

УДК 94:332.81(476)

**МУНИЦИПАЛИЗАЦИЯ ЖИЛИЩНОГО ФОНДА В БССР
(1919 – 1929)****В.Н. БУРАКОВ***(Могилевский государственный университет им. А.А. Кулешова)*

Рассматриваются основные направления жилищной политики советского правительства в сфере государственного фонда. Раскрыты исходные положения марксистско-ленинской концепции решения жилищной проблемы. Определено значение коммунального сектора в обеспечении нуждающихся граждан жильем. Дана характеристика нормативно-правовых актов, регулирующих порядок и результаты обобществления жилищного фонда, распределения жилплощади органами коммунального хозяйства. Отражены недостатки государственных органов в ходе обобществления части жилого сектора, также представлена реакция бывших владельцев муниципализированных домов. Подведены итоги образования государственного жилищного фонда и его роли в решении проблемы обеспеченности жильем нуждающихся граждан.

Введение. В первые годы советской власти приоритетным направлением социально-экономической деятельности правительства БССР являлась жилищная политика. В этот исторический период были предприняты действенные меры в обеспечении граждан жильем, произошло окончательное становление советского жилищного права, сформированы специальные органы управления городским хозяйством, образован государственный жилищный фонд, определены принципы распределения жилья. Согласно концепции советского правительства именно государственный фонд выступал главным условием в решении жилищной проблемы, распределение площади в котором должно было обеспечить жильем нуждающихся. Поэтому основным направлением жилищной политики в первые годы советской власти стала муниципализация домов. Тема муниципализации жилищного фонда БССР в первое десятилетие советской власти не обладает достаточной степенью изученности. Отечественная историография вопроса содержит лишь аспекты о результатах образования государственного фонда жилья. Поэтому целью статьи является раскрытие принципов и механизмов муниципализации жилищного фонда и изучение процесса образования государственного сектора на территории Советской Беларуси. Поскольку исходные положения законодательства о муниципализации были сформированы до 1919 года, статья включает анализ нормативно-правовых актов советского правительства в первые годы советской власти.

Основная часть. В основу политики обобществления части жилищного фонда легла марксистско-ленинская концепция, согласно которой в городах достаточно жилья для того, чтобы обеспечить им всех нуждающихся. Для этого было необходимо осуществить «экспроприацию жилья у теперешних владельцев, и вселить в эти дома рабочих» [1, с. 58; 2, с. 28]. Эти положения и легли в основу первых мероприятий правительства. 30 октября 1917 года постановлением НКВД «О правах городских самоуправлений в деле регулирования жилищного вопроса» местным органам власти предоставлялось право секвестровать пустующие жилые помещения и расселять в них нуждающихся. Это постановление дало начало формированию государственного фонда. 20 ноября 1917 года председатель правительства В.И. Ленин подписал «Тезисы закона о конфискации домов со сдаваемыми внаём квартирами» [3, с. 108]: предлагалось национализировать дома, сдаваемые внаём. На следующий день в проект декрета «О реквизиции теплых вещей для солдат на фронте» В.И. Ленин внес дополнение «О реквизиции квартир у богатых для облегчения нужды бедных» [4, с. 380 – 381]. В соответствии с ним владельцы нескольких «богатых квартир» обязывались освободить одну из них и предоставить ее в пользование трудящимся.

С целью предстоящего обобществления жилых домов в городах с 18 декабря 1917 года были запрещены сделки по продаже, покупке, залогу всей недвижимости и земли [5]. В марте 1918 года был опубликован «Проект декрета о вселении семейств красноармейцев и безработных рабочих в квартиры буржуазии и нормировке жилых помещений» [6, с. 216]. Руководствуясь данным проектом, местные Советы приступили к муниципализации крупных домовладений, выселению буржуазии и заселению на ее площадь семей рабочих.

Одним из основных законов, сформировавших жилищную политику советского государства, стал декрет ВЦИК РСФСР «Об отмене права частной собственности на недвижимость в городах» от 20 августа 1918 года [7]. Согласно декрету, отменялось право частной собственности на землю, находящуюся под жилыми строениями. В городах с населением более 10 тыс. человек отменялось право частной собственности на дома, стоимость которых превышала предел, устанавливаемый местными органами власти (в крупных городах 10 тыс. рублей). К ним относились такие города, как Бобруйск, Борисов, Витебск, Гомель, Минск, Могилев и другие. В городах с меньшим количеством населения муниципализация проводилась по решению местных Советов. В частности, в таких населенных пунктах в коммунальную собственность переходили бесхозные строения. Определение законом критерия стоимости при муниципали-

зации было правилом, которое, однако, не отрицало возможность обобществления домов меньшей стоимости в случаях государственной необходимости. Распоряжение домами и взимание платы переходило в сферу деятельности местных Советов. Бывшие собственники муниципализированных домов получили право пользования жилой площадью на общих основаниях, но не более одной комнаты на члена семьи, и были обязаны нести расходы наравне с другими квартиронанимателями. Малые дома, служившие жильем для их владельцев, оставались в частной собственности при государственной собственности на земельные участки. В первую очередь переводу в государственную собственность подвергались строения, которые обладали следующими признаками: дома, ранее сдававшиеся в наем, дома буржуазии, также крупные каменные и этажные дома, жилые здания, расположенные в центре города или имеющие торговые площади. Деревянные одноэтажные дома и бесхозные строения также составили значительную часть коммунального фонда. К концу 1922 года в городах Советской Беларуси было муниципализировано 4130 домов общей площадью более 650 тыс. кв. м. (в границах 1924 года) [8, л. 1]. В результате формирования государственного фонда создавались условия для передачи жилплощади нуждающимся рабочим и служащим. Только в Витебске с мая 1921 года по апрель 1922 года в коммунальные дома и дома частных владельцев было переселено 250 семей рабочих [9, с. 321]. Принятые меры позволили частично снизить напряженность в сфере обеспечения жильем. В 1923 году размер жилой площади на одного человека в окружных городах БССР составил в среднем 7,06 кв. м [10, л. 45] (в 1914 году в крупных городах белорусских губерний на одного человека приходилось в среднем 2 – 2,5 кв. м жилплощади [11, с. 497]).

Для совершенствования процедуры распределения жилой площади 25 мая 1920 года был принят декрет «О мерах правильного распределения жилищ среди трудящегося населения» [12]. На основании декрета подлежала изъятию вся жилая площадь, занимаемая отдельными гражданами сверх установленных норм. При определении размера жилплощади коридоры, кухни и другие помещения, не предназначенные для жилья, не учитывались. При наличии оснований для уплотнения, то есть вселения в квартиру нового жильца, проживающим в ней лицам предоставлялась возможность самим в течение двух недель подыскать себе сожителя, то есть самоуплотниться. В противном случае жилищный отдел проводил уплотнение принудительно, вселяя посторонних лиц на свободную площадь.

Муниципализация проходила и в сельской местности. В общественную собственность переводились жилые и общественные здания, которые ранее принадлежали земствам и помещикам, а также церковно-приходские строения, дачи, оборудованные удобствами, специальными служебными постройками, усадьбы, имеющие сады, парки и роскошную отделку помещений. В домах, перешедших в собственность сельских Советов, размещались местные органы власти, школы, медицинские пункты, библиотеки и другие учреждения.

Центральными органами по управлению государственным жилищным фондом стали отделы коммунального хозяйства местных исполнительных комитетов. Они приступили к юридическому оформлению муниципализации. С этой целью проводилась регистрация данных строений, списки которых утверждались НКВД БССР. Завершающим этапом формирования законодательной базы муниципализации явилось постановление правительства БССР «Об условиях национализации строений и о предельном сроке составления списков национализированных строений», принятое в июле 1924 года [13]. В соответствии с этим законом городские исполнительные комитеты должны были предоставить списки жилых и общественных строений, перешедших в собственность города или государства, к 10 сентября 1924 года. Кроме перечня представленных к муниципализации домов в НКВД сообщались сведения об основании для обобществления и основные характеристики строений.

Законом были определены условия, по которым строение могло считаться национализированным. К таковым относились строения, муниципализированные или фактически изъятые у владельца органами власти до 1 августа 1922 года. Под фактическим изъятием понималось отстранение владельца от заведывания домом и постановка его жилья на баланс отдела коммунального хозяйства. Также муниципализации подлежали: 1) бесхозные строения; 2) дома собственников, у которых имелись другие жилые строения; 3) дома, приобретенные в период немецкой и польской оккупации, так как сделка купли-продажи противоречила советскому законодательству; 4) разрушенные и пришедшие в негодность здания, владельцы которых не провели надлежащего ремонта. Дома площадью менее 113,75 кв. м не подлежали муниципализации.

Данным постановлением были определены строения, которые могли подвергаться муниципализации после 10 сентября 1924 г. К ним относились: 1) дома, возведенные государственными органами или приобретенные у частных лиц; 2) здания, перешедшие в муниципальную собственность по истечении срока договора о застройке; 3) на основании закона о наследовании; 4) при реквизиции и конфискации в судебном порядке; 5) бесхозные строения, собственник которых неизвестен или не пользуется домом более 3 лет; 6) выморочные строения; 7) дома, поступившие в муниципальную собственность как способствовавшие неосновательному обогащению одной из сторон при недействительности сделки; 8) при бесхозяйственном использовании или использовании не по прямому назначению. Если владелец здания не был известен, то оно муниципализировалось спустя 6 месяцев после публикации в печати предложения собственнику заявить о себе. Утрата права собственности на строение устанавливалась в судебном порядке.

Таким образом, данным законом государство четко определило сроки и условия, при которых жилые дома могли быть муниципализованы в дальнейшем. Кроме этого подтверждались гарантии собственности владельцам немунципализованных строений. Несмотря на установленный предельный срок представления коммунальными отделами списков муниципализованных строений на утверждение в НКВД – 10 сентября 1924 года, – данные сведения продолжали поступать до второй половины 1926 года. Срок их окончательного представления несколько раз откладывался. Только на 1 октября 1925 года Управление коммунального хозяйства представило на утверждение муниципализации 2 тыс. домов окружных городов [14, л. 6 – 7].

Проведение муниципализации вызывало недовольство среди бывших владельцев домов. Причиной тому было множество факторов: первоначальное несовершенство законодательства, бессистемное, нарушавшее установленные принципы и правила, проведение обобществления в первые годы советской власти. Все это создавало условия для формирования негативного отношения собственников к государственным органам – отделам коммунального хозяйства. Органы власти признавали указанные факты и подтверждали наличие недостатков в работе структурных отделов. Об этом неоднократно говорилось на конференции работников коммунального хозяйства, проходившей осенью 1924 года. Отмечалась необходимость «восстановления подорванного муниципализацией авторитета органов коммунального хозяйства у населения» [15, л. 51]. На заседании Второй всебелорусской конференции коммунальных работников, проходившей в ноябре 1925 года, начальник УКХ НКВД Г.М. Рубинштейн констатировал: «Муниципализация проводилась не в полном соответствии с законодательством, что приводило к волоките и жалобам населения» [16, л. 25]. Управлением коммунального хозяйства назывались наиболее типичные ошибки и недостатки, выявленные в ходе муниципализации. Указывалось, что в некоторых районах она была проведена юридически неграмотно. Например, дома муниципализовались без надворных построек. Имелись случаи, когда коммунальные отделы, не имея средств на ремонт, передавали строение в собственность, то есть демунципализовали его. После проведения владельцем ремонтных работ дом снова обращался в коммунальную собственность. Иногда отделы коммунального хозяйства приступали к использованию строения, предназначенного к муниципализации, до утверждения НКВД.

Для Минского окружного отдела коммунального хозяйства являлось характерным непредставление гражданам удостоверений на право собственности на немунципализованные строения в случае, если в домах располагалось торговое помещение. В деятельности других коммунальных отделов имелись факты волокиты при рассмотрении жалоб. Например, 10 февраля 1926 года УКХ НКВД БССР было сообщено Могилевскому окружному отделу коммунального хозяйства об отмене муниципализации дома М. Подошвы в Шклове, однако до октября 1926 года постановление не было выполнено, запрос от 10 июля 1927 года остался без ответа. Наблюдались случаи халатного отношения к вопросу о муниципализации. Например, по делу жителя Рогачева П. Караткевича местным отделом коммунального хозяйства 3 марта 1926 года сообщалось, что «его владение состоит из одного строения», и тот же коммунхоз 3 мая 1926 года сообщал, что у него имелось уже «два обособленных дома» [17, л. 209]. Управление КХ указывало местным коммунальным отделам на необходимость устранения указанных недостатков и скорейшего завершения представления в НКВД списков жилых строений, предназначенных для муниципализации.

Следствием недостатков в работе коммунальных отделов являлись жалобы граждан. Только с октября 1924 года по октябрь 1925 года в НКВД поступило 660 жалоб от граждан, из которых за указанный период были рассмотрены 298. По результатам проверки 91 жалоба получила удовлетворение [14, л. 51]. В 1929 году в ходе проверки муниципализации были выявлены недостатки и нарушения в деятельности коммунальных отделов, устранение которых потребовало принятия законов на правительственном уровне. В постановлении ЦИК и СНК БССР «О результатах проверки исполнения законов о муниципализации домовладений» [18] указывалось на то, что она охватила не все подлежащие обобществлению дома. В октябре следующего года принят закон об устранении перегибов, совершенных местными органами власти при выполнении указанного постановления. Правительство констатировало, что имелись случаи, когда органы коммунального хозяйства муниципализовали дома, не подлежащие обобществлению. Категорически запрещалось нарушать законодательство и выдвигалось требование о возврате собственникам вновь муниципализованных строений, имеющих площадь менее 113,75 кв.м. Обобществлению не подлежали дома стоимостью менее 10 тыс. рублей в Минске, Витебске, Гомеле, Могилеве, Бобруйске, Мозыре, Орше и менее 5 тыс. рублей в остальных городах.

Муниципализация жилищного фонда в БССР была завершена к 1926 году, юридическое оформление государственного фонда – к 1929 году. Всего в Советской Беларуси подверглось обобществлению около 5 тыс. домовладений общей жилой площадью 1365 тыс. кв. м, из них в городах – 1092 тыс. кв. м и сельской местности – 273 тыс. кв.м. [19, с. 36]. Муниципализованный государственный сектор составил значительную часть жилищного фонда страны (более 35 %).

Заключение. Государственный жилищный фонд рассматривался советским правительством в качестве основного средства для обеспечения жильем нуждающихся. С установлением советской власти он был образован в результате муниципализации части частновладельческого жилищного фонда. Однако государственный сектор не смог обеспечить всех нуждающихся жилой площадью. Средний размер жилой площади на человека, начиная с 1923 года, ежегодно снижался. В этом году он составил 7,06 кв. м на

человека, уже в 1926 году был равен 6,2 кв. м [10, л. 45]. В последующие годы средний размер жилплощади на душу населения в городах Беларуси продолжал снижаться. В 1927 году он составил 5,69 кв. м в окружных и 6,11 кв. м в районных городах и местечках. В 1929 году в окружных городах и рабочих поселках средний размер жилплощади на душу населения составил 5,62 кв. м [20, л. 11].

