

Константин ПЛЕХОТКО

**НОРМАТИВНОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВА
НА ЖИЛИЩЕ В СССР В 1917–1937 гг.**

В статье рассматриваются меры, принятые в 1917–1937 гг., для обеспечения граждан жилыми помещениями. Характеризуется эволюция нормативного регулирования жилищных отношений.

Ключевые слова: жилище, жилищные отношения, жилищный фонд, нормативное регулирование

Необходимость преодоления жилищных проблем стоит перед Российским государством уже с начала XX века. Для достижения данной цели предпринимались различные, зачастую прямо про-

тивоположные меры. Анализ данных мер в период становления Советского государства имеет большое значение для оценки современного механизма удовлетворения жилищных потребностей граждан.

Институт государственного обеспечения подданных в Российской империи отсутствовал. После установления советской власти государство принимает на себя широкие социальные функции, в т.ч. *гарантию минимальных мер* по обеспечению нуждающихся в улучшении жилищных условий граждан. С этой целью городскому самоуправлению было предоставлено (на основании Постановления НКВД от 29 октября 1917 г. «О правах городских самоуправлений в деле регулирования жилищного вопроса»¹) право секвестрирования пустующих годных помещений для вселения в них прежде всего бездомных граждан.

В дальнейшем, для обеспечения возможности выполнения своих социальных обязанностей государство *исключило жилые объекты из оборота*. Этой цели служил, в частности, Декрет ВЦИК от 29 декабря 1917 г. «О запрещении сделок с недвижимостью»². На основе данного документа, а также Декрета СНК РСФСР от 23 ноября 1917 г. «Об отмене частной собственности на городские недвижимости»³ Советы рабочих и солдатских депутатов изымали из частного владения (экспроприировали) крупные капиталистические дома и строения и передавали их в ведение Советов. Так был сформирован государственный жилищный фонд, за счет которого удовлетворялись жилищные потребности граждан. Критерием, определявшим право на изъятие, служил *минимум доходности*, получаемой от сдачи третьим лицам жилых помещений, определяемый в зависимости от местных условий. Недвижимое имущество, нажитое своим трудом, экспроприации не подлежало. Подобного рода законодательная деятельность подразумевала принятие государством на себя обязанности по обеспечению всех граждан жильем.

Исходя из оценки принимаемых мер, можно предположить, что советское руководство считало, что государство *в состоянии* принять на себя в полном объеме содержание всей массы поступившего в его собственность жилья. Об этом свидетельствует и то, что с 1 января 1921 г. полностью отменялась квартирная плата. Однако уже с 1 мая 1922 г. квартирная плата за пользование жилыми помещениями была восстановлена. Подобные действия свидетельствуют, что позиция советского руководства о возможности полностью принять на себя все расходы, связанные с управлением жилищным фондом, *была ошибочна*. Но принятие на себя обязанности обеспечить граждан жильем потребовало от государства мер по урегулированию жилищных отношений между ним и гражданами.

¹ О правах городских самоуправлений в деле регулирования жилищного вопроса: Постановление НКВД от 29 октября 1917 г. // СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 14.

² Брагинский М.И. Договорное право. Договоры о передаче имущества. Книга 2. М.: Статут, 2004. С. 652.

³ Об отмене частной собственности на городские недвижимости: Декрет СНК РСФСР от 23 ноября 1917 г. / Известия ВЦИК. № 82. 24.08.1918.

Так Декрет СНК РСФСР от 25 мая 1920 г. «О мерах правильного распределения жилья среди трудящегося населения»⁴ вводит базовые положения жилищного законодательства, развитие которых осуществляется и до настоящего времени. Данный законодательный акт определял правила учета и распределения жилой площади; предусматривал введение норм жилой площади для одного лица (определялись местными Советами); регламентировал порядок уплотнения граждан, занимающих большую площадь; предоставлял право на дополнительную жилую площадь лицам, страдающим некоторыми заболеваниями или занимающимся определенной профессиональной деятельностью; устанавливал порядок выселения. Особо стоит отметить указание Декрета на то, что при уплотнении невыгодные для жилья помещения в расчет не принимаются. Данное указание косвенно раскрывало, какие объекты могут быть использованы для удовлетворения жилищных потребностей населения. Постановлением ВЦИК и СНК от 14 мая 1928 г. «Об оплате жилых помещений в городах и рабочих поселках»⁵ были урегулированы отношения по порядку расчета платы за жилое помещение, основания для уменьшения платы.

В начале 1920-х гг. XX в. принимаются меры *по возврату* маломерных домов прежним собственникам, либо по их передаче в собственность фактическим владельцам. Данные меры были вызваны новой экономической политикой — потребовавшей возврата в гражданский оборот части жилых помещений. Еще одной причиной передачи жилых помещений стала невозможность полностью контролировать весь жилищный фонд страны.

Принимаемых государством мер было недостаточно, чтобы обеспечить всех нуждающихся. В связи с этим граждане стремились самостоятельно удовлетворить свои жилищные потребности. Для нормативного урегулирования подобной деятельности и для оказания содействия гражданам был принят значительный блок актов: Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 19.08.1924 г. «О жилищной кооперации»⁶, Постановление СНК СССР от 17.04.1928 г. «О мерах поощрения строительства жилищ за счет частного капитала»⁷ и др.

Одним из действенных методов самостоятельного удовлетворения гражданами своих жилищных потребностей оказалась *жилищная кооперация*. С 1923 по 1927 г. доля жилищных кооперативов в расходах на новое жилищное строительство поднялась с 4% до 17%⁸.

⁴ О мерах правильного распределения жилья среди трудящегося населения: Декрет СНК РСФСР от 25 мая 1920 г. / Известия ВЦИК. № 119. 04.06.1920.

⁵ Об оплате жилых помещений в городах и рабочих поселках: Постановление ВЦИК и СНК от 14 мая 1928 г. // Бюллетень НКВД. № 20. 1928.

⁶ О жилищной кооперации: Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 19.08.1924 // СЗ СССР. 1924. № 5. Ст. 60.

⁷ О мерах поощрения строительства жилищ за счет частного капитала: Постановление СНК СССР от 17.04.1928 // СЗ СССР. 1928. № 26. Ст. 231.

⁸ Например, в 1922–1924 гг. на долю жилищных кооперативов приходилось 55% всех капитальных вложений, потраченных в Москве на строительство, ремонт и дострой жилья (см.: Хейгетова С.В. Жилищный кооператив: немного истории // Скарт и наш дом. 2004. № 2. С. 4).

В отдельные промежутки рассматриваемого периода кооперативы занимали значительное положение в обеспечении граждан жильем⁹. Что говорит о высокой эффективности подобных механизмов самостоятельного обеспечения граждан жилыми помещениями.

В связи с переходом к административно-командной системе управления экономикой была изменена и государственная политика в жилищной сфере. Как было указано в Постановлении ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 г. «О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах»¹⁰, подобное законодательство (акты, регулирующие жилищную кооперацию и государственное содействие ей) в условиях значительного улучшения работы местных Советов, а также государственных предприятий и учреждений, себя совершенно не оправдывает и во многом препятствует оздоровлению жилищного хозяйства¹¹.

Данным актом было введено понятие «найм жилого помещения», чего не было сделано Гражданским кодексом РСФСР 1922 г.¹². А на основании этого нормативного акта большинство жилых помещений передавалось местным Советам из ведения государственных учреждений и промышленных предприятий. Так начал складываться *консолидированный жилищный фонд*, составивший основу всего жилищного фонда страны. Для управления им создавались специальные организации. Такую же роль выполняли предприятия и учреждения, за которыми сохранили ранее принадлежавшие им жилые помещения. Свободные жилые помещения распределялись путем выдачи ордера с последующим заключением на его основе договора жилищного найма. В ведомственном фонде распределение осуществлялось только между своими работниками решением администрации предприятия или учреждения. Подобное решение являлось необходимым основанием для выдачи местным Советом ордера.

Важным элементом механизма обеспечения жилищных прав граждан являлся ордер. Правовая природа ордера в советском праве вызвала дискуссии. Часть исследователей считала, что право на жилую площадь возникало вследствие получения ордера или распоряжения о занятии площади. По их мнению, ордер являлся единственным законным основанием для заключения договора жилищного найма. А этот договор, в свою очередь, став

⁹ Так, за период 1918–1940 гг. было введено в эксплуатацию 408,9 млн кв. м жилой площади, из них только 127,9 млн кв. м было введено государством с учетом жилых площадей, введенных кооперативными предприятиями (Рассчитано по / URL: http://lost-empire.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=9308&Itemid=9).

¹⁰ О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах: Постановление ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 г. // СЗ СССР. 1937. № 69. Ст. 314.

¹¹ Это Постановление стало, по мнению В.В. Витрянского, первой жилищной кодификацией (*Брагинский М.И.* Договорное право. Договоры о передаче имущества. Книга 2. М.: Статут, 2004. С. 657). Подобного же мнения придерживается и В.Н. Литовкин (*Литовкин В.Н.* Кодификация жилищного законодательства // Социалистическая законность. 1984. № 4. С. 25).

¹² *Никифорова Е.* Социальный наем жилого помещения // Жилищное право. 2010. № 11. С. 56.

законным основанием для пользования предоставленным жилым помещением, регулировал отношения между наймодателем и нанимателем¹³.

Существовало и другое мнение. Например, В.Н. Литовкин, и с его мнением стоит согласиться, указывал, что право пользования площадью связано только с договором найма, а ордер — это особая форма выписки из принятого компетентным органом решения, предусматривающего заключение с ордеродержателем договора найма на конкретное помещение¹⁴.

Среди других основополагающих для регулирования жилищных отношений институтов следует особо выделить определение Постановлением от 17 октября 1937 г. *норм пользования жилыми помещениями*. Жилая площадь в виде изолированной комнаты, находящаяся в пользовании гражданина, в размере, превышающем указанные нормы, признавалась «излишками жилой площади». Соответственно органам местных Советов и администрации предприятий, учреждений предоставлялось право при определенных условиях изымать «излишки». Анализ данного правила доказывает последовательность государственной политики нормативного закрепления возможности удовлетворения жилищных потребностей граждан только за счет жилых помещений (хотя бы изолированной комнаты)¹⁵.

Итак, как мы пытались показать, в период 1917—1937 гг. государство принимает различные акты для решения жилищных проблем граждан. И современная политика в данной области по сути продолжает политику того периода.

Так, современное законодательство в области обеспечения их жилищем в целом направлено на удовлетворение потребностей отдельных категорий граждан. Установлен как общий, так и специальный порядок обеспечения жилыми помещениями. А ныне действующий механизм обеспечения отдельных категорий граждан жилищем, закрепленный в Жилищном кодексе РФ¹⁶, является *продолжением нормативно-правовых актов рассмотренного периода*. Жилищный кодекс содержит понятие учетной нормы, определяемой органами местного самоуправления¹⁷. Наконец, для заключения договора социального найма в соответствии с действующим

¹³ Гражданское право: Учебник. Т. 1 / Под ред. М.М. Агаркова и Д.М. Генкина. М. 1944. С. 130.

¹⁴ Литовкин В.Н. Функции ордера и договора найма жилого помещения // Советское государство и право. 1977. № 4. С. 127.

¹⁵ Отметим, что, несмотря на осознание важности жилища для населения и столь широкую нормативную деятельность, право на жилище в научных работах данного периода отождествлялось в основном с термином «право на жилую площадь». Внимание в исследованиях уделялось раскрытию и обоснованию права советских граждан на жилую площадь как гражданско-правового института (см.: Аскназий С.И. Советское жилищное право. М. 1940. С. 62).

¹⁶ Жилищный кодекс Российской Федерации: Кодекс Российской Федерации от 29 дек. 2004 г. № 188-ФЗ (ред. от 13.05.2008 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 03.01.2005 г. № 1 (ч. 1). Ст. 14.

¹⁷ Напомним, что в 1917—1937 гг. норма жилой площади определялась местными Советами.

законодательством гражданин должен быть признан малоимущим, т.е. для принятия решения уполномоченным органом как основание для заключения договора найма используется норма, сложившаяся в 30-х гг. XX в.

И последнее. В рассматривавшийся период государство оказалось не способно решить жилищные проблемы граждан. Решить эту задачу помогали жилищные кооперативы. Полагаем, данный опыт мог бы быть учтен, а содействие государства кооперации граждан дополнило бы ипотечную систему.