

ОТЗЫВ

официального оппонента

на диссертацию на соискание ученой степени
кандидата юридических наук Красавцевой Наталии Георгиевны
на тему: **«Становление и развитие правового регулирования
государственного жилищного строительства
в Советском государстве в 1917-1977 гг.»**

по специальности 5.1.1 – «теоретико-исторические правовые науки»

Актуальность темы диссертационного исследования не вызывает возражений, она подтверждается применением практики государственного регулирования жилищного строительства как в исторической ретроспективе, так и в современных условиях. Активная роль государства в обеспечении граждан жильем проявляется не только в тех случаях, когда оно непосредственно не участвует в строительных проектах, но и когда использует опосредованные способы воздействия на жилищную сферу. Наиболее эффективным способом такого воздействия является создание надлежащего механизма правового регулирования.

В условиях советского государства, когда государственная собственность занимала доминирующие позиции, значительное число жилищ как вещей также являлись государственными. Необходимость обеспечения граждан жильем проистекала из социального характера советского государства. В современных условиях, не смотря на сложившийся свободный рынок жилья и ограничение доступа к жилью исключительно финансовыми факторами, государственное жилищное строительство сохраняется в рамках реализации социальной и экономической функции государства.

Советский опыт дает возможность выявить апробированные временем эффективные юридические нормы и механизмы правового регулирования по развитию жилищного строительства, которые после верификации могут использоваться в настоящее время. Автор показал, что при всем своеобразии

отечественного правового опыта участия государства в жилищном строительстве он не является уникальным, поскольку подобные практики прослеживаются на примере других государств.

Обоснованность научных положений, выводов и рекомендаций подтверждается наличием адекватной теоретической базы диссертации, выбором и применением необходимых методов исследования, структурой работы, построенной по принципу хронологической периодизации, что соответствует цели и задачам историко-правового сочинения. Концептуальное единство диссертации обеспечивается последовательным рассмотрением в каждой главе аспектов, характеризующих жилищную политику, земельно-правовое, гражданско-правовое, административно-правовое, техническое и плановое регулирование.

Диссертационное исследование опирается на солидную источниковую базу, включающую документы разного происхождения, в том числе ранее не использовавшимися учеными материалы, извлеченные из фондов государственного архива Российской Федерации, Российского государственного архива экономики и др., а также публикации профессиональных журналов – «Бюллетень НКВД», «Наше строительство», «Архитектура в СССР». Это позволило ввести в научный оборот не ряд нормативных и ненормативных актов, например, отсутствующее в Собрании законодательства постановление СНК СССР от 26.12.1929 г. «О мерах к оздоровлению строительства». Выявлена делопроизводственная документация, отражающая механизм правового регулирования, показать правоприменительную практику. Количественные результаты правового регулирования государственного жилищного строительства даны с опорой на статистические материалы, что повышает их объективность. Суждения и выводы автора коррелируются с устоявшимися в историко-правовой науке позициями, что прослеживается при выделении этапов советского правового регулирования государственного жилищного строительства, которые соотносятся с общей периодизацией истории государства и права России.

В первой главе раскрываются предпосылки возникновения и последующего развития государственного жилищного строительства. Отмечается определенная преемственность с дореволюционной практикой, например, указывается на длительное применение Строительного устава 1832 г. ввиду отсутствия аналогичного по содержанию советского акта. Характеризуя становление советского законодательства, автор отмечает его быструю изменчивость, использование в нормотворчестве терминов национализация, конфискация, реквизиция, секвестр, муниципализация как синонимов, хотя при соблюдении правил юридической техники они должны иметь разное смысловое наполнение.

Всестороннее освещение получил опыт преодоления жилищного кризиса и стимулирования строительства домов в период нэпа. На неустойчивость законодательства влияла постоянная реорганизация государственных органов, отвечающих за данную отрасль, что исключало системную управленческую и правотворческую деятельность. При этом, как показано в диссертации, государство предпринимало разнообразные меры, которые позволяли финансировать строительство жилья. Поддерживая выводы автора, можно утверждать, что наибольшую эффективность иллюстрирует практика, сочетающая государственный и частный интерес. Ее хорошо демонстрировал Центральный банк коммунального хозяйства и жилищного строительства (Цекомбанк), где концентрировался специальный капитал для выдачи долгосрочных ссуд на строительство рабочих жилищ, наполнение которого регламентировалось государством.

Рассматривая во второй главе развитие правового регулирования государственного жилищного строительства в СССР в 1930-е - середине 1950-х гг. Н.Г. Красавцева верно отметила доминирование технократического подхода, выразившегося в том, что города и поселки являются обслуживающими по отношению к промышленным и транспортным предприятиям, вокруг которых они расположены.

Отказ от такого подхода произошел только середине 1950-х гг., когда «размещение городов и планировке населенных пунктов имели значение градостроительные нормы, а не наличие или отсутствию на близлежащей территории индустриального объекта (с.94 дисс.).

Автор показал, как на протяжении 1930-х - 1950-х гг. совершенствовалась модель государственного управления жилищным строительством. Именно в эти годы была создана система строительного контроля и финансового контроля за строительством, содержание которых раскрывается в диссертации, показано ее положительное влияние на государственное жилищное строительство. Особо выделено: именно в эти годы за государственным жилищным строительством в законодательстве закрепились характеристика массового, что меняло строительные нормы в сторону создания наиболее экономичных типовых проектов многоквартирных домов.

Анализируя период государственного жилищного строительства с середины 1950-х гг. и до принятия Конституции СССР 1977 гг., наиболее важными факторами, влияющими на государственное жилищное строительство второй половины XX века, автор указал следующие: комплексное законодательное регулирование типового массового строительства; развитие индустрии сборного железобетона; проведение жилищная реформа; централизация процессов проектирования; экономические преобразования (с.159 дисс.). В целом можно принять данный вывод, хотя он и обобщает разные по социальной и юридической природе факторы.

Признавая особенности источников права советского периода и верно излагая дискуссионные позиции ученых по отношению партийных и государственно-партийных актов, автор выделяет и анализирует наиболее значимые для раскрытия темы диссертационного исследования. Предметно изучены Постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР от 04.11.1955 г. № 1871 «Об устранении излишеств в проектировании и строительстве»,

постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР от 31.07.1957 г. № 931 «О развитии жилищного строительства в СССР», партийно-государственные акты об этажности жилых домов, совместное Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР № 392 от 28.05.1969 г. «О мерах по улучшению качества жилищно-гражданского строительства» и утвержденные Госстроем СССР требования к проектированию жилых зданий.

Автор обращает внимание на разграничение предметов ведения Союза ССР и союзных республик, установленное в Основах гражданского законодательства 1961 г. Из проведенного исследования следует, что базовые нормы закладывались в общесоюзные акты. Именно союзные Правила о подрядных договорах по строительству 1955 г., затем Правила о договорах подряда на капитальное строительство 1969 г., и Правила о договорах подряда на выполнение проектных и изыскательских работ, принятые 25.05.1959 г. Госстроем СССР, Госпланом СССР, Минфином СССР определили поворот к утверждению договорных отношений в рамках строительной деятельности. Свобода договора в условиях доминирования государственной собственности и плановой системы хозяйства существенно ограничивалась. Автор пишет, что стороны при заключении и исполнении договора подряда на капитальное строительство 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 доктрине плановым договором» (с.161 дисс.).

Автор верно отмечает, что по мере демократизации управленческих отношений возросла роль местных советов в воздействии на жилищное строительство. С 1968 г. едиными заказчиками по строительству жилых домов стали местные советы, что, как считает автор, вернуло положение, впервые упомянутое в декрете ВЦИК от 20 августа 1918 г. «Об отмене прав частной собственности на недвижимости в городах», и завершило период складывания понятия «государственное жилищное строительство» (с.162 дисс.). Право на жилище было закреплено в Конституции СССР 1977 г.

Итогом развития правового обеспечения государственного жилищного строительства в советский период, как справедливо делает вывод автор, стал качественный переход всех действий государства в этом направлении, который имел целью не преодоление жилищного кризиса, а обеспечение конституционного права граждан СССР на получение благоустроенного жилья.

Новизна диссертационного исследования заключается в том, что впервые проведено комплексное исследование советского опыта становления и развития правового регулирования государственного жилищного строительства в период с 1917- по 1977 гг. При этом, выделены этапы правового регулирования, дана их характеристика, указаны особенности.

В качестве отдельных недостатков, не снижающих высокой оценки, можно указать следующее:

1. Некорректность некоторых формулировок, которые затрудняют понимание смысла высказываемых суждений, например: «... 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» (с.5 автореф.).

2. Неясно, разделяет ли автор используемые для определения методологической основы работы понятия «подходы», «принципы» и «методы». Сказано, что «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.)» (с.13 автореф.).

3. Автор не комментирует определение верхнюю хронологическую границу исследования, при этом выбор нижней хронологической границы, которая отнесена к началу 1930-х гг. получил объяснение.

4. Представляется, что обращаясь к Декрету ВЦИК от 20 августа 1918 г. «Об отмене права частной собственности на недвижимости в городах» автор необоснованно сузил его значение, поскольку текст декрета анализируется преимущественно при изучении права застройки. Однако наиболее важными были нормы, закреплявшие муниципализацию городских земель, отказ от деления имущества на движимое и недвижимое, что серьезно повлияло на правовое обеспечение жилищного строительства.

5. В диссертации, особенно применительно к ранним годам советского государства рассмотрены меры по улучшению жилищных условий одной категории населения – рабочих, однако в городах жилищные потребности имели и другие социальные группы, правовой механизм их удовлетворения не получил отражения в диссертации.

Вместе с тем, указанные замечания не умаляют значимости диссертационного исследования.

Материалы и выводы диссертации получили практическую апробацию не только в научном сообществе, но и путем включения в авторский курс «Долевое строительство в России» программы дополнительного профессионального образования.

По теме диссертации опубликована 5 статей в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете МГУ по специальности.

Содержание автореферата соответствует содержанию диссертации.

Диссертация отвечает требованиям, установленным Московским государственным университетом имени М.В. Ломоносова к работам подобного рода. Содержание 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.

Работа соответствует требованиям, предъявляемым Положением о присуждении учёных степеней в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова (утв. приказом ректором МГУ № 33 от 18.01.2019 г. с изм., внесёнными приказом ректора МГУ № 45 от 19.01.2023 г.).

Таким образом, 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,
заведующая кафедрой теории и истории государства и права федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского»

Ящук Татьяна Федоровна

подпись

«__» _____ 2023 г.

Контактные данные:

Тел.: +7 (3812) 22 97 72; e-mail: IashchukTF@omsu.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:

644077, г.Омск, проспект Мира, д.55-А,

федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского», кафедра теории и истории государства и права

Тел.: +7 (3812) 22 97 72; e-mail: IashchukTF@omsu.ru .

Подпись заведующей кафедрой теории и истории государства и права федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского» Т. Ф. Ящук удостоверяю: