. ... канд. юр. наук : 12.00.01. Омск, 2016.

<sup>23</sup> Ящук Т. Ф. Организация местной власти в РСФСР. 1921-1929 гг.: монография. Омск, 2007.

элементы планов развития народного хозяйства, пятилетние и семилетние планы. В настоящем исследовании влияние плановых актов на советское правовое регулирование государственного жилищного строительства будет особо отмечено в третьей главе.

К оценке актов, изданных коммунистической партией, в науке права имеется два основных подхода. Первый заключается в том, что роль партии была руководящей, а на основе утвержденных партийных документов принимался нормативный акт или комплекс актов государственного органа<sup>24</sup>. В связи с чем партийные решения не являются источниками советского права. Противоположный подход, выработанный позднее и разделяемый автором, поддерживают О. В. Галкин, С. В. Кодан, В. М. Корельский, Н. В. Субанова и С. А. Токмин. А профессор Т. Ф. Ящук отмечала, что большинство исследователей, занимающихся проблемами советского государства и права, с определенными оговорками склонны считать документы, исходящие от правящей партии и профсоюзов, источниками советского права<sup>25</sup>.

Правовые вопросы капитального строительства в СССР исследовали юристы советского периода М. И. Барышев<sup>26</sup> и И. Л. Брауде<sup>27</sup>. Ученые отмечали, что правовые институты, регулирующие строительство, рассматривались разрозненно в разных отраслях науки права<sup>28</sup>, соответственно, исследование советского правового регулирования государственного жилищного строительства требует системного изучения правовых норм советского административного, финансового, гражданского и земельного права.

---

<sup>24</sup> Источники российского права... С. 29-30.

<sup>25</sup> Ящук Т. Ф. Организация местной власти в РСФСР. С. 102.

<sup>26</sup> Барышев М. И. Правовые вопросы капитального строительства в СССР. М., 1958.

<sup>27</sup> Брауде И. Л. Правовое регулирование капитального строительства в СССР : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.00. М., 1954. 481 с.; Правовые вопросы строительства в СССР / Под ред. д-ра юрид. наук И. Л. Брауде. М., 1960. 264 с. и пр.

<sup>28</sup> Брауде И. Л. Избранное. Очерки законодательной техники. Некоторые вопросы системы советского права. М., 2010. С. 148-150.

Вопросам применения права застройки в СССР свои работы посвящали И. Л. Брауде<sup>29</sup>, А. П. Бышков<sup>30</sup>, С. И. Вильнянский<sup>31</sup>, П. П. Згонников<sup>32</sup>, М. С. Липецкер<sup>33</sup>. Проблемные аспекты использования договорного регулирования в условиях плановой экономики рассматривали Г. Н. Амфитеатров<sup>34</sup>, Я. С. Гликин<sup>35</sup>, Т. Е. Новицкая<sup>36</sup>, И. Б. Новицкий<sup>37</sup>, Н. И. Овчинников<sup>38</sup>, Д. В. Пятков<sup>39</sup>, П. И. Стучка<sup>40</sup>, Р. О. Халфина<sup>41</sup> и др. В области административного и финансового регулирования строительства имеются труды Н. К. Борисюк и А. Ж. Ермаковой<sup>42</sup>, М. А. Заболотного<sup>43</sup>, А. В. Кропачевой<sup>44</sup>, В. М. Лукашевского<sup>45</sup> и др. Работы

---

<sup>29</sup> Брауде И. Л. Необходим ли институт права застройки в Гражданском кодексе СССР? // Социалистическая законность. 1947. № 6. С. 10-12.

<sup>30</sup> Бышков П. А. Институт ограниченных вещных прав на земельные участки в законодательстве и доктрине в дореволюционной и советской России // Вестник РУДН, серия Юридические науки. 2010. № 4. С. 12-20.

<sup>31</sup> Вильнянский С. И. Право застройки в СССР // Ученые записки / Харьковский юридический институт. 1940. Выпуск 2. С. 3-8.

<sup>32</sup> Згонников П. П. О проблемах регулирования вещных прав на природные ресурсы // Российская юстиция. 2015. № 1. С. 68-72.

<sup>33</sup> Липецкер М. С. О юридической природе права застройки // Советское государство и право. 1947. № 3. С. 64-70.

<sup>34</sup> Амфитеатров Г. Н. Основные черты законопроекта о договорах (с приложением законопроекта). Материалы Комиссии по разработке Хозяйственного кодекса СССР; выпуск II / Коммунистическая академия. Институт советского строительства и права. Секция хозяйственного права. М., 1934.

<sup>35</sup> Гликин Я. С. Практические указания по составлению хозяйственных договоров / Я. С. Гликин, Р. С. Фильштинер; под ред. В. С. Плакунова. М., 1933.

<sup>36</sup> Новицкая Т. Е. Гражданский кодекс РСФСР 1922 года. М., 2002. 224 с.

<sup>37</sup> Новицкий И. Б. Развитие договорных обязательств в советском праве // Ученые записки / Московский юридический институт. 1948. Выпуск IV. С. 14-30.

<sup>38</sup> Овчинников Н. И. Соотношение плана и договора в социалистическом хозяйстве // Тезисы докладов и научных сообщений на межвузовской теоретической конференции на тему: «Роль права в развитии социалистической экономики и демократии на современном этапе» / Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова. Юридический факультет. 1966. С. 67-68.

<sup>39</sup> Пятков Д. В. Сделки и административные акты как основания гражданских правоотношений // Современное право. 2002. № 10. С. 11-15.

<sup>40</sup> Курс советского гражданского права. Особенная часть гражданского права: учебное пособие для вузов и комвузов / П. И. Стучка. М., 1931.

<sup>41</sup> Халфина Р. О. Административный акт и гражданско-правовой договор // Советское государство и право. 1952. № 1. С. 45-55.

<sup>42</sup> Борисюк Н. К., Ермакова Ж. А. От совнархозов до кластеров. Часть 2. Совнархозы в 1957-1965 гг. // Вестник Самарского государственного университета. 2015. №2 (124). С. 100-107.

<sup>43</sup> Заболотный М. А. Государственно-правовое регулирование городской жизни в России с 1917 по 1939 гг. // Вестник ННГУ. 2018. №3.



указанных авторов имеют научные результаты, полученные на основе исследования отдельных областей знаний, но даже в своей совокупности дают фрагментарный характер изученности проблемы правового регулирования государственного жилищного строительства в СССР.

Из представителей современной юридической науки Т. Н. Гущина затрагивала правовое регулирование жилищного строительства в рамках работы о жилищной политике Советского государства в период НЭПа<sup>46</sup>. Однако, правовому регулированию жилищного строительства был посвящен лишь один параграф, ограниченный временными рамками исследования (1920-е гг.). Н. М. Луценко<sup>47</sup> и С. Б. Верещак<sup>48</sup> также исследовали жилищное строительство в СССР, но лишь касаясь данной области при изучении особенностей жилищной политики и жилищного права, соответственно.

При выявлении этапов развития правового регулирования государственного жилищного строительства могут быть использованы критерии, выявленные Н. А. Гутаровой<sup>49</sup> и П. Л. Полянским<sup>50</sup>. В первом случае автор обращала внимание на то, что важными при периодизации являются «субъекты, являющиеся носителями прав и обязанностей, а также существующие возможности для реализации субъективных прав и юридических обязанностей»<sup>51</sup>. В свою очередь, П. Л.

---

<sup>44</sup> Кропачева А. В. История развития административно-правового регулирования строительной деятельности // Современное право. 2010. № 2. С. 156-162.

<sup>45</sup> Лукашевский В. М. Выявление и реализация резервов экономии металла в строительстве методами банковского контроля (на опыте работы Стройбанка СССР): дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. М., 1984. 178 с.

<sup>46</sup> Гущина Т. Н. Правовые основы жилищной политики Советского государства в период НЭПа.: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01. М., 2008.

<sup>47</sup> Луценко Н. М. Жилищная проблема и жилищная политика в СССР. М., 1972.

<sup>48</sup> Верещак С. Б. Становление и развитие жилищного права в Советской России: 1917-1991 гг.: историко-правовой аспект: автореферат дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01. Нижний Новгород, 2006.

<sup>49</sup> Гутарова Н. А. Применение метода периодизации в теории права: на примере эволюции основных понятий и представлений о праве народов на самоопределение // Северо-Кавказский юридический вестник. 2011. № 4. С. 41-46.

<sup>50</sup> Полянский П. Л. Предмет правового регулирования как основание периодизации дореволюционной истории отечественного семейного права // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия Юридические науки. 2015. № 4(20). С. 31-38.

<sup>51</sup> Гутарова Н. А. Применение метода периодизации в теории права. С. 44.

Полянский отмечал, что обоснованной периодизации может способствовать «определение момента, когда по объективным причинам регулятор осознает необходимость вмешаться в конкретную сферу»<sup>52</sup>.

Исходя из приведенных подходов, автор критически относится к выработанным А. Е. Харитоновой этапам развития жилищного строительства в СССР, поскольку основным критерием периодизации являлось развитие материально-технической базы<sup>53</sup>. Также автор связывала границы этапов с периодом построения социалистического общества в стране и конкретно-историческими событиями (XX съезд КПСС), что неприемлемо в историко-правовой работе.

И. В. Пилипенко<sup>54</sup> разработал периодизацию жилищного строительства в СССР на основе показателей ввода жилья в СССР по пятилеткам и развития нормативной правовой базы в жилищной сфере. Однако, автор в исследовании учитывал не только государственное, но и кооперативное, индивидуальное и колхозное строительство.

В 2000-х гг. вопросы жилищного строительства в СССР были изучены представителями исторической науки (напр., А. Г. Бориным, В. Н. Горловым, Р. М. Давлетшиной, Н. Н. Макаровой, Ф. Ф. Харрасовым)<sup>55</sup>. Однако, данные работы, в силу их исторической направленности, практически не раскрывают тему правового регулирования жилищного строительства и содержат недостаточно анализа нормативных правовых актов по данному вопросу. Кроме того,

---

<sup>52</sup> Полянский П. Л. Предмет правового регулирования как основание периодизации ... С. 32.

<sup>53</sup> Харитонова А. Е. Основные этапы жилищного строительства в СССР // Вопросы истории. 1965. № 5. С. 50-64.

<sup>54</sup> Пилипенко И. В. Динамика жилищного строительства в республиках СССР в 1920-1980-е гг. // Историко-экономические исследования. 2021. Т. 22. № 4. С. 567-595.

<sup>55</sup> Борин А. Г. Формирование городского образа жизни в индустриальном городе: на материалах города Сталинска 1929-1941 гг.: дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02. Томск, 2010; Горлов В. Н. Жилищное строительство в Москве как социокультурная проблема (1953 – 1991 гг.): дис. ... докт. ист. наук: 07.00.02. М., 2005; Давлетшина Р. М. Массовое жилищное строительство на Южном Урале: 1953-1964 гг.: автореферат дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02. Оренбург, 2018; Макарова Н. Н. Повседневная жизнь Магнитогорска в 1929-1935 гг.: дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02. Магнитогорск, 2010; Харрасов Ф. Ф. Жилищное строительство в Башкирской АССР в 1945-1964 гг. : автореферат дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02. Оренбург, 2017.

объектами указанных исследований являлись процессы, проистекавшие в определенном городе или регионе, что не давало возможности авторам выявить противоречия и особенности правового регулирования жилищного строительства общесоюзного масштаба.

Известным исследователем в области жилищной политики СССР в 1917 – 1940 гг. являлся М. Г. Меерович, однако, его труды сосредоточены в области исторической науки<sup>56</sup> и архитектуры<sup>57</sup>, которые только затрагивали жилищное строительство, уделяя основное внимание вопросам выделения жилища, выселения из него, норм площади и пр.

Поскольку историко-правовых диссертационных работ, релевантных настоящему исследованию, не имеется, можно констатировать фрагментарный характер разработанности темы советского правового регулирования государственного жилищного строительства в правовой доктрине.

**Научной задачей** исследования является системное и комплексное изучение советского правового регулирования государственного жилищного строительства в 1917 – 1977 гг.

**Объектом исследования** являются общественные отношения в сфере государственного жилищного строительства в СССР в период до 1977 гг., закономерности формирования и динамики указанных отношений, начиная от получения прав на земельный участок под застройку и заканчивая вводом в эксплуатацию нового объекта, а также общественные отношения в сфере жилищного строительства в РСФСР в период с 25 октября 1917 г.

**Предметом исследования** выступают нормы советского права, которые регулировали отношения в сфере государственного жилищного строительства, и практика их применения.

---

<sup>56</sup> Меерович М. Г. Социально-культурные основы осуществления государственной жилищной политики в РСФСР : 1917-1941 гг.: дис. ... докт. ист. наук: 24.00.01. Иркутск, 2004.

<sup>57</sup> Он же. От городов-садов к соцгородам: основные архитектурно-градостроительные концепции в СССР: 1917 - первая половина 1930-х гг.: автореферат дис. ... докт. архитектуры: 05.23.20. М., 2015.

Поскольку Союз ССР являлся объединением равноправных народов, предоставленный союзным республикам суверенитет был основой создания обширного республиканского нормативного материала, комплексное исследование которого было бы затруднительно в одной научной работе. В связи с чем автором сужен предмет исследования до общесоюзных норм и законодательства РСФСР.

**Хронологические рамки** исследования охватывают период с Октябрьской революции по 1977 г.

Начало изучаемого периода связано с приходом к власти партии большевиков и сменой государственного режима, конец - с закреплением в Конституции СССР 1977 г. права на жилище, что означало завершение формирования в общих чертах системы государственного жилищного строительства в СССР.

**Цель работы** состоит в выявлении этапов развития советского правового регулирования государственного жилищного строительства и их особенностей, при этом периодизация будет основана на изменениях задач государства, подходов и источников регулирования, выделенных в результате исследования следующих аспектов: жилищная политика, земельно-правовое, гражданско-правовое, административно-правовое, техническое и плановое регулирование.

**Задачи исследования.** Достижение поставленной цели предполагает решение следующих задач:

- исследовать состояние жилищного строительства в начале XX века и в первые годы Советской власти в целях определения предпосылок и причин развития отечественного законодательства о жилищном строительстве;
- на основе анализа нормативных правовых актов дать определение термина «государственное жилищное строительство»;
- определить черты, характеризующие советское правовое регулирование государственного жилищного строительства;

– выделить особенности этапов развития советского правового регулирования государственного жилищного строительства.

**Методологической основой** работы являются общенаучные диалектический и системный подходы и принципы. В работе были использованы общенаучные методы исследования, а именно: диалектический метод познания и общие приемы формальной логики (анализ, синтез, сравнение, индукция и пр.), а также связанные с ними частнонаучные методы: историко-правовой, сравнительно-правовой и формально-юридический. Также был применен статистический метод познания.

Формально-юридический метод использовался при обобщении и анализе нормативных правовых актов советского периода; историко-правовой - для отслеживания эволюции советского законодательства, выявления этапов развития советского правового регулирования государственного жилищного строительства и обосновании примененного разделения на периоды; сравнительно-правовой - при сравнении социалистического нормотворчества с капиталистическим, и советского правового регулирования жилищного строительства с действующим законодательством РФ в данной области.

Статистический метод был использован при анализе количественных показателей в сфере строительной деятельности. Использование указанного метода позволило дать объективный ответ о динамике государственного жилищного строительства.

**Источниковая база исследования** включает в себя советские нормативные правовые акты (декреты, законы, постановления и пр.), ведомственные акты (приказы, инструкции, циркуляры и пр.), неопубликованные архивные материалы, статистические сборники Российской империи, СССР и России, государственные бюджеты Российской империи и СССР, документы коммунистической партии (резолуции, директивы, стенографические отчеты и пр.), а также периодические издания.

Основной источниковой базой являлись советские нормативные правовые акты в виде законов и подзаконных актов, изданных различными органами власти Советского государства в рамках их компетенций. Указанная группа источников составляет **эмпирическую основу** исследования.

Документы партийных съездов и собраний в силу идеологии и политики рассматриваемого периода оказывали существенное влияние на развитие советского права. В связи с чем без изучения директив и резолюций партии настоящее исследование не было бы полным.

Ценным источником послужили материалы Государственного архива Российской Федерации (ГАРФ), Российского государственного архива экономики (РГАЭ), Центрального государственного архива Московской области (ЦГАМО) и Центрального государственного архива города Москвы (ЦГА Москвы).

В фондах ГАРФ были исследованы материалы Совета Министров СССР (Ф. Р-5446. Оп. 1, 12, 14, 14а) и Народного комиссариата труда СССР (Ф. Р-5515. Оп. 29) в целях изучения вопросов систематизации строительного законодательства, проведения договорных кампаний и поиска полнотекстовых постановлений Правительства СССР за 1954 – 1955 гг. Из фондов РГАЭ были отобраны ряд документов Государственного комитета СССР по делам строительства (Ф. 339. Оп. 1), Главного комитета государственных сооружений ВСНХ (Ф. 2259. Оп. 4, 9, 10, 23), Всесоюзного банка финансирования коммунального и жилищного строительства (Ф. 9028. Оп. 1) для исследования ведомственных актов нормативного характера. В ЦГАМО был выявлен и исследован фонд 66 Моссовета (Оп. 11, 13), содержащий постановления и распоряжения данного органа по жилищным и земельным вопросам, начиная с 1917 г., а также сведения о договорах застройки, заключенных с государственными застройщиками. В архивных документах ЦГА Москвы были найдены фонды, отражающие деятельность строительных управлений и трестов города Москвы в период Великой Отечественной Войны и после нее (Ф. Р-589. Московский государственный строительный трест (Мосжилстрой) Управления жилищного

строительства Мосгорисполкома, Ф. Р-831. Управление жилищного строительства Мосгорисполкома).

В периодических изданиях (журналы «Наше строительство», «Архитектура в СССР», «Бюллетень НКВД») были обнаружены: публикации профессиональных строителей о необходимости кодификации строительного законодательства<sup>58</sup>; неопубликованный в собрании законодательства нормативный акт (постановление СНК СССР от 26.12.1929 г. «О мерах к оздоровлению строительства»); ведомственные акты (например, циркуляр Главного управления коммунального хозяйства от 09.10.1923 г. «О правовом положении строений, возведенных по договорам застройки, заключенным до 7 ноября 1917 года», инструкция Народного комиссариата внутренних дел и Народного комиссариата юстиции по применению права застройки от 05.11.1923 г. и пр.); а также письмо Председателя Президиума Верховного Совета СССР Михаила Калинина, напечатанное в 1944 г. и поясняющее принципиальные задачи архитекторов при восстановлении разрушенных военными действиями городов.

Были также исследованы отдельные труды В. И. Ленина, которые являются важным источником информации о политике первых послереволюционных лет.

Таким образом, использованная база источников включает в себя разнообразные по количеству и содержанию материалы, что позволило автору предпринять попытку комплексно изучить проблему.

**Научная новизна и теоретическая значимость.** Настоящая работа представляет собой комплексное научное исследование, в котором впервые в историко-правовой науке предпринята попытка провести всесторонний анализ советского правового регулирования отношений в сфере государственного жилищного строительства в период с 1917 по 1977 гг. с раскрытием характерных черт и особенностей правового регулирования и выявлением этапов его развития.

---

<sup>58</sup> Белиц-Гейман П. С. Создадим строительный кодекс // Наше строительство. 1937. № 12. С. 4-6, Ильинский И. О. О составлении строительного устава Союза ССР // Наше строительство. 1930. № 19-20. С. 844-847.

Автором конкретизированы доктринальные положения об источниках гражданско-правового и административно-правового регулирования изученных общественных отношений. Исследование позволяет уточнить значение различных источников права в советской правовой системе.

**Практическая значимость** работы обусловлена комплексным характером исследования, который дает возможность использовать его результаты в преподавательской деятельности при создании курсов по истории отечественного государства и права, а также узких программ, например, по истории правового регулирования советского градостроения.

**Основные научные положения, выносимые на защиту:**

1. Уже в начале XX века имелись предпосылки к развитию законодательства в области жилищного строительства, к которым можно отнести прирост населения страны с середины XIX века, миграцию населения из деревень в города и связанную с этим необходимость обеспечения жильем нового городского населения, а также плохие условия проживания рабочего класса. Вместе с тем по состоянию на 1917 год институт государственного жилищного строительства в стране отсутствовал, поскольку в капиталистической России жилища для малоимущего населения не являлись элементом социальной политики государства (доходные многоквартирные дома, бараки для рабочих возводились за счет частного капитала).

2. В период с Октябрьской революции и до начала 1930-х гг. партийное и советское руководство хотя и осознавало необходимость вмешательства в сферу жилищного строительства, но не могло принять на себя в полном объеме бремя по разрешению жилищного кризиса. Только к концу первой пятилетки были созданы необходимые предпосылки для становления правового регулирования государственного жилищного строительства в СССР.

В период с Октябрьской революции и до начала 1930-х гг. принимаемые властью решения для ликвидации жилищного кризиса, такие как политика изъятий, использование института права застройки или ставка на кооперативное



жилищное строительство, имели кратковременный эффект и сопровождались дополнительными проблемами. В их числе злоупотребления при изъятии жилых помещений, отсутствие механизма, обеспечивающего сохранность жилищного фонда, и задолженность по возврату бюджетных средств, полученных кооперацией в качестве льготных кредитов на строительство.

3. Институт государственного жилищного строительства в СССР формировался как комплекс взаимосвязанных мер по созданию жилых помещений в жилых и нежилых строениях государственными застройщиками, включающий в себя финансовое, плановое, техническое, земельно-правовое и гражданско-правовое регулирование, а также систему контролирующих органов. В процессе создания данного комплекса взаимосвязанных мер можно выделить 2 этапа:

1 этап (становление): начало 1930-х – середина 1950-х гг.;

2 этап (развитие): середина 1950-х гг. – 1977 гг.

4. Специфика первого этапа советского правового регулирования государственного жилищного строительства определена переходом на подрядный способ ведения строительных работ, связыванием плана и договора и установлением договорных (хозяйственных) связей между социалистическими организациями. Дополнительными особенностями являлось складывание системы государственного управления и строительного контроля, а также развитие финансовых инструментов, обеспечивающих государственное жилищное строительство.

5. Особенности второго этапа правового регулирования государственного жилищного строительства в СССР являются законодательное регулирование типового проектирования; завершение гражданско-правового оформления договора подряда на капитальное строительство; закрепление разграничения предметов ведения в сфере отношений по капитальному строительству между союзными и республиканскими органами.

6. К чертам правового регулирования государственного жилищного строительства в советский период можно отнести неоднократную смену государственных задач и правовых подходов в процессе его развития; комплексное регулирование; влияние плановости экономики на формирование и развитие специализированного гражданско-правового законодательства; выделение среди источников правового регулирования ряда партийных и многочисленных партийно-государственных актов, имеющих прямое действие на отрасль.

**Степень достоверности** выносимых на защиту положений обусловлена комплексным подходом, примененным в дополнение к частнонаучным методам правовой науки статистическим методом исследования, обширной эмпирической основой (изучены советские нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения в сфере государственного жилищного строительства, за 60 лет) и неопубликованными архивными материалами двух государственных и двух региональных архивов.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация подготовлена, обсуждена и рекомендована к защите на заседании кафедры истории государства и права юридического факультета Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова.

Основные результаты и положения исследования представлены в пяти статьях диссертанта, опубликованных в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете МГУ по специальности, одна из которых – в соавторстве.

Основные результаты и положения исследования представлены в публичных выступлениях автора на международных конференциях «Высшее образование для XXI века» (Москва, 2020, 2021); на международной научно-практической конференции «Программные положения и практические подходы ООН и МОТ в сфере достижения социальной справедливости и повышения качества жизни» (Москва, 2021). Основные положения диссертации представлены

в авторском курсе «Долевое строительство в России», прочитанном в Ассоциации дополнительного профессионального образования «Русская Школа Управления» (Москва, 2019-2022).

**Структура работы** определена целью и задачами исследования. Диссертация включает в себя введение, три главы, состоящие из девяти параграфов, заключение и библиографический список. Выделение глав обусловлено предложенной авторской периодизацией развития советского правового регулирования государственного жилищного строительства.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ**

Во **Введении** обоснована актуальность темы диссертационного исследования, раскрыта степень научной разработанности проблемы, определены научная задача, предмет, объект, хронологические рамки, цель и задачи исследования, отражены методологическая основа и источниковая база работы, доказаны научная новизна исследования, его теоретическая и практическая значимость, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, а также отражена и обоснована структура исследования.

В **первой главе «Предпосылки развития института государственного жилищного строительства»** исследованы нормативная основа и фактическое состояние жилищного строительства в первые три десятилетия XX века в целях выявления периода возникновения института государственного жилищного строительства в истории нашей страны. Первая глава состоит из трех параграфов.

В **первом параграфе «Правовое регулирование жилищного строительства в России перед Октябрьской революцией»** описан экономический строй страны в начале XX века, изучены нормативные правовые акты, применяемые к общественным отношениям в сфере жилищного строительства (Закон о праве застройки от 23 июня 1912 г. и Строительный устав 1832 г.), проведен анализ статистических данных по городскому населению страны и государственным расходам на строительство. Особо отмечена проблема

недостатка жилищ для малоимущих граждан и отсутствие вмешательства государства в ее решение.

Во втором параграфе **«Жилищный кризис в период формирования Советского государства и первые попытки его преодоления до середины 1920-х гг.»** автором определены используемые в работе критерии выделения этапов развития института государственного жилищного строительства в Советском государстве, а также приведен анализ советских нормативных правовых актов по следующим направлениям: жилищная политика, земельно-правовое, гражданско-правовое, административно-правовое, техническое и плановое регулирование.

Отражено, что первые попытки государства решить жилищную проблему в отсутствии реальной экономической возможности были первоначально основаны на принудительном прекращении прав собственности и его составляющих (изъятие, уплотнение и пр.), а в последующем – на привлечении в жилищное строительство частного капитала и использовании известного в дореволюционный период института права застройки.

Автором установлено, что до середины 1920-х гг. в советском законодательстве отсутствовали специализированные нормативные требования к проектированию жилых домов, пробел законодательства был восполнен путем применения на территории страны утвержденного еще в 1832 г. Устава строительного.

Автор приходит к выводу, что ни один из названных выше подходов не принес ожидаемого результата.

В третьем параграфе **«Новые пути разрешения жилищного вопроса в связи с экономическими преобразованиями начала индустриализации»** проанализированы изменения законодательства СССР, выполненные в соответствии с принятой в июле 1926 г. объединенным Пленумом ЦК и ЦКК ВКП(б) резолюцией «По жилищному строительству», согласно которой основными застройщиками жилых объектов должны были стать государственные

застройщики (органы местной власти и хозяйственные предприятия). Предложенные пленумом партии меры для решения жилищного кризиса были рассчитаны на несколько лет и отразили плановый государственный подход к жилищному строительству. Автором определено, что, несмотря на изменение направления развития жилищной политики СССР, строительная деятельность в целом и государственное жилищное строительство в частности носили до начала 1930-х гг. вспомогательный характер и были подчинены цели индустриализации страны.

Автор заключает, что до завершения первой пятилетки регулятор (государство) хотя и осознавал необходимость развития государственного жилищного строительства, но не мог принять на себя в полном объеме бремя по разрешению жилищного кризиса. Выбираемые властью решения для ликвидации проблемы, такие как политика изъятий, использование института права застройки или ставка на кооперативное жилищное строительство, имели кратковременный эффект и сопровождались дополнительными проблемами. В качестве предпосылок для формирования института государственного жилищного строительства автор видит прирост населения страны с середины XIX века, миграцию населения из деревень в города и связанную с этим необходимость обеспечения жильем нового городского населения, плохие условия проживания рабочего класса, злоупотребления при изъятии жилых помещений, отсутствие механизма, обеспечивающего сохранность жилого фонда, и задолженность по возврату бюджетных средств, полученных кооперацией в качестве льготных кредитов на строительство.

**Во второй главе «Развитие правового регулирования государственного жилищного строительства в СССР в 1930-е – середине 1950-х гг.»** рассмотрен период создания эффективной модели реализации государственного жилищного строительства в СССР на основе ранее выявленных предпосылок для становления института. Вторая глава состоит из трех параграфов.

**В первом параграфе «Особенности источников правового регулирования государственного жилищного строительства в 1930-е – середине 1950-х гг.»** автором изложены доктринальные подходы и дана оценка партийным, плановым и партийно-государственным актам в качестве источников правового регулирования государственного жилищного строительства в СССР. Особо отмечено, что утвержденные в установленном порядке плановые акты и некоторые партийные акты имели нормативный характер, прямое действие и должны рассматриваться как правовые источники.

**Во втором параграфе «Формирование комплексного подхода государства к решению жилищного вопроса в СССР и его основные аспекты»** отражены ключевые изменения, произведенные в стране применительно к области исследования и отражающие более совершенный уровень регулирования. Автором установлено, что в результате преобразований был выработан комплекс взаимосвязанных мер по созданию жилых помещений в жилых и нежилых строениях государственными застройщиками, включающий в себя финансовое, плановое, техническое, земельно-правовое и гражданско-правовое регулирование. В частности, был реализован механизм финансирования строительства через систему банков долгосрочных вложений, подверглась изменению конструкция земельно-правовых отношений в сфере жилищного строительства (замена права застройки бессрочным пользованием земельными участками под застройку). В сфере обязательственного права сторонами договора подряда на капитальное строительства стали социалистические организации, а подрядные отношения в сфере строительства были переведены на плановую основу.

**В третьем параграфе «Основные изменения в сфере государственного управления жилищным строительством в 1930-е – середине 1950-х гг.»** показано, что комплексный подход к решению жилищной проблемы характеризовался, в том числе, совершенствованием системы административно-правового регулирования государственного жилищного строительства. На данном

этапе были проведены реформы строительного (с 1944 г. архитектурно-строительного) и финансового контроля, а в 1950 г. в сфере государственного регулирования строительства появился постоянно действующий орган межотраслевой координации (Государственный комитет Совета Министров СССР по делам строительства (Госстрой СССР)), который активно участвовал в нормотворчестве, внедрил систему двухстадийного проектирования путем утверждения первых строительных норм и правил (СНиП) и проработал вплоть до смены государственного строя.

**Третья глава «Государственное жилищное строительство с середины 1950-х гг. до принятия Конституции СССР 1977 г.»** посвящена эволюции выявленного комплекса мер, формирующего институт государственного жилищного строительства в СССР, результатом которой стало качественное изменение социальной политики государства. Третья глава состоит из трех параграфов.

**В первом параграфе «Правовое регулирование типового государственного жилищного строительства»** раскрыто законодательное развитие типового проектирования, индустрии строительных материалов и конструкций, как важных элементов массового государственного жилищного строительства. Проведенная в соответствии с постановлениями ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 4 ноября 1955 г. «Об устранении излишеств в проектировании и строительстве» и от 31 июля 1957 г. «О развитии жилищного строительства в СССР» жилищная реформа установила правило строительства жилых домов по типовым экономичным проектам с последующим посемейным заселением, а размещение по всей стране объектов промышленности сборных железобетонных конструкций и домостроительных комбинатов позволило к 1965 г. возводить более 60 млн. кв. м. жилья в год.

**Второй параграф «Влияние экономических преобразований на жилищное строительство с середины 1950-х гг. до принятия Конституции СССР 1977 г.»** посвящен преобразованиям в финансировании государственного

жилищного строительства, с которым неразрывно связаны вопросы управления строительством, финансового контроля и удешевления строительства. Автором показано, что расширение контрольных полномочий банков долгосрочных вложений, проведенная в 1950-х гг. реформа организации управления промышленностью и строительством, а также экономическая реформа А. Н. Косыгина 1965 г. позитивно повлияли на финансовую составляющую строительного процесса, что в совокупности с законодательным регулированием типового проектирования массового жилья и усилением промышленности строительных материалов и конструкций создали предпосылку для принятия на себя государством в Конституции СССР 1977 г. обязанности по обеспечению права граждан СССР на жилище.

Автор обосновывает, что именно государственное жилищное строительство обеспечивало одну из гарантий данного права – развитие государственного жилищного фонда.

В третьем параграфе **«Особенности гражданско-правового регулирования подряда на капитальное строительство в законодательстве 1960-х гг.»** установлено, что влияние плановых актов на исследуемые общественные отношения, которое прослеживалось в нормативных правовых актах с 1930-х гг., укрепилось путем выделения в общесоюзном акте систематизации законодательства (Основы гражданского законодательства СССР и союзных республик 1961 г.) в отдельную главу договора подряда на капитальное строительство. В результате анализа посвященных указанному договору норм права определено, что свобода договора была существенно ограничена у его сторон: выбор объекта строительства, определение сметной цены договора, вопрос заключения или прекращения договора – всего этого стороны не решали самостоятельно, а лишь подчинялись акту государственного управления в виде утвержденного плана. По данной причине договор подряда на капитальное строительство, наряду с договором поставки, также заключавшимся на основании плана, именовался в советской доктрине плановым договором.



Несмотря на отсутствие данного термина («плановый договор») в советском законодательстве, автором отмечено, что связь плана и договора подряда на капитальное строительство стала явной и прямой. В утвержденных в 1969 г. Советом Министров СССР Правилах о договорах подряда на капитальное строительство невыполнение обязательств по указанному договору считалось нарушением государственной дисциплины. Постановка в пятилетних планах конкретных задач по обеспечению населения СССР жильём и серьезный государственный подход к реализации намеченных целей позволили в конце 1970-х гг. заниматься уже не ликвидацией жилищного кризиса, как это было в начале века, а решать социальную задачу по обеспечению конституционного права граждан СССР на получение благоустроенного жилья.

В **Заключении** сформулированы основные выводы, к которым пришел диссертант по результатам проведенного исследования.

## ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

*Список работ, опубликованных в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете МГУ по специальности:*

1. Максимова О. Д., Красавцева Н. Г. Жилищный кризис и попытки его преодоления в первых декретах Советской власти (1917-1918 гг.) // Аграрное и земельное право. - 2020. - № 2 (182). - С. 65-67. (0,4 п. л.). (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,215).
2. Красавцева Н. Г. Становление механизма правового регулирования государственного жилищного строительства в СССР // Аграрное и земельное право. 2021. № 7 (199). С. 25-28. (0,4 п. л.). (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,215).
3. Красавцева Н. Г. Этапы развития правового регулирования государственного жилищного строительства в СССР // Аграрное и земельное право. 2021. № 8 (200). С. 68-71. (0,4 п. л.). (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,215).
4. Красавцева Н. Г. Расчет эффективности правового регулирования на примере жилищного строительства в СССР // Право и государство: теория и практика. 2021. № 11 (203). С. 80-82. (0,4 п. л.). (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,145).
5. Красавцева Н. Г. Понятие «государственное жилищное строительство» в советском праве // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2022. № 3. С. 38–43. (0,5 п. л.). (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,573).