

УДК 94(476)

DOI 10.52928/2070-1632-2021-59-14-98-102

**ФОРМИРОВАНИЕ ПРИНЦИПОВ ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ
В ПЕРВЫЕ ГОДЫ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ (1917 – 1922 гг.)***канд. ист. наук, доц. В.Н. БУРАКОВ**(Могилевский государственный университет им. А.А. Кулешова)*

Статья содержит историко-правовой анализ формирования права на жилище в контексте становления правовой системы советского государства в период 1917 – 1922 гг. В результате нормотворчества в период политики «военного коммунизма» право на жилище по своему содержанию было представлено: ограничением права собственности на жилое помещение, созданием системы нормирования и распределения жилой площади и классовым принципом жилищной политики. Под влиянием новой экономической политики принципы права на жилище дополнились положениями о преемственности дореволюционного права, разрешении индивидуального строительства на праве застройки, предоставлении коммунальных услуг на платной основе.

Ключевые слова: право на жилище, жилищная политика, право собственности на жилое помещение, государственный и частный жилищный фонд, жилищная норма, классовый подход.

Введение. Жилье имеет первостепенное значение для любого человека независимо от его статуса, места проживания и исторического периода. Поэтому законодательство, которое обеспечивает сохранность и неприкосновенность жилища, право собственности на него, создает условия для развития первичного и вторичного рынка жилья, является важным звеном всей правовой системы. Право на жилище выступает частью института прав человека и раскрывает право на достойный и достаточный уровень жизни.

Сегодня право на жилище относится к фундаментальным правам группы социально-экономических прав второго поколения. Оно выступает неотъемлемым условием развития человека одновременно как биологического существа и как личности. И если сравнительно недавно понятие «жилище» рассматривалось как строе-ние, дающее «крышу над головой», то сегодня – это место для проживания, которое соответствует действующим санитарно-гигиеническим требованиям, уровню комфорта и благоустройства, с развитой инфраструктурой, гармонично сочетающееся в окружающей среде и природном ландшафте.

Право на жилище в социалистической системе права имело особенности в сравнении с содержанием данного института в современной интерпретации и международных стандартах. Прежде всего, оно относится в большей степени к группе позитивных прав. Государство занимало активную позицию в регулировании отношений в сфере жилья. Законодательство детально регламентировало жилищные правоотношения, значительную часть которых занимала государственная политика по обеспечению сохранности и развитию жилищного фонда, предоставлению гражданам жилых помещений. Некоторые из направлений советской жилищной политики остаются актуальными и в настоящее время, а отдельные аспекты были более прогрессивными, чем в современном законодательстве Республики Беларусь. Таким образом, представляет интерес исторический анализ развития института права на жилище в советский период истории Беларуси на этапе формирования принципов социалистического права.

Основная часть. В досоветский период истории Беларуси института права на жилище не существовало, как и не существовало систематизированных нормативных актов регулирования жилищных правоотношений. Они регламентировались нормами гражданского законодательства, относились к сфере частного права и затрагивали в основном институты права собственности и найма. Таким образом в начале XX в. жилищное законодательство было неразвитым, а регулирование правоотношений в сфере жилья было традиционным и охватывалось гражданским и брачно-семейным правом.

Октябрьская революция и провозглашение советской власти обусловили радикальные преобразование всех сфер общественной жизни и политической системы. Первые декреты советской власти, среди которых значительная часть нормативных актов прямо или косвенно затрагивала сферу жилья, положили начало формированию социалистической правовой системы. На первом этапе правотворчества (1917 – 1922 гг.) происходит зарождение советского жилищного права, принципами которого стали государственное регулирование практически всех жилищных отношений и классовый подход при их осуществлении.

Уже 28 октября 1917 г. было принято постановление НКВД «О жилищном моратории», согласно которому в городах с населением более 10 тыс. человек семьи военнослужащих освобождались от квартирной платы на время войны и на три месяца после ее окончания¹. 20 ноября 1917 г. председатель правительства В.И. Ленин подписал «Тезисы закона о конфискации домов со сдаваемыми в наем квартирами»: предлагалось национализировать дома, сдаваемые в наем [1, с. 108]. 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

¹ О жилищном моратории : постановление НКВД РСФСР, 28 окт. 1917 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьян. Правительства. – 1917. – № 1. – С. 13.

нужды бедных». В соответствии с ним владельцы нескольких «богатых квартир» обязывались освободить одну из них и предоставить ее в пользование трудящимся. В декрете определялось само понятие «богатая квартира» – это квартира, в которой «число комнат равняется или превышает число проживающих» [2, с. 380].

С целью предстоящего обобществления земли в городах с 18 декабря 1917 г. были запрещены сделки по продаже, покупке, залогу всей недвижимости и земли². В марте 1918 г. был опубликован «Проект декрета о вселении семейств красноармейцев и безработных рабочих в квартиры буржуазии и нормировке жилых помещений» [3, с. 216]. Руководствуясь данным проектом, местные Советы приступили к муниципализации крупных домов, выселению буржуазии и заселению на ее площадь семей рабочих.

Одним из значимых законов, сформировавших жилищное право советского государства, стал декрет ВЦИК РСФСР «Об отмене права частной собственности на недвижимость в городах»³ от 20 августа 1918 г. Согласно декрету, отменялось право частной собственности на городскую землю. В городах с населением более 10 тыс. человек отменялось право частной собственности на дома, стоимость которых превышала предел, устанавливаемый местными органами власти⁴. 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. Распоряжение домами и взимание платы переходило в сферу деятельности местных Советов.

Малые дома, служившие жильем для их владельцев, оставались в частной собственности при государственной собственности на земельные участки. Однако это право собственности не соотносилось с фактическим положением дел. Домовладелец не мог распоряжаться домом по своему усмотрению, не мог продать и заложить его [4, с. 75]. Было ограничено также право наследования. В соответствии с инструкцией НКВД № 478 от 14 ноября 1921 г. собственники немунципализированных домов площадью более 91 м² были обязаны передать в распоряжение коммунальных отделов 10% жилой собственности.

Таким образом, в первые годы советской власти была разработана законодательная база, заложившая основу для формирования государственного жилищного фонда путем муниципализации части жилых строений. К концу 1922 г. в БССР было муниципализировано 2059 домов общей площадью более 322 тыс. м² [5, с. 409].

Одновременно происходит формирование органов государственного управления жилищным фондом. В июне 1919 г. с целью надзора за санитарным состоянием квартир при Народном комиссариате здравоохранения была образована Жилищно-санитарная инспекция⁶. В ее функции входило наблюдение за санитарным состоянием домов и правильным расселением нуждающихся. Деятельность инспекции распространялась на все без исключения жилые помещения. Ее сотрудники наделялись правом беспрепятственного входа во все квартиры и привлечения к ответственности лиц, виновных в нарушении жилищно-санитарных требований.

В апреле 1920 г. декретом правительства РСФСР было принято положение «О коммунальных отделах исполнительных комитетов»⁷. Согласно закону, при местных исполнительных комитетах создавались коммунальные отделы, общее руководство которыми осуществлял Народный комиссариат внутренних дел. Коммунальные отделы совмещали функции заведывания муниципализированным жилищным фондом, выполнения работ по благоустройству, эксплуатации городских земель и городских коммунальных предприятий.

В августе 1921 г. было принято положение «Об управлении домами», которое продолжило процесс совершенствования управления жилищным фондом на местах⁸. Для непосредственного управления муниципализированными домами на общем собрании жильцов избирались заведующие. В их обязанности входило хозяйственное управление домом, наблюдение за его санитарным состоянием, организация проживания граждан и учет жильцов, осуществление прописки и выписки граждан. Ответственными в частных домах являлись их владельцы, которые должны были обеспечивать сохранность жилища. В домах-коммунах и домах, принадлежащих товариществам, предприятиям, жилищными вопросами ведали домоуправления.

В государственные дома переселялись рабочие, что позволило частично снизить жилищную проблему. Для оптимального распределения квартир и комнат еще 17 июля 1919 г. постановлением Народного комиссариата здравоохранения «Временные правила устройства и содержания жилых помещений» была установлена норма жилплощади [3, с. 229]. В соответствии с постановлением минимальная жилая площадь, необходимая одному человеку, определялась в 8,25 м². В дальнейшем постановлением Народного комиссариата здравоохра-

² О запрете сделок с недвижимостью : Декрет Совета нар. комиссаров РСФСР, 14 дек. 1917 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьян. Правительства. – 1917. – № 10. – С. 154.

³ Об отмене права частной собственности на недвижимость в городах : декрет Всерос. центр. исполнит. комитета РСФСР, 20 авг. 1918 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьян. Правительства. – 1918. – № 62. – С. 674.

⁴ в крупных городах – 10 тыс. рублей

⁵ в границах 1921 г.

⁶ О санитарной охране жилищ : декрет Совета нар. комиссаров РСФСР, 18 июня 1919 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьян. Правительства. – 1919. – № 27. – С. 299.

⁷ О коммунальных отделах исполнительных комитетов (положение) : декрет Совета нар. комиссаров РСФСР, 8 апр. 1920 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьян. Правительства. – 1920. – № 26. – С. 131.

⁸ Об управлении домами (положение) : декрет Совета нар. комиссаров РСФСР, 8 авг. 1921 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьян. Правительства. – 1921. – № 60. – С. 411.

нения «Санитарные правила по постройке жилых зданий», утвержденном 20 июля 1922 г., она была увеличена до 9 м². [6, с. 7]. 25 мая 1920 г. был принят декрет «О мерах правильного распределения жилищ среди трудящегося населения»⁹. На основании декрета подлежала изъятию вся жилая площадь, занимаемая учреждениями и отдельными гражданами сверх установленных норм [4, с. 76]. В результате предоставления коммунального жилищного фонда нуждающимся рабочим и служащим в 1923 г. размер жилой площади на одного человека в окружных городах БССР составил в среднем 7,06 м²¹⁰.

Одновременно происходит нормативное закрепление жилищных обязанностей граждан. Они были направлены на обеспечение сохранности и надлежащего санитарного содержания своих жилищ. За нарушение правил пользования жилым помещением предусматривалось выселение, которое производилось в судебном или административном порядке. В соответствии с законодательством выселение в судебном порядке предусматривалось в случаях: а) если жилец ухудшал состояние занимаемого помещения или не содержал его в исправности (например, засорение канализации, колка дров в помещении); б) если он пользовался помещением не в соответствии с законом, договором или его назначением (например, использование жилого помещения для торговли); в) если он своим поведением делал для других жильцов невозможным совместное с ним проживание в квартире или комнате (пьянство, систематическое нарушение тишины и т.п.); г) если он не выполнил обязательства по производству ремонта; д) при необходимости капитального ремонта помещения; е) в случае самовольного вселения; ж) в случае неплатежа квартирной платы и невзноса платы за пользование водой, канализацией, отоплением, освещением. Рабочим и служащим, а также приравненным к ним категориям граждан срок погашения задолженности устанавливался в течение двух месяцев со дня предельного срока, прочим гражданам – в течение 7 дней после наступления срока платежа.

С переходом страны к Новой Экономической Политике были внесены изменения в область жилищных отношений, связанных с оплатой помещений. Была восстановлена квартирная и коммунальная плата. Тарифы на коммунальные услуги (водопровод, электричество, газ, бани, очистка дымовых труб) устанавливались местными Советами. Однако с переходом на платную основу предоставления жилья и услуг перед правительством встал вопрос о механизме и принципах оплаты. Было необходимо определить слагаемые элементы и размер оплаты, дифференциацию этого размера в зависимости от характеристик жилища и плательщика, сохранения позиций защиты интересов рабочего класса. В 1922 г. были установлены правила взимания оплаты коммунальных услуг и платы за пользование жилым помещением. Сумма сбора устанавливалась согласно показаниям счетчиков, а при их отсутствии – по количеству жильцов в доме и нормам потребления. Тариф оплаты коммунальных услуг и квартплаты зависел: 1) от расходов по содержанию дома; 2) степени благоустройства; 3) расположения жилища; 4) размера занимаемой жилой площади в пределах или свыше нормы; 5) классовой принадлежности жильца; 6) социального положения плательщика.

Для рабочих и служащих были установлены тарифы в зависимости от размера заработной платы. В соответствии с законодательством размер квартирной платы не должен был превышать 10% бюджета рабочего. Действительно доля квартплаты в бюджете рабочего была незначительной. К примеру, в 1922 г. она составила 1,7% бюджета, в 1924 г. – занимала от 4 до 6% заработной платы. Согласно классовому принципу жилищной политики была установлена специальная такса для категорий «нетрудящиеся». Тарифы квартирной платы для рабочих и служащих были меньше тарифов для остальных категорий граждан более чем в 10 раз. Например, для лиц, живущих на «нетрудовые доходы» устанавливалась плата от 3 до 10 рублей за квадратную сажень в месяц, для лиц свободных профессий, кустарей и ремесленников – от 1 до 2 рублей, а для рабочих, получающих заработную плату до 30 рублей – тариф составлял 10 – 20 копеек.

Следующим важным этапом в оформлении права на жилище стало разрешение вторичного рынка жилья с августа 1921 г. Декрет «О предоставлении собственникам немуниципализированных строений права возмездного отчуждения недвижимого имущества» отменял закон «О запрещении сделок с недвижимостью» и разрешал куплю-продажу частных строений¹¹. Однако сделка могла быть осуществлена при условии, чтобы в руках покупателя не оказалось двух и более владений, а продавец мог совершать отчуждение (продажу) не более одного владения в течение 3 лет.

Развитие института частной собственности на жилые строения получило оформление в постановлении «Об основных частных имущественных правах, признаваемых РСФСР, охраняемых ее законом и защищаемых судами РСФСР»¹² от 22 мая 1922 г., действие которого было распространено на территории БССР с 1 августа 1922 г. В декларации государство гарантировало имущественные права граждан и их охрану, в том числе право

⁹ О мерах правильного распределения жилищ среди трудящегося населения : декрет Совета нар. комиссаров РСФСР, 25 мая 1920 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьян. Правительства. – 1920. – № 52. – С. 227.

¹⁰ Национальный архив Республики Беларусь (НАРБ). – Ф. 31. Оп. 1. Д. 916. Л. 45.

¹¹ О предоставлении собственникам немуниципализированных строений права возмездного отчуждения недвижимого имущества : декрет Совета нар. комиссаров РСФСР, 8 авг. 1921 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьян. Правительства. – 1921. – № 60. – С. 410.

¹² Об основных частных имущественных правах, признаваемых РСФСР, охраняемых ее законами и защищаемых судами РСФСР : декрет Всерос. центр. исполнит. комитета РСФСР, 22 мая 1922 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьян. Правительства. – 1922. – № 36. – С. 423.

собственности на немунципализированные строения. Также декрет предоставил собственникам домов возможность передавать арендное право на земельный участок при продаже строения и по наследству. Закон гарантировал право наследования по завещанию и по закону. Оно предоставлялось только супругам и детям в пределах общей стоимости наследства до 10 тыс. рублей.

Право частной собственности на жилое помещение получило развитие в феврале 1923 г. В соответствии с законом СНК БССР «Об условиях закрепления права собственности на немунципализированные строения»¹³, провозглашалась правовая преемственность дореволюционного имущественного права. Все акты на строения, составленные до Октябрьской революции в соответствии с законом, служили доказательством права собственности на жилое строение при наличии его фактического владения.

Понимая значение частного сектора в решении жилищной проблемы советская власть с начала НЭПа признала необходимость развития негосударственных форм строительства. Возведение домов частными лицами было разрешено, но на праве застройки, то есть с условием срочного пользования жилым строением и возмездной передачей в государственный фонд. Декреты «О предоставлении кооперативным объединениям и отдельным гражданам права застройки городских участков»¹⁴ от 8 августа 1921 г. и «О праве застройки земельных участков»¹⁵ от 14 августа 1922 г., закрепленные в положениях Гражданского кодекса, легли в основу законодательства, регулирующего жилищное строительство негосударственными субъектами. В течение 1920-х годов нормативное регулирование права застройки изменялось в сторону предоставления более выгодных условий для застройщиков. Изначально при строительстве деревянного дома договор мог быть заключен на срок до 20 лет, при постройке каменного строения – до 49 лет. В последующие годы срок договора застройки изменялся.

Заключение. Таким образом, декреты и постановления, принятые в первые годы советской власти, сформировали принципы права на жилище и предопределили дальнейшее развитие жилищной политики социалистического государства. Условно их развитие можно разделить на 2 этапа:

1) 1917 – 1920 гг. – в период революционных преобразований и политики «военного коммунизма» происходило принятие нормативных правовых актов, в результате которых была проведена национализация части квартир и домов, образован государственный жилищный фонд, сформирована система управления и распределения жилья; ограничено право наследования и индивидуального строительства жилых домов. Властью были установлены нормы пользования жильем. Это было вызвано неспособностью правительства в достаточной мере расширить жилищный фонд и обеспечить квартирами всех трудящихся. Следует отметить, что это был один из первых радикальных поступков новой власти, в котором проявилось ее стремление к вмешательству в сферу личных интересов граждан. Установление государством необходимых человеку личных потребностей, в том числе жилой площади, соответствовало идеалам советской модели общественного устройства. Жилищные условия стали определять размером жилой площади на одного жителя, в отличие от досоветского периода, когда показателем являлось число жителей на одну комнату. Жилищная норма, являясь минимальным размером, в условиях острой жилищной нужды фактически стала допустимым пределом. Жилплощадь свыше установленной нормы считалась излишком и подлежала изъятию;

2) 1921 – 1922 гг. – принципы новой экономической политики оказали влияние на сферу регулирования жилищных отношений. В соответствии с социалистической правовой системой гарантируется право собственности на жилое помещение, признается преемственность дореволюционного права, предоставление жилого помещения государственного фонда и коммунальных услуг осуществляется на принципе возмездности и классового подхода. Одновременно, разрешалось индивидуальное строительство на условии договора о застройке, а право собственности на него было ограничено сроком.

Итак, в первые годы советской власти правительство законодательно оформило принципы государственного регулирования жилищной сферы в соответствии с социалистической идеей общественной формы собственности. Функции распоряжения, распределения и перераспределения жилья сосредотачивались в государственных органах. Принцип государственной собственности на землю, размещение на ней недвижимого имущества на праве частной собственности и принципе бессрочной аренды земельного участка был применен впервые. Государственная собственность на землю была закреплена декретом «О земле», Конституцией РСФСР от 10 июля 1918 г., Конституцией БССР от 3 февраля 1919 г. Право на жилище, как и другие социально-экономические права, не нашло отражение в основном законе страны.

В сравнении с содержанием права на жилище в современном толковании, следует отметить, что с первых дней советской власти было декларировано о государственной политике, направленной на сохранение существующего жилищного фонда и развитие нового строительства; поддержке граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий; предоставлении жилых помещений отдельным категориям граждан бесплатно или по доступной для них цене. Эти и другие принципы сохранили свою актуальность в настоящее время.

¹³ Об условиях закрепления права собственности на муниципализированные строения : постановление Совета нар. комиссаров ССРБ, 9 фев. 1923 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьян. Правительства ССРБ. – 1923. – № 3. – С. 34.

¹⁴ О предоставлении кооперативным объединениям и отдельным гражданам права застройки городских участков : декрет Совета нар. комиссаров РСФСР, 8 авг. 1921 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьян. Правительства. – 1921. – № 60. – С. 408.

¹⁵ О праве застройки земельных участков : декрет Всерос. центр. исполнит. комитета и Совета нар. комиссаров РСФСР, 10 авг. 1922 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьян. Правительства. – 1922. – № 51. – С. 645.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ленин, В.И. Полное собрание сочинений : в 55 т. / В.И. Ленин. – 5-е изд. – М. : Политиздат, 1967–1975. – Т. 35. – 1974. – 599 с.
2. Ленин, В.И. Полное собрание сочинений : в 55 т. / В.И. Ленин. – 5-е изд. – М. : Политиздат, 1967–1975. – Т. 54. – 1975. – 863 с.
3. Мстиславский, П.С. Народное потребление при социализме / П.С. Мстиславский. – М. : Гос. издат. план.-эк. лит., 1961. – 312 с.
4. Шипилов, М.А. Жилищный вопрос при капитализме и социализме / М.А. Шипилов. – М. : Политиздат, 1964. – 192 с.
5. Белорусская Социалистическая Советская Республика в 1922 – 1923 гг. – Минск : Изд-во ЦИК – СНКБ, 1924. – 420 с.
6. Белорусская ССР в цифрах. К 10-летию существования БССР. 1919 – 1929 гг. – Минск : ЦСУ, 1929. – 534 с.

REFERENCES

1. Lenin, V.I. (1974). *Polnoe sobranie sochinenii* : v 55 t. T. 35 [Complete works (in 55 vol., Vol. 35)]. Moscow: Politizdat. (In Russ.).
2. Lenin, V.I. (1975). *Polnoe sobranie sochinenii* : v 55 t. T. 54 [Complete works (in 55 vol., Vol. 54)]. Moscow: Politizdat. (In Russ.).
3. Mstislavskii, P.S. (1961). *Narodnoe potreblenie pri sotsializme*. Moscow: State publishing house plan. (In Russ.).
4. Shipilov, M.A. (1964). *Zhilishchnyi vopros pri kapitalizme i sotsializme*. Moscow: Politizdat. (In Russ.).
5. *Belorusskaya Sotsialisticheskaya Sovetskaya Respublika v 1922 – 1923 g.* Minsk: Publishing CEC – CPCB. (In Russ.).
6. *Belorusskaya SSR v tsifrah. K 10-letiyu sushchestvovaniya BSSR. 1919 – 1929 g.* Minsk: CSM. (In Russ.).

Поступила 20.10.2021

**FORMATION OF THE PRINCIPLES OF THE RIGHT TO HOUSING
IN THE FIRST YEARS OF THE SOVIET AUTHORITIES (1917–1922)**

V. BURAKOU

The article contains a historical and legal analysis of the formation of the right to housing in the context of the formation of the legal system of the Soviet state in the period 1917-1922. As a result of rule-making during the period of the policy of "war communism", the right to housing was represented by its content: the restriction of the right of ownership of residential premises, the creation of a system of rationing and distribution of living space and the class principle of housing policy. Under the influence of the new economic policy, the principles of the right to housing were supplemented with provisions on the continuity of pre-revolutionary law, the permission of individual construction on the right of development, the provision of public services on a paid basis.

Keywords: *the right to housing, housing policy, the right of ownership of residential premises, public and private housing stock, housing norm, class approach.*