ЛИТЕРАТУРА

1. Ленин, В.И. Государство и революция / В.И. Ленин // Полн. собр. соч.: в 55 т. – 5-е изд. – М.: Политиздат, 1981. – Т. 33. – 433 с.
2. Энгельс, Ф. К жилищному вопросу / Ф. Энгельс. – М.: Политиздат, 1983. – 96 с.
3. Ленин, В.И. Тезисы закона о конфискации домов со сдаваемыми в наем квартирами / В.И. Ленин // Полн. собр. соч.: в 55 т. – 5-е изд. – М.: Политиздат, 1977. – Т. 35. – С. 108.
4. Ленин, В.И. Дополнение к проекту декрета о реквизиции теплых вещей для солдат на фронте / В.И. Ленин // Полн. собр. соч.: в 55 т. – 5-е изд. – М.: Политиздат, 1983. – Т. 54. – С. 380 – 381.
5. О запрете сделок с недвижимостью: декрет СНК РСФСР, 14 дек. 1917 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабочего и крестьянского правительства. – 1917. – № 10. – Ст. 154.
6. Мстиславский, П.С. Народное потребление при социализме / П.С. Мстиславский. – М.: Гос. издат. план.-экон. лит., 1961. – 312 с.
7. Об отмене права частной собственности на недвижимости в городах: декрет ВЦИК, 20 авг. 1918 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-крестьян. правительства. – 1918. – № 62. – Ст. 674.
8. Национальный архив Республики Беларусь (НАРБ). – Фонд 691. – Оп. 1. – Д. 1. Циркуляры ГУКХ РСФСР.
9. Развитие экономики Белоруссии в 1921 – 1927 гг. / АН БССР Ин-т экономики; под ред. Ф.С. Мартинкевича, В.И. Дрица. – Минск: Наука и техника, 1973. – 335 с.
10. НАРБ. – Фонд 31. – Оп. 1. – Д. 916. Доклад Госплана БССР Госплану СССР о состоянии и перспективах развития коммунального хозяйства БССР.
11. Социально-экономические преобразования в Белорусской ССР за годы советской власти / АН БССР Ин-т экономики; под ред. Ф.С. Мартинкевича. – Минск: Наука и техника, 1970. – 528 с.
12. О мерах правильного распределения жилищ среди трудящегося населения: декрет СНК РСФСР, 25 мая 1920 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-крестьян. правительства. – 1920. – № 52. – Ст. 227.
13. Об условиях национализации строений и о предельном сроке составления списков национализированных строений: постановление ЦИК и СНК БССР, 25 июля 1924 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-крестьян. правительства БССР. – 1924. – № 17. – Ст. 144.
14. НАРБ. – Фонд 31. – Оп. 1. – Д. 18. Доклады и ведомости коммунального хозяйства БССР на 1.10.1925 и обзор деятельности УКХ НКВД с 1.10.1924.
15. НАРБ. – Фонд 691. – Оп. 1. – Д. 27. Материалы I Всебелорусской конференции работников коммунального хозяйства.
16. НАРБ. – Фонд 31. – Оп. 1. – Д. 17. Материалы I Всебелорусского съезда и II Всебелорусской конференции коммунальных работников БССР.
17. НАРБ. – Фонд 691. – Оп. 1. – Д. 111. Постановления, протоколы заседаний ЦИК, СНК, ЭКОСО БССР и Госплана по жилищному строительству и материалы к ним.
18. О результатах проверки исполнения законов о муниципализации домовладений: постановление ЦИК и СНК БССР, 17 нояб. 1929 г. // Собр. законов и распоряжений Рабоче-крестьян. правительства БССР. – 1929. – № 43. – Ст. 249.
19. Агляд дзейнасці СНК і Эканамічнае нарады БССР. – Мінск: Выд-ва кіраўніцтва спраў СНК, 1927. – 98 с.
20. НАРБ. – Фонд 333. – Оп. 1. – Д. 370. Освещение положения жилищной кооперации БССР в печати.

Поступила 20.05.2013

**MUNICIPALIZATION OF HOUSING FACILITIES IN BSSR
(1919 – 1929)**

V. BURAKOV

Main directions of housing policy of the Soviet government in the sphere of state fund are considered. Initial propositions of Marxist-Leninist concept of the solution of housing problem are revealed. The significance of the municipal sector in providing housing for people who needed it is defined. Characteristics of normative legal acts is given, regulating the order and results of collectivization of housing facilities, distribution of living space by the bodies of communal services. Drawbacks of state bodies in collectivization of a part of dwelling sector are shown, as well as the reaction of former owners of municipalized houses. The formation of state housing facilities and its role in the solution of the problem of providing accommodation are summed up.