

ФОРМИРОВАНИЕ ПРИНЦИПОВ ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКИ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА В 1917 – 1921 гг.

В статье "Формирование принципов жилищной политики советского государства в 1917 – 1921 гг." проводится анализ работ Ф. Энгельса и В.И. Ленина, в которых отражены основные положения формирования жилищной политики. Решение жилищного вопроса они видели в национализации жилищного фонда и распределении жилья государством.

В исследовании раскрыты особенности первых законодательных актов советского правительства в период с 1917 по 1921 г. Экспроприация и перераспределение жилья, сосредоточение в руках государства жилищного фонда и регулирование жилищных отношений явились попыткой решения жилищного вопроса.

Развитие сферы жилья является одним из приоритетных направлений деятельности правительства Республики Беларусь. Обострение проблемы обеспечения жильем произошло еще во второй половине XIX в., и по настоящее время этот вопрос остается нерешенным. Его решение требует не только огромных материальных затрат для нового строительства и ремонта, но и оптимальных принципов осуществления жилищной политики. Правительство республики в сфере жилья использует различные средства и методы: одни были сформированы в советский период, другие в период рыночных реформ. Целью данной статьи является рассмотрение процесса формирования базисных принципов жилищной политики советского государства для понимания развития современных процессов в данной сфере.

Несмотря на актуальность, тема жилищной политики БССР в период становления советского государства не обладает достаточной степенью изученности. Некоторые аспекты жилищной политики СССР в указанный период отраже-

ны в книге Шипилова М.А. "Жилищный вопрос при капитализме и социализме" [1]. В монографии проводится сравнение жилищного фонда в СССР и в капиталистических странах, однако недостатки, имевшие место в Советском Союзе, не затрагиваются. Общая характеристика проблемы обеспеченности жилья в БССР дана в книге "Нарысы гісторыі Беларусі" [2]. Пути решения жилищной проблемы в СССР отражены в монографии Парфенова А.Г. "Историко-экономические аспекты решения жилищной проблемы в условиях социализма" [3].

В дореволюционной России жилищные условия для трудящегося населения были тяжелыми. Жилищный фонд принадлежал частным лицам. Жилищная инфраструктура находилась в зачаточном состоянии. Вопросами жилищного строительства занимались городские думы и земства, располагавшие санитарной службой. В связи с развитием промышленности второй половины XIX в. население городов Российской империи, также и Беларуси, быстро растет в основном из-за переселения в них крестьян, которые становились рабочими. Конечно, большинство из них не могли обеспечить себя собственным жильем и еще более усугубили проблему перенаселенности и скