

УДК 347.254(476)(091)

ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ КОДИФИКАЦИИ ЖИЛИЩНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА БССР

В. Н. Бураков

кандидат исторических наук, доцент,
Могилевский государственный университет имени А. А. Кулешова

В статье осуществлен обзор деятельности советского правительства по кодификации жилищного законодательства. Представлена характеристика проекта Жилищного кодекса БССР 1929 г., который вообрал достижения советского жилищного права и по своему содержанию был призван обеспечить системное регламентирование общественных отношений в сфере жилья.

Ключевые слова: жилищный кодекс, кодификация жилищного законодательства, систематизация права, муниципализированный жилищный фонд, частный жилищный фонд.

Введение

Развитие правовой системы определяется степенью систематизации и кодификации права. Трансформация нормативных правовых актов в единую систему происходит с развитием государства и общественных отношений. Начальный этап представлен нормативными актами различной юридической силы, закладывающих основу регулирования общественных отношений. В последующем происходит процесс инкорпорации, затем кодификации отраслей права.

В научных исследованиях период кодификации жилищного законодательства определен началом 1980-х гг. До этого основная часть жилищных отношений (по пользованию жилыми помещениями) регулировалась нормами гражданского законодательства, а также разрозненными подзаконными актами. И только 24 июня 1981 г. Верховный Совет СССР принял Основы жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик, на базе которых 22 декабря 1983 г. был принят первый Жилищный кодекс БССР [1, с. 9]. При этом отсутствуют сведения о том, что первые шаги систематизации жилищного законодательства и разработка жилищного кодекса были предприняты еще в конце 1920-х гг.

Основная часть

Октябрьская революция и установление советской власти на территории Беларуси обусловили радикальные преобразования всех сфер общественной жизни, включая жилищные и связанные с ними гражданские отношения [2, с. 133]. Провозглашение социалистического строя обусловило формирование новых принципов права, в том числе и жилищного права. На основе первых декретов советской власти уже в начале 1920-х гг. результаты систематизации права были представлены основными кодексами РСФСР, которые действовали и на территории Советской Беларуси: Уголовный кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс, Гражданский кодекс и другие.

Одним из первых кодифицированных актов БССР стал Земельный кодекс, который был введен в действие с апреля 1923 г. Затем в течение 1920-х гг. принимаются

© В. Н. Бураков, 2017

Лесной кодекс, Исправительно-трудовой кодекс, Кодекс законов о браке, семье и опеке, Водно-мелиоративный кодекс, Уголовный кодекс, Кодекс законов о труде.

Что касается жилищного права, то на начало XX в. оно оставалось подотраслью гражданского права. Первые декреты социалистического правительства были направлены на создание системы управления жилищным фондом, формирование государственного фонда жилья и определение механизмов его распределения. Результатом становления жилищного законодательства к началу 1920-х гг. было определение его принципов, которые соответствовали идеологии советского государства.

Источниками жилищного права являлись декреты и постановления центрального и местных исполнительных комитетов, Совета Народных Комиссаров, распоряжения, инструкции и циркуляры народных комиссариатов внутренних дел, здравоохранения, труда и финансов, статьи Гражданского кодекса. Следовательно, жилищное законодательство в 1920-е гг. было представлено нормативно-правовыми актами различных ведомств, которые регулировали жилищные отношения и строительство в пределах своих компетенций. Область жилищной политики в целом координировал Народный комиссариат внутренних дел; сферу охраны и поддержания общественной чистоты и здоровья – Народный комиссариат здравоохранения; вопросы возведения жилых строений упорядочивал Народный комиссариат труда. Гражданский кодекс БССР содержал главу “Право застройки”, статьи которой определяли область отношений государства и застройщика при возведении жилых домов [3].

Систематизированного законодательного акта, регулирующего жилищные отношения, не было. Попытки кодификации жилищно-правовых норм осуществлялись в 1920-е гг. дважды. В 1923 г. Жилищный кодекс разрабатывался Главным управлением коммунального хозяйства РСФСР, однако он не был утвержден. Его проект состоял из 4 глав: 1) общие положения; 2) государственный жилищный фонд; 3) частновладельческие строения; 4) жилищно-санитарные нормы [4, с. 70].

Необходимость кодификации жилищного законодательства признавалась советским правительством. Во второй половине 1920-х гг. данная проблема приобрела особую актуальность. В 1927 г. положение о необходимости утверждения Жилищного кодекса было принято в резолюциях VI съезда работников коммунального хозяйства БССР и VIII Всебелорусского съезда Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов [5, с. 6]. В постановлении ЦИК и СНК СССР “О жилищной политике” от 4 января 1928 г. указывалось: “В целях упорядочения всего жилищного дела признать необходимым издание правительствами союзных республик жилищных кодексов” [6]. С инициативой разработки проекта Жилищного кодекса выступил НКВД республики. В начале 1929 г. Народным комиссариатом внутренних дел проект Жилищного кодекса БССР был направлен в различные ведомства для согласования.

Итак, проект Жилищного кодекса БССР 1929 г. состоял из 6 разделов и 535 статей (далее – ЖК 1929 г.) [7, л. 2–170]. Он представлял собой консолидированный законодательный акт, который вобрал нормативные правовые акты в жилищной сфере, принятые в 1920-е гг. Первый раздел “Основные положения” был представлен 4 статьями, которые определяли цель жилищной политики. В соответствии со ст. 3 она заключалась в развитии и сохранности жилищного фонда, при этом особая роль отводилась задаче по созданию условий для строительства домов всеми видами застройщиков.

Второй раздел ЖК 1929 г. – “Жилищный фонд” состоял из 5 глав и 190 статей, которые определяли состав и правовой статус жилых помещений по

видам и принадлежности к фондам. В соответствии со ст. 5 ЖК 1929 г. жилищный фонд подразделялся на строения: 1) национализированные, 2) муниципализированные, 3) принадлежащие на праве частной собственности, 4) возведенные на праве застройки.

Национализированный жилищный фонд складывался из жилых помещений, находящихся в собственности республиканских органов власти, и жилых помещений, находящихся в оперативном управлении предприятий и организаций республиканского значения. Муниципализированный жилищный фонд находился в оперативном управлении местных исполнительных и распорядительных органов. Он формировался из числа: 1) домов, возведенных местными Советами; 2) приобретенных государством у частных владельцев; 3) перешедших в собственность государства по договору о застройке, на основании законов о наследовании; 5) в соответствии с иными законодательными актами.

Глава 4 “Эксплуатация муниципализированного жилищного фонда” закрепляла положения о способах эксплуатации жилых строений. Согласно ст. 42 управление муниципализированными домами могло осуществляться путем: 1) закрепления за государственными организациями; 2) непосредственной эксплуатации; 3) трестирования; 4) сдачи в аренду.

При передаче дома в хозяйственное ведение государственной организации, для управления им назначалось специальное должностное лицо (завхоз, комендант, управдом). Управление жилым домом путем непосредственной эксплуатации осуществлялось эксплуатационными отделами коммунального хозяйства в лице Управления домом, Жилищного отдела. Для оптимизации эксплуатации домов, находящихся в управлении коммунальных органов, местным Советам предоставлялось право объединять их под руководством домовых трестов.

Управление муниципализированным домом через передачу в аренду могло предоставляться жилищному кооперативу, юридическим и частным лицам. Статья 86 ЖК 1929 г. закрепляла преимущественное право жилищно-арендных кооперативных товариществ аренды муниципализированных домов. Передача дома в аренду осуществлялась по договору аренды, который заключался в письменной форме, сроком до 12 лет. Обязательным приложением договора являлись технический акт о видах и сроках выполнения ремонтных работ и приемно-передаточный акт жилого дома. При этом местный исполнительный и распорядительный орган оставлял за собой право контроля за надлежащим использованием и сохранностью таких домов.

Положения о регулировании жилищных отношений в частном жилищном фонде содержала глава 5 второго раздела “Частновладельческие (немуниципализированные) строения”. В ней рассматривался институт собственности граждан на жилое помещение, ограничения права распоряжения и право застройки. В соответствии со ст. 117 устанавливалась обязательная государственная регистрация жилых помещений, принадлежащих на праве собственности, отделами коммунального хозяйства. Данные органы выдавали регистрационное удостоверение, которое служило удостоверением права собственности на недвижимое имущество. Для эксплуатации и обслуживания дома собственнику предоставлялся в пользование земельный участок, в пределах размеров, устанавливаемых местными исполнительными и распорядительными органами.

Статьи 144–147 ЖК 1929 г. закрепляли основные положения купли-продажи жилого помещения. Договор купли-продажи жилого помещения совершался в письменной форме с обязательным нотариальным удостоверением с последующей регистрацией сделки в органах коммунального хозяйства. Невыполнение

этих требований влекло недействительность сделки. Существенными условиями договора купли-продажи являлись: данные сторон, предмет, сумма сделки, данные о нотариальной конторе, удостоверившей сделку.

Таким образом, в 1920-е гг. были заложены правовые основы договора купли-продажи недвижимого имущества, которые остаются действенными в настоящее время. Наряду с этим жилищное законодательство предусматривало ограничения купли-продажи жилого помещения: 1) чтобы в собственности покупателя не оказывалось двух и более владений; 2) продавец не мог совершать отчуждение (продажу) более одного владения в течение 3 лет. Из чего можно сделать вывод, что приобретение жилого помещения должно было выполнять задачу – удовлетворение жилищной потребности граждан для проживания в жилом помещении, то есть использование его по назначению. Согласно стст. 156–159 жилые помещения, используемые не по прямому назначению, муниципализировались.

Проект Жилищного кодекса 1929 г. содержал и другие ограничения права собственности на жилое помещение. Статьи 161–163 закрепляли обязанность собственников жилых строений общей площадью более 50 кв.м передавать от 10 до 30% жилплощади отделам коммунального хозяйства, которые предоставляли ее нуждающимся в жилье.

Право застройки регламентировали стст. 171–176 ЖК 1929 г. В соответствии с ним, физическим и юридическим лицам предоставлялись земельные участки для строительства жилого дома, с условием срочного пользования жилым строением и возмездной передачей в государственный фонд. Застройщикам государство гарантировало невыселение и беспрепятственное пользование строением в пределах установленных норм жилплощади. Основанием на право застройки являлось заключение договора с местным отделом коммунального хозяйства, который выдавал разрешение, определял место, условия, сроки и характер строительства. При возведении деревянного дома договор мог быть заключен на срок до 50 лет, при постройке каменного строения – до 65 лет. Жилые дома, возведенные на праве застройки, могли передаваться по наследству, отчуждаться, передаваться под залог.

Таким образом, второй раздел ЖК 1929 г. закреплял основные положения о порядке распоряжения и пользования жилыми помещениями государственного и частного жилищных фондов, объединив в себе почти половину статей. Их содержание отражало развитие жилищного законодательства 1920-х гг. и особенности периода новой экономической политики.

Третий раздел ЖК 1929 г. “О домовом хозяйстве” состоял из 2 глав и 35 статей. Нормы данного раздела определяли понятие домового хозяйства и способы его управления. Статья 196 трактовала домовое хозяйство как “домовладение с внешними и внутренними прикрепленными к строениям оборудованием, колодцем, водопроводом, канализацией, центральным отоплением и прилегающими к домовладению частью мостовой и тротуара”. Жилищное законодательство предусматривало способы управления домовым хозяйством в зависимости от принадлежности домовладения: 1) учреждениями государственных органов и организаций, в ведении которых находились национализированные дома; 2) отделами коммунального хозяйства в муниципализированных домах; 3) правлением и общим собранием в домах жилищной кооперации; 4) собственниками в частновладельческих домах и домах, возведенных на праве застройки.

Четвертый раздел ЖК 1929 г. “Пользование жилыми помещениями” раскрывал жилищные отношения в сфере предоставления жилых помещений, нор-

мы жилой площади, порядок предоставления и выселения из жилого помещения. Раздел состоял из 8 глав и 173 статей.

Санитарно-гигиенические нормы и технические требования к жилому помещению содержала первая глава “Нормы пользования жилыми и обслуживающими помещениями”. В частности, ст. 231 устанавливала, что жилое помещение должно иметь прямое естественное освещение; окна должны быть оборудованы приспособлениями для притока и удаления воздуха; внутренняя высота помещений не менее 2,5 м. и др. Статья 240 кодекса устанавливала санитарно-гигиеническую норму жилой площади на одного человека в размере 13,65 кв. м. При этом законодательство одновременно использовало понятие “минимальной нормы жилой площади”, которая определялась в размере 9,25 кв. м. Наниматели, занимающие жилую площадь сверх нормы, уплотнились.

Как видим, ЖК 1929 г. закрепил институт нормы жилой площади, которая впервые в истории Беларуси была введена в 1919 г. Установление нормы пользования жильем было вызвано неспособностью советского правительства в достаточной мере расширить жилищный фонд и обеспечить жильем трудящихся. Введение ограничений пользования жилплощадью и установления ее нормирования в условиях кризиса было вынужденной правительственной мерой, имевшей целью обеспечение наибольшего количества населения жильем. Норма предоставления жилого помещения государственного жилищного фонда как институт сохранился и в действующем жилищном законодательстве Республики Беларусь.

Вторая глава “Ограничение права пользования жилой площадью” содержала правовые акты, регулирующие жилищные отношения в сфере уплотнения, расторжения договора найма жилого помещения и выселения. Особенностью данной главы был выраженный классовый характер жилищного права. В соответствии со стст. 267–272 наймодатель и наниматель имели право расторгнуть договор найма в любое время, предупредив вторую сторону за 3 месяца. А в случае, если нанимателем являлся гражданин, относящийся к категории рабочих и служащих, договор найма мог быть расторгнут только по инициативе нанимателя, при окончании срока договор автоматически продлялся независимо от согласия наймодателя. А ст. 239 устанавливала запрет предоставления жилого помещения муниципализированного жилищного фонда “лицам нетрудовых категорий”.

К общим положениям о выселении граждан из жилых помещений относились основания для выселения в судебном и в административном порядке. В частности, ст. 272 определяла основания расторжения договора найма по инициативе наймодателя в судебном порядке при невыполнении нанимателем своих обязанностей: уклонение от квартирной платы и обязательного ремонта; умышленное ухудшение состояния жилого помещения; использование жилого помещения не по назначению; поведение нанимателя, делающее невозможным совместное проживание с ним других лиц.

Выселение в административном порядке, в соответствии со ст. 285, осуществлялось из домов, находящихся в хозяйственном ведении или оперативном управлении организации и предприятий, лиц, утративших связь с данным учреждением; из учебных и лечебных учреждений, лиц, завершивших обучение или лечение; из домов жилищно-арендных кооперативов при исключении из членов товарищества; из домов, угрожающих обвалом.

Нормативные акты о выселении граждан также носили классовый характер. Выселение граждан, относящихся к категории трудящиеся, осуществлялось в период с 1 апреля по 1 ноября с предоставлением другого жилого помещения и

средств для переселения. В отношении других категорий граждан данное положение не распространялось.

Регулирование жилищных отношений нанимателей по содержанию квартир и использованию вспомогательных и подсобных помещений закрепляла глава 3 четвертого раздела “Взаимоотношения между жильцами одной и той же квартиры”. Статья 303 утверждала институт Примирительно-конфликтных комиссий по жилищным делам, к полномочиям которых относились разрешение споров, возникающих из взаимоотношений между квартирантами, споров жильцов с домоуправлениями. Примирительно-конфликтные комиссии учреждались решением местных исполнительных и распорядительных органов. Их постановления были окончательными и подлежали обязательному исполнению сторонами спора.

Принципы платы за жилищно-коммунальные услуги и за пользование жилым помещением раскрывались главами 4–6 четвертого раздела. Размер квартирной платы зависел от состояния жилого помещения, уровня дохода и классовой принадлежности плательщика. Эти критерии были направлены на защиту интересов малоимущей части населения, что обусловило нерентабельность жилищного хозяйства. Принцип дифференцированного подхода к плательщику и субсидирование государством расходов на коммунальные услуги остается действенным и в современном законодательстве.

Тарифы квартирной платы утверждались местными Советами на основании постановлений ЦИК и СНК БССР. Статья 324 определяла структуру квартирной платы: 1) основная ставка за 1 кв. м жилой площади (квартплата себестоимости); 2) ставка квартплаты для нанимателей в зависимости от классовой принадлежности, рода занятий и доходов; 3) скидки или надбавки в зависимости от территориального расположения квартиры, степени благоустройства и удобств. Жилплощадь, занимаемая сверх нормы, оплачивалась в двойном размере. Размер платы за коммунальные услуги зависел от норм потребления и количества проживающих.

Плательщики из категорий “рабочие и служащие” были обязаны вносить плату до 10 числа следующего за расчетным месяца, остальные – не позднее 15 числа текущего месяца. Статья 327 характеризовала категории граждан по социальному положению, классовой принадлежности и роду занятий. В частности, к “рабочим и служащим” относились: лица, работающие по найму; военнослужащие; пенсионеры; безработные и другие. К “нетрудовым элементам” – владельцы предприятий; служители религиозных культов и другие лица, деятельность которых не была связана с работой по найму.

Глава 7 четвертого раздела “Санитарное и хозяйственное содержание жилищ” содержала положения о правилах пользования жилыми и вспомогательными помещениями. Здесь устанавливался принцип равного доступа к использованию подсобных и вспомогательных помещений (кухня, ванная, уборная, погреб и др.). К основным обязанностям нанимателя и собственника жилого помещения относилось обеспечение сохранности данного помещения (ст. 374). Также наниматель был обязан выполнять текущий ремонт, содержать в чистоте жилые и вспомогательные помещения, соблюдать правила санитарного, противопожарного и технического надзора.

Запрещалось использование жилых помещений не по назначению. Например, систематическая массовая стирка и сушка белья, колка и хранение дров, содержание домашних животных (поросят, коз, кур и др.). Если жилое помещение было занято несколькими нанимателями, из их числа назначался ответственный наниматель или квартирный староста, который следил за соблюдением правил пользования.

Пятый раздел ЖК 1929 г. “Жилищная кооперация” содержал 58 статей. Статья 404 определяла формы жилищных кооперативов: жилищно-арендные кооперативные товарищества; рабочие жилищно-строительные кооперативные товарищества; общегражданские жилищно-строительные кооперативные товарищества. Жилищные кооперативы обладали правом юридического лица, их имущество формировалось за счет вступительных, паевых, целевых взносов и для жилищно-арендных кооперативов квартирной платы.

Жилищно-арендные кооперативы, в соответствии со стст. 406–418 создавались для содержания и эксплуатации муниципализированных домов и формировались из числа граждан, проживающих в данном доме. Договор аренды муниципализированного дома мог быть заключен на срок до 12 лет, с правом последующего продления. Основной целью жилищно-арендного кооператива была эксплуатация и управление домом, поддержание его в исправном состоянии.

Рабочие и общегражданские жилищно-строительные кооперативы могли создаваться с целью возведения или восстановления жилого дома. Их деятельность регулировалась стст. 419–449 ЖК 1929 г. При этом рабочие жилищно-строительные кооперативы создавались из числа рабочих, членами общегражданских жилищно-строительных кооперативов могли выступать как физические, так и юридические лица.

Проект Жилищного кодекса определял органы управления жилищным кооперативом, которыми являлись общее собрание, правление, собрание уполномоченных и ревизионная комиссия. Статьи 450–454 устанавливали содержание и порядок регистрации устава жилищного кооператива. В соответствии со ст. 450 типовые уставы утверждались Экономическим советом при СНК. Устав должен был содержать следующую информацию: а) наименование товарищества; б) район деятельности и место правления; в) цель деятельности кооператива; г) размер взносов; д) условия принятия и исключения членов кооператива; е) состав правления; ж) общее собрание; з) порядок реорганизации и ликвидации. Жилищный кооператив считался созданным с момента регистрации устава местными исполнительными и распорядительными органами.

Особенностью ЖК 1929 г. было включение в его структуру шестого раздела “Жилищное строительство”, который состоял из 72 статей. Он определял виды застройщиков и комплекс мер по поощрению возведения жилых домов. В данном разделе были определены виды застройщиков: индивидуальные застройщики из числа рабочих и служащих; жилищно-строительные кооперативные товарищества; предприятия промышленности и транспорта; местные Советы. Статья 463 содержала положение о льготном налогообложении застройщика в течение 3 лет; ст. 467 допускала право застройщика предоставлять жилое помещение по договору найма и освобождала его от передачи части жилплощади в распоряжение коммунальных органов. Финансирование жилищного строительства и предоставление кредитов мог осуществлять Белорусский банк Коммунального хозяйства и жилищного строительства, который предоставлял кредиты индивидуальным застройщиками из числа рабочих и служащих сроком до 10 лет под 3% годовых.

Заключение

К концу 20-х гг. XX в. жилищное законодательство БССР представляло собой четко устоявшуюся систему регулирования правоотношений, связанных с жильем и его возведением. В условиях государственного регулирования жилищных отношений объективным требованием стала правотворческая деятельность

советского правительства по систематизации жилищного права. Результатом этого должен был стать Жилищный кодекс БССР. Его проект систематизировал действующее законодательство в жилищной сфере, имел четко определенную структуру и представлял кодифицированный нормативный правовой акт, обеспечивающий системное регулирование жилищных отношений.

Следует отметить завершенность и системность проекта Жилищного кодекса 1929 г., с подробным регламентированием жилищных отношений. В сравнении первый Жилищный кодекс БССР 1983 г. содержал 7 разделов и 185 статей, Жилищный кодекс Республики Беларусь 1999 г. состоял из 8 глав и 129 статей, которые более декларировали принципы жилищных правоотношений с отсылкой на подзаконные нормативные правовые акты.

По причине изменения принципов внутренней политики государства Жилищный кодекс 1929 г. так и не был утвержден. А начало кодификации белорусского жилищного законодательства связывают с «Основами жилищного законодательства СССР» 1981 г. и Жилищным кодексом БССР 1983 г. При этом в научных исследованиях отсутствуют сведения о деятельности советского правительства по кодификации жилищного законодательства в 1920-е гг., которые обеспечивают понимание тенденций в жилищном праве на современном этапе.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. **Трамбачева, Т. Д.** Жилищное право : курс лекций : в 2 ч. / Т. Д. Трамбачева, В. Н. Бураков. – Могилев : МГУ имени А. А. Кулешова, 2016. – Ч. 1. – 232 с.
2. **Бураков, В. Н.** Архитектурно-правовые основы жилищного строительства в 1920-е гг. / В. Н. Бураков // Романовские чтения – 10 : сб. статей междунар. науч. конф., Могилев, 27–28 нояб. 2014 г. / под общ. ред. И. В. Шардыко. – Могилев : МГУ имени А. А. Кулешова, 2015. – С. 133–135.
3. Гражданский кодекс БССР (с изменен. и дополн. по 10 июня 1927 г.). – Минск : Изд-во п/отдел законодат. предлож. НКЮ, 1927. – 113 с.
4. Жилищный вопрос // Коммунальное дело. – 1923. – № 9–10. – С. 70.
5. Резолюции VI-го Всебелорусского съезда работников коммунального хозяйства. – Минск : Центр. правление СРКХ БССР, 1927. – 23 с.
6. О жилищной политике : постановление ЦИК и СНК СССР, 4 янв. 1928 г. // Собр. законов и распоряжений Рабоче-крестьян. правительства СССР. – 1928. – № 6. – Ст. 40.
7. Национальный архив Республики Беларусь – Фонд 333. Оп. 1. Д. 403. Проект Жилищного кодекса Белорусской ССР.

Поступила в редакцию 17.01.2017 г.

Контакты: burvik05@yandex.by (Бураков Виктор Николаевич)

Burakov V.N. HISTORICAL AND LEGAL BACKGROUND OF HOUSING LAW CODIFICATION IN THE BSSR.

The article presents an overview of the activities of the Soviet government on the codification of housing law. The article describes the housing code draft in the BSSR in 1929, which incorporated the achievements of the Soviet housing law, and by its content was intended to provide a systemic regulation of social relations in the field of housing.

Keywords: housing code, the codification of housing law, the systematization of law, municipalized housing fund, private housing fund.