



На вопросы редакции журнала «ЗАКОН» отвечает **председатель Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству Павел Владимирович КРАШЕНИННИКОВ**

### «СЕГОДНЯ Я НАЗВАЛ БЫ ЖИЛИЩНЫЙ КОДЕКС ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫМ»

Доктор юридических наук, профессор. В 1996 году защитил диссертацию на тему «Современные проблемы права собственности и иных вещных прав на жилые помещения». Заслуженный юрист РФ. Государственный советник юстиции Российской Федерации.

Председатель Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства. Председатель Ассоциации юристов России. Автор работ в области частного и публичного права, в том числе «Серебряный век права», «12 апостолов права», «Времена и право», «Страсти по праву: очерки о праве военного коммунизма и советском праве. 1917–1938» и др., статейных комментариев к Гражданскому, Жилищному, Гражданскому процессуальному и другим кодексам РФ.

— Как Вы считаете, жилищное право больше относится к области частноправового или публично-правового регулирования? Должно ли государство уходить из регулирования жилищных отношений, оставив за собой только социальные вопросы? Каковы перспективы развития жилищного права, на Ваш взгляд?

— Я много писал о том, как складывалось в нашей стране жилищное право. Считаю, что деление права может быть на частное и публичное, международное и национальное, процессуальное и материальное, а деление права по отраслям возникло искусственно, в первую очередь для решения социально-политических задач. Именно по этой причине у нас много кодифицированных актов, так как с помощью кодификации решались прежде всего сиюминутные вопросы публичного права. Первым кодексом у нас в стране был Семейный, потом Трудовой, но причины их появления были отнюдь не юридического характера: хоте-

ли отобрать процесс регистрации актов гражданского состояния у религиозных организаций, забрать имущество у церквей, уравнивать мужчин и женщин в принудительном труде, т.е. в основе их появления главным образом лежат причины конъюнктурно-политического характера. Жилищными отношениями в Советской России и СССР занимался НКВД, и ясно было, почему: чтобы контролировать граждан, ограничить их мобильность. Соответственно, акты в этой области были в максимальной степени актами публичного права. Частная собственность реально у нас была возвращена в 1990 г. после принятия Закона о собственности в РСФСР. Там в числе прочего было установлено, что члены ЖСК, выплатившие паевые взносы, становятся собственниками. Честно говоря, в ходе подготовки этого закона была идея ввести норму о том, что члены ЖСК сразу получают имущество в собственность, а взносы выплачивают в рассрочку, но она не прошла. В Законе о собственности в РСФСР было упоминание и о приватизации. В начале 1990-х гг. я работал в Главном управлении по жилищной политике Госстроя России под руководством Ефима Владимировича Басина. В ходе подготовки жилищной реформы и разработки соответствующих актов считали, что будет хорошо, если в результате приватизации хотя бы 30–50% жилья окажутся в частной собственности. Первым вариантом приватизации было 18 + 9 (т.е. бесплатно 18 кв. м на каждого человека и 9 дополнительно на семью, остатки выкупались или шли на капремонт). Поначалу процесс приватизации шел медленно, но постепенно получил такое развитие, что в итоге более 90% жилья перешло в частную собственность. В 1992 г. мы вернулись к работе над кодексом. В соответствии с Союзным договором СССР и республик мы могли принять только Основы жилищного законодательства, и мы начали их готовить. В итоге основы принять не удалось по разным причинам, приняли Закон об основах жилищной политики, он содержал много хороших норм, актуальных для того времени: о коммунальных квартирах, жилищном фонде, аренде жилья. Этот закон имел приоритет перед актами, принятыми ранее, и фактически он получился таким «полукодексом».

**— Почему вначале не было уверенности, что люди охотно начнут приватизировать?**

— По психологическим причинам прежде всего. Всеобщее ожидание обмана, все боялись, что коммунальные платежи для частного жилья будут очень велики,

что потом все назад отберут... Но постепенно процесс пошел. Свобода для граждан в этой сфере появилась. Это была сама радикальная и удачная реформа 1990-х гг., на мой взгляд.

Один из вариантов нового Жилищного кодекса был опубликован в «Российской газете» в 1994 г., но тогдашний министр юстиции не вынес этот акт на рассмотрение Думы. В итоге к нему вернулись только в 2000 г., сильно переделали его. В конечном счете в кодексе оказалось достаточно много публично-правовых норм, но основная часть все же гражданско-правовая. Собственно, в ГК РФ потому и появились 18-я и 35-я главы, что еще не было Жилищного кодекса. Таким образом, первоначально нормы кодифицировали в ГК, включили в ГК отсылку к ЖК, параллельно готовили ЖК. Но приняли его только через 10 лет. Надо отметить, что с точки зрения деления права на частное и публичное у нас нет ни одного однозначного закона, в каждом можно найти элементы и той, и другой отрасли права. В ЖК сейчас публичного больше, чем в ГК. Например, регулирование социального найма — область, где больше публичного права.

**— А какая тенденция складывается в последние годы? В жилищном праве увеличивается доля публичного регулирования?**

— На определенной стадии в Жилищном кодексе появилось много жилищно-коммунальных норм. К вопросам управления жилищным фондом добавили коммунально-тарифные вопросы. Я бы его даже назвал «жилищно-коммунальным кодексом». И такая ситуация меня не радует. Как, например, и в ЗК, в ЖК тоже много норм, которых там быть не должно.

**— Много ли сохраняется в жилищном праве советских атавизмов, от которых желательно было бы избавиться?**

— Я думаю, что вот эта история с коммунальными вопросами идет еще из советского времени.

**— А вот бесплатное предоставление нового жилья взамен аварийного, ветхого — ведь это делается за счет бюджета, т.е. налогоплательщиков. Разве это не атавизм советского времени? Как с этим быть? Этот порядок останется с нами навсегда? Ведь когда у гражданина приходит в негодность**

**старый автомобиль или изнашивается одежда, государство не обязано предоставить ему новый автомобиль или одежду.**

— Конечно, при подготовке закона этот вопрос детально обсуждался. Были варианты предусмотреть предоставление равноценного жилья, т.е. равного по стоимости, а не равнозначного по площади. Но с учетом масштабов проблемы и доходов населения в итоге были приняты те решения, которые были приняты.

**— То есть мы не ушли от социализма в этом вопросе?**

— А кто от него ушел? И здесь надо определиться, что такое социализм. В целом это была вынужденная мера, хотя она конечно очень затратная.

**— Может, в будущем нам стоит отказаться от этого механизма?**

— Да, возможно, но для людей, которые уже не жили в СССР, для людей с другим менталитетом, не ожидающих, что государство должно всем и всегда помочь.

**— Насколько полно сейчас государство способно реализовать право граждан на жилище (ст. 40 Конституции)? Какие инструменты для этого используются? Что подразумевается под этим правом и как оно обеспечивается?**

— В советских конституциях было право на получение жилища бесплатно, но это была чистая декларация. Теперь право на жилище — это право не только на получение жилья, но и на обеспечение нормального проживания, включая неприкосновенность жилища. Важно, что в ст. 40 написали, что именно малоимущие имеют право на бесплатное или доступное жилье, поскольку была идея написать, что все имеют такое право. Авторы ст. 40 участвовали и в подготовке ЖК. Это очень важно, чтобы те люди, которые готовили первоначальные акты, потом готовили развивающие акты. Ведь когда это делают разные люди, возникает много сложностей и расхождений, как это было с реформами Александра II: писали законы одни, а в жизнь проводили другие, и получалось совсем не то, что задумывалось.

**— Каких изменений в гражданском законодательстве ждать в ближайшее время в рамках работы**

**Комитета Государственной Думы по законодательству?**

— Нас еще называют Комитетом по обороне ГК. В целом мы не против изменений, только революций не надо. Например, сейчас актуален вопрос сообладания интеллектуальных правах. Уже долго идут обсуждения. Не знаю, как скоро мы внесем проект на рассмотрение, но сейчас он уже в высокой степени разработки. ЦБ хотел многих изменений в ГК в части введения цифрового рубля, но мы — Совет по кодификации и Комитет — были против и готовы только добавить его в перечень объектов гражданского права и отдельные моменты в нормах о договорах. Работу по вещным правам будем продолжать. Сейчас есть проекты, связанные с общей собственностью, особенно в дачных, садовых, малоэтажных объединениях. Эти нормы, кстати, хорошо написаны в ЖК, и многие суды их используют по аналогии, но мне кажется, что это не совсем одно и то же, так как отношения больше связаны с землей. В дальнейшем, наверное, будет проводиться работа по совершенствованию регулирования сервитутов. По интеллектуальной собственности тоже идет в целом работа.

**— Почему именно сейчас потребовалось принятие закона об упрощении процедуры декларирования доходов чиновниками?**

— На муниципальном и областном уровне основная часть депутатов работает не на постоянной основе, и зарплату они получают в другом месте. Им декларировать имущество за себя и вдобавок за супругов неправильно. Часто необходимость декларирования доходов становится препятствием для того, чтобы люди шли в представительные органы, особенно это актуально для бизнесменов, хотя раньше предприниматели среднего уровня хотели идти в областные и местные органы управления. Теперь декларации подаются только во время выборов и в случаях дорогих покупок, когда стоимость покупки выше трехкратного совокупного дохода депутата и его супруги (супруга). Все, кто работают на постоянной основе, подают декларации на всех уровнях органов власти, муниципальном, областном и федеральном, но эти декларации не будут публиковаться в целях защиты персональных данных.

**— Какие законопроекты обычно имеют приоритет? Какие правила или традиции на этот счет существуют?**



— Деление такое: в первую очередь рассматриваются президентские, правительственные, потом фракционные проекты, конечно в числе приоритетных проекты, связанные с СВО, многие акты готовятся совместно с Правительством. Обычно законопроекты выдают на рассмотрение комитеты Государственной Думы по мере готовности. Очень много проектов отклоняется. Плюс мы поставили фильтры, требуя, чтобы непременно имелись отзывы правительства на проекты, предлагающие внесение изменений в ГК, КоАП, а для изменения УК — отзывы Правительства и Верховного Суда. Если их нет, то они считаются невнесенными.

**— У индивидуального депутата есть ли реальный шанс, что его личная законодательная инициатива будет поддержана?**

— По-разному бывает. Если человек знает, что то, что он предлагает, есть нечто действительно важное, а не пиар, то он обычно собирает группу поддержки. Если это проект серьезный, то мы его обсуждаем, собираем рабочие группы, подбираем депутата, который владеет вопросом, в качестве докладчика. Часто мы отправляем проекты на экспертизу в Совет по кодификации, в университеты.

**— Почему сейчас довольно редко используется президентское вето в отношении законопроектов? В эпоху Ельцина это, кажется, было довольно частым явлением?**

— Да, в те времена из 30 проектов, прошедших Думу, 30 могли ветировать. Сейчас такого нет. Последний случай был в 2022 году, да и то это было не президентское вето, а Совета Федерации. Возможностей и поводов использовать право вето стало меньше, так как более тщательно и коллегиально стали готовиться законодательные акты.

**— Нет ли ощущения, что слишком много изменений в законодательстве в последнее время?**

— Конечно, есть. Что с этим делать? Вопрос. В целом чем тщательнее закон проработан, тем дольше он будет действовать и тем меньше он нуждается в изменениях.

**— Чем сейчас занимается Ассоциация юристов России?**

— Мы активно занимаемся юридическим образованием, отсеяли достаточно большое количество юридических вузов, факультетов и продолжаем этим заниматься. Мы даже публиковали черные и белые списки юридических факультетов с точки зрения качества образования. Также Ассоциация участвует в законодательной деятельности. Семейное право восстановили в образовательной программе. Вы не поверите, но по какой-то странной причине одно время семейное право было из программы исключено.

**— Что же происходило со студентами, когда стараниями Ассоциации какой-нибудь факультет закрывали?**

— Их переводили в соседние вузы в соответствии с программами и планами перевода при закрытии государственных вузов. При закрытии частных бывало по-разному.

**— Вы автор большого количества книг. Недавно вышла Ваша новая книга «Золотой век государства и права». В прошлом году вышла книга «От племени к империи», в 2020 г. «Советское право. Итоги». Как Вы с учетом плотного графика работы в Государственной Думе находите время для научно-литературного творчества? Что Вы находите для себя в этой дополнительной работе?**

— Я работаю в основном рано утром, поздно вечером или в выходные, а поскольку я уже занимаюсь этим много лет и понимаю, где взять источники, к кому обратиться, то сейчас мне проще. Мне кажется, что есть потребность в такой литературе. И это связано с моей основной законодательной работой. Технологии меняются, а человеческие проблемы те же самые. Поэтому очень важно изучать историю, в моем случае историю права и государства.

**— Какой законодательный акт, принятый до 1917 г., произвел на Вас сильнейшее впечатление?**

— Конечно, Судебные уставы Александра II. Свод законов Российской империи 1833 г. Крестьянская реформа была мощная, очень интересные работы, например, П.Д. Киселева, как они готовили эту реформу, создавали для нее условия задолго до того, как было решено ее провести. Мне хочется и читателей вовлечь в это изучение. При этом огромное значение я придаю языку изложения. Интересно рассказывать

о законотворческой деятельности разных периодов времени. Я стараюсь писать, с одной стороны, доступно для широкого читателя, с другой — экспертам мои работы тоже будут полезны. Я не понимаю, как без истории изучать право. А сначала я писал узкоспециализированные книги, прежде всего по гражданскому, семейному и жилищному праву. Они пользовались спросом в то время. Например, комментарий к Закону о приватизации жилья в соавторстве с Б.М. Гонгалом, Е.В. Басиным вышел миллионным тиражом!

**— Должно быть, при таком тираже Вы получили отличные роялти!**

— Нет, это было в самом начале 1990-х гг., мы на этом много не заработали. Забавно, что когда потом вышел комментарий к Закону о залоге тиражом 30 тысяч, то нам казалось, что это так мало — всего 30 тысяч! А по нынешним временам и это огромный тираж. За книги были хорошие гонорары где-то до 2001 г., до начала эпохи Интернета. По приватизации жилья я написал, наверное, книг 20, это было очень востребовано.

**— Кстати, к вопросу об Интернете. Бумажное «Собрание законодательства» до сих пор же выходит? Зачем его издают теперь, когда к нему едва ли кто обращается?**

— Честно говоря, не знаю, это просто традиция, наверное. А в свое время были целые суды по проблеме дат публикации законов в СЗ РФ и «Российской газете», так как были расхождения. Например, помню, был случай, когда в «Собрании законодательства» пропустили в одной норме частицу «не», а в «Российской газете» напечатали.

**— Как Вам кажется, существует ли еще разделение научных школ права?**

— Конечно. У нас это преимущественно персональные школы, накладывающие отпечаток личности ученого на воззрения и даже язык его последователей. Например, по гражданскому праву была дискуссия по делению на хозяйственное и гражданское право, это сказывалось на научных школах. В гражданском праве мощные школы уральская, московская, питерская, саратовская. Сильное влияние в свердловской школе оказывал Борис Борисович Черепухин. Потом он же возглавил кафедру в Ленинграде. Школа сильно вли-

яет на профессионала. В ряде случаев можно определить, кто написал текст, если это текст большой и системный. Поэтому, когда кто-то говорит «я написал», а потом читаешь текст, иногда становится понятно, что писал его другой человек. Бывает, у этого другого даже спрашиваем истинную цель текста.

**— Какой период в истории России Вам кажется наиболее интересным с точки зрения развития права?**

— Период Сперанского в широком смысле. Без него не было бы александровских реформ. О Сперанском у меня есть отдельная книга, это вообще удивительная личность.

**— Да, ведь он вынес на своих плечах огромную работу по кодификации, причем заменить его в то время было попросту некем. Если творцы Судебных уставов — это целая плеяда, там от одного человека не так много зависело, то Сперанский был уникален. Никого рядом, кто мог бы легко встать на его место.**

— Совершенно верно! Между прочим, у меня даже были его дневники, их потом, к сожалению, у меня утащили. А дневники, я считаю, это великолепный источник, чтобы понять и узнать реальную историю.

**— Под конец мы припасли глобальный вопрос. К какой правовой системе, на Ваш взгляд, принадлежит российское право?**

— К континентальной. У нас, конечно, много самобытного и есть что-то, взятое из системы общего права, но в целом наше право происходит из романо-германской семьи.

**— Тогда можно ли сказать, что после 1991 г. мы вернулись от социалистического права к континентальной системе?**

— Мне кажется, все же несколько искусственно выделять социалистическое право в отдельную систему. Многие советские акты 1920–1930-х гг. все-таки строились на актах, подготовленных до революции. Частное право у нас пришло с двух сторон — из Германии и со стороны церкви, а церковное (каноническое) право имеет глубокие корни в византийской и римской традиции, так что и с этой стороны наше право — континентальное, романо-германское.®