

ОГРАНИЧЕНИЕ ПРАВА ПОЛЬЗОВАНИЯ ЖИЛОЙ ПЛОЩАДЬЮ В БЕЛОРУССКОЙ ССР В 1920-е гг.: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

В статье рассматриваются гражданские правоотношения, связанные с распределением жилой площади и ограничением права пользования жилыми помещениями в БССР в период новой экономической политики. В условиях жилищного кризиса и слабого развития строительства, правительство было вынуждено ввести ограничение в пользовании жилплощадью. С первых лет советской власти была установлена жилищная норма на одного человека, в соответствии с которой проводилось уплотнение жилищного фонда и его распределение нуждающимся. Также проводилось изъятие в коммунальную соб-

ственность части жилой площади частновладельческого сектора и выселение отдельных категорий граждан, в зависимости от рода занятий и классовой принадлежности.

Введение

Становление и развитие жилищного хозяйства Беларуси в начале 1920-х гг. проходило в тяжелых условиях. Необходимость восстановления экономики и развития промышленности вызывала постоянный приток в города населения из сельской местности, что приводило к обострению жилищного кризиса. Будучи неспособным обеспечить нуждающихся жильем за счет строительства новых домов, советское правительство приняло ряд мер, направленных на перераспределение уже имеющегося жилищного фонда.

Целью данного исследования является определение факторов, оказавших влияние на жилищную политику советского правительства, ее целей в обеспечении населения жильем и путей осуществления поставленных задач через распределение жилой площади нуждающимся. Комплексные работы, в которых бы исследовались гражданские отношения, связанные с ограничением права пользования жилплощадью в БССР в период НЭПа, отсутствуют. Общие тенденции осуществления жилищной политики в СССР в рассматриваемый период, связанные с принципами распределения жилой площади, затрагиваются в книгах М.А. Шипилова “Жилищный вопрос при капитализме и социализме” [1], П.С. Мстиславского “Народное потребление при социализме” [2]. Вопросы нормирования жилой площади и санитарно-бытовых условий жилых строений отражены в сборнике методических разработок “Жилище и здоровье” [3].

Основная часть

Ограничение права пользования жилой площадью осуществлялось через уплотнение и выселение в административном или судебном порядке. До Октябрьской революции разработанных жилищно-правовых норм, регулирующих отношения, связанные с распределением жилья, не существовало, так как жилищный фонд был в основном частным и регулировался владельцами. Также не существовало ограничений и квот в пользовании жилыми помещениями, это прямым образом зависело от имущественного положения жильца.

Критерием регулирования гражданских отношений, связанных с распределением жилплощади, является установление Советской властью минимальной санитарной нормы, необходимой для проживания человеку. Был определен минимальный размер помещения в 30 куб. метров, в котором для нормальной жизнедеятельности человека правильно соотносились предельно допустимое содержание углекислоты в воздухе и интенсивность воздухообмена [3, с. 21]. Размер минимальной жилой площади, необходимой одному человеку, образовывался путем деления минимальной кубатуры на максимальную высоту помещения (3,5 м).

Постановлением комиссариата здравоохранения от 17 июля 1919 г. ее размер определялся в 8,25 кв. метров [4]. Во второй половине 1920-х гг. санитарная норма жилплощади была увеличена до 9,1 кв. метров. Определение властью необходимых человеку личных потребностей, в том числе жилой площади, соответствовало идеалам советской идеологии общественного устройства. Также это было вызвано необходимостью решения жилищного кризиса. В период новой экономической политики средний размер жилой площади на 1 человека в городах БССР не достигал санитарной нормы. В 1923 г. в окружных городах республики он составил 7,06 кв.м., сократившись в 1925 г. до 5,66 кв.м., и незначительно увеличился до 5,87 кв.м. в 1930 г. [5, л. 151].

С образованием государственного жилищного фонда функции владения, распоряжения и распределения жилья сосредотачивались в руках государства. В муниципализированные дома переселялись трудящиеся. Декретом правительства "О мерах правильного распределения жилищ среди трудящегося населения" [4] от 25 мая 1920 г. регулировались вопросы практического осуществления распределения жилья, вселения и выселения граждан. Изъятию подлежала вся жилая площадь, занимаемая учреждениями и имевшаяся у отдельных граждан сверх установленных норм [1, с. 76], на которую вселялись нуждающиеся. 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 друг другу лиц на свободную жилплощадь. В целях уплотнения допускалось переселение жильцов в другую квартиру. Для отдельных лиц декретом предусматривались основания для дополнительной жилплощади или комнаты сверх нормы. Она предоставлялась лицам, страдающим болезнями, требующими изоляции, также отдельным работникам высшей квалификации.

Несмотря на меры правительства, во второй половине 1920-х гг. жилищный кризис обострился. Государственное, кооперативное и частное жилищное строительство не успевали за ростом городского населения. В период с 1923 по 1926 г. было построено 8968 жилых строений общей жилплощадью 378671 кв. м [6, с. 16-19]. Численность городского населения постоянно увеличивалась более чем на 2% в год: в 1923 г. оно составило 734,2 тысяч человек, в 1925 г. – 827,8 тысяч, в 1927 г. – 869,1 тысяч; в 1929 г. – 895 тысяч человек [5, л. 82]. Следствием этого была новая волна перераспределения имеющегося жилищного фонда.

В 1927 г. правительство БССР приняло постановление "О принудительном уплотнении в домах" [7], целью которого было изъятие излишка жилой и полезной нежилой площади. При осуществлении принудительного уплотнения разрешалось установление перегородок, и

перепланировка комнат в случаях, если имелась лишняя непроходная комната, также при хозяйственно-технической возможности перестроить проходную комнату в непроходную. В домах, закрепленных за предприятиями и учреждениями, уплотнение производилось в административном порядке. Оно не допускалось в домах, возведенных гражданами и жилищно-строительными кооперативами на основании договора застройки. С целью рационального использования имеющейся жилплощади жилищно-арендным кооперативным товариществам разрешалось переселение жильцов в другие дома одного и того же кооператива.

Еще одним ограничением права пользования и распоряжения жилой площадью владельцев частных домов было бронирование за коммунальными отделами части их площади. Согласно постановлению правительства БССР от 1 февраля 1925 г. местные исполнительные комитеты получили право выделения из частновладельческого сектора в распоряжение коммунальных отделов от 10 до 30% жилой площади в окружных и до 10% в районных городах [8]. Исключения составили лишь жилищные товарищества и жилищно-строительные кооперативы, также лица, осуществившие строительство жилого дома на праве застройки. В 1928 г. в данное постановление внесли изменение о том, что оно не распространялось на те дома, жилая площадь которых не превышала 50 квадратных метров. Несмотря на допустимую границу в законе до 10% в районных городах и от 10 до 30% в окружных, все исполнительные комитеты установили максимальный процент размера бронированной жилплощади.

Выселение государственными и административными органами предприятий и учреждений отдельных категорий граждан из занимаемых ими жилых помещений обобщественного фонда также являлось ограничением права пользования жилплощадью. Целью правительства в данном направлении было наведение порядка в определении оснований для вселения и выселения граждан, освобождения части жилплощади для нуждающихся. Новое жилищное строительство до 1923 г. в городах советами практически не осуществлялось, власть испытывала дефицит средств на ремонт и восстановление имеющегося жилищного фонда. Поэтому декрет СНК от 18 июля 1921 г. "О привлечении населения к ремонту водопровода, канализации, газового и центрального отопления в муниципализированных домах" [9] обязывал жильцов принимать участие в ремонте их домовладения денежными средствами, личным трудом или материалами. При отказе кого-либо из жильцов остальные проживающие в данном доме могли поднять вопрос о его выселении. Также государство поощряло тех, кто производил ремонт за свой счет. Лицам, произведшим капитальный ремонт дома за свои средства, гарантировалось невыселение в течение трех лет.

Оптимальным для правительства было создание жилищного сектора, заселенного жильцами по определенному принципу, например, работниками одного предприятия. С другой стороны, оно давало гарантии невыселения из занимаемых ими помещений отдельным категориям граждан. В 1921 г. были приняты декреты о предоставлении права невыселе-

ния работникам просвещения, командному составу Красной Армии и Флота, семьям красноармейцев, милиции, инженерно-техническим работникам, рабочим железнодорожного и водного транспорта, научным работникам и врачам. Невыселение и беспрепятственное пользование в пределах жилищных норм и срока договора гарантировалось лицам, осуществившим строительство дома на праве застройки.

В течение 1922 г. правительством БССР был принят ряд постановлений, регулирующих основания граждан на занимаемые ими помещения и выселение, которое могло производиться в судебном или в административном порядке. 17 августа 1923 г. ЦИК БССР принял постановление "О порядке выселения граждан из занимаемых ими помещений" [10], который объединил предыдущие законодательные акты о выселении из муниципализированных и немунципализированных домов. Выселение в судебном порядке производилось в случаях: а) если жилец ухудшал состояние занимаемого помещения или не содержал его в исправности (колка дров в помещении и т.п.); б) если он пользовался помещением не в соответствии с законом, договором или его назначением (использование жилого помещения для торговли); в) если он своим поведением делал для других жильцов невозможным совместное с ним проживание в квартире или комнате (систематическое нарушение тишины и т.п.); г) если он не произвел ремонт; д) в случае неплатежа квартирной платы и невзноса платы за пользование водой, канализацией, отоплением, освещением. Рабочим и служащим, а также приравненным к ним категориям срок погашения задолженности устанавливался в течение двух месяцев со дня предельного срока, прочим гражданам – в течение 7 дней после наступления срока платежа; е) в случае самоуправного занятия помещения без разрешения ведающих им органов; ж) в случае необходимости производства капитального ремонта помещения.

Выселение в административном порядке осуществлялось из домов, закрепленных за государственными учреждениями, предприятиями, профессиональными и партийными организациями, по письменному обоснованию их руководителя и сообщения в местный отдел коммунального хозяйства. Управление домами комхоза после проверки и установления основания для выселения давало распоряжение о выселении органу милиции, который в течение 3 дней предъявлял требование выселяемому и затем в течение 7 дней проводил предписание о выселении в исполнение. Не подлежали административному выселению лица, занимающие помещения по договору, лица, произведшие за свой счет капитальный ремонт, командный состав Красной Армии и Флота, семьи красноармейцев. Безработные и лица, состоящие на социальном обеспечении государства, могли быть выселены только при условии предоставления им другого жилья и транспортных средств для переселения.

В течение 1925 и 1926 гг. правительством БССР был принят ряд постановлений, регулирующих порядок выселения граждан из жилых помещений, принадлежащих учреждениям народного комиссариата пу-

тей сообщения и железных дорог, водного транспорта, из казарменных помещений учреждений народного комиссариата по военным и морским делам. Согласно постановлениям, из домов, принадлежащих указанным учреждениям, выселялись лица, не состоящие на службе в них. Выселение в административном порядке могло быть осуществлено и без предоставления другого жилья. Рабочие и служащие, лица, находящиеся на социальном обеспечении государства, безработные, инвалиды труда и учащиеся могли быть выселены с сообщением в коммунальный отдел о необходимости предоставления им жилплощади. Указанные категории выселялись только в период с 1 апреля до 1 ноября.

19 февраля 1927 г. правительство БССР приняло постановление «Об условиях и порядке выселения граждан из занимаемых ими помещений в городах и местечках» [11], которое объединяло изданные ранее постановления о порядке и основаниях выселения граждан. Данное постановление расширило основания для выселения в административном порядке: в случае занятия помещений коммунального жилищного фонда лицами без разрешения соответствующих органов, из угрожающих обвалу домов, из гостиниц после проживания в течение 14 дней, из общежитий учебных заведений в течение месяца со дня окончания учебы, бывших работников в течение 2 месяцев с момента увольнения.

В июне 1927 г. правительством СССР было принято постановление о выселении из жилых помещений, находящихся на территории государственных предприятий, лиц, которые не работали на них. Выселяемым предоставлялась жилплощадь в муниципальных домах. Таким образом, власти пытались осуществить принцип заселения ведомственных домов рабочими и служащими данных предприятий и учреждений.

При выселении рабочим и служащим, а также приравненным к ним категориям населения органами коммунального хозяйства предоставлялось другое жилое помещение и транспорт для переселения. При выселении социально «чуждых» категорий населения («нетрудового элемента») другое жилье и транспорт не предоставлялись, кроме этого, они могли быть выселены в течение круглого года. Таким образом, в осуществлении права пользования жилой площадью применялся и классовый принцип.

Острая нехватка имеющейся жилплощади для трудящихся в городах Беларуси и незначительное строительство новых домов вызывали необходимость поиска новых источников жилья. Принудительное уплотнение и закрепление за коммунальными отделами части жилплощади частновладельческого сектора не решило жилищный вопрос. Поэтому следующим шагом было вытеснение из государственного жилищного фонда «нетрудового элемента». К 1925 г. «нетрудовой элемент» был почти полностью выселен из коммунальных домов.

На совещании председателей жилищно-арендных кооперативных товариществ и жилищно-строительных кооперативов г. Минска в августе 1928 г. было принято решение о прекращении договорных отношений и выселении «нетрудового элемента» из арендуемых муниципальных

домов [12, л. 1]. В мае 1929 г. правительством было принято постановление о запрещении сдачи в аренду жилплощади лицам “нетрудовых категорий” в домах коммунального фонда. Согласно закону, до 1 августа 1929 г. они выселялись из домов, находящихся в непосредственном ведении органов коммунального хозяйства, также арендуемых жилищно-арендными кооперативными товариществами, и в части коммунального фонда частновладельческих домов [13].

Заклучение

Таким образом, ограничение права пользования жилой площадью, через уплотнение и выселение, было обусловлено жилищным кризисом и стремлением правительства БССР как можно более рационально использовать имеющийся жилищный фонд. Данные мероприятия явились следствием недостаточного жилищного строительства. Однако в условиях интенсивного роста городского населения принятые меры не смогли решить жилищный вопрос.

ЛИТЕРАТУРА

1. **Шипилов, М.А.** Жилищный вопрос при капитализме и социализме / М.А. Шипилов. – Москва: Политиздат, 1964. – 192 с.
2. **Мстиславский, П.С.** Народное потребление при социализме / П.С. Мстиславский. – Москва: Госиздат планово-экономической литературы, 1961. – 312 с.
3. Жилище и здоровье. – Ленинград: Меджурнал, 1928. – 110 с.
4. Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. – Москва: НКЮ, 1920, № 52. – Ст. 227 “О мерах правильного распределения жилищ среди трудящегося населения”.
5. Материалы пятилетнего плана развития народного хозяйства и культуры БССР // Национальный архив Республики Беларусь (НАРБ). – Фонд 31. – Оп. 1. – Д. 168.
6. Всесоюзная перепись населения 1926 г. Выпуск 1. Жилищное строительство в городских поселениях РСФСР, Украинской ССР, Белорусской ССР. – Москва: ЦСУ СССР, 1927. – 59 с.
7. Собрание законов и распоряжений рабоче-крестьянского правительства БССР. – Минск: НКЮБ, 1927, № 35. – ст. 190 “О принудительном уплотнении в домах”.
8. Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства БССР. – Минск: НКЮ, 1925, № 9. – ст. 79 “О передаче в распоряжение коммунальных частей жилой площади немунципализированных строений”.
9. Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. – Москва: НКЮ, 1921, № 56. – ст. 355 “О привлечении населения к ремонту водопровода, канализации, газового и центрального отопления в муниципализированных домах”.
10. Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства БССР. – Минск: НКЮБ, 1923, № 15-16. – ст. 133 “О порядке выселения граждан из занимаемых ими помещений”.
11. Собрание законов и распоряжений рабоче-крестьянского правительства БССР. – Минск: НКЮБ, 1927, № 12. – ст. 42 “Об условиях и порядке выселения граждан из занимаемых ими помещений в городах и местечках”.

12. Постановления и инструкции СНК о выселении “нетрудового элемента” // НАРБ. – Фонд 333. – Оп. 1. – Д. 273.
13. Собрание законов и распоряжений рабоче-крестьянского правительства БССР. – Минск: НКЮБ, 1929, №16. – ст. 90 “О мероприятиях по жилищному хозяйству”.

Поступила в редакцию 08.04.2009 г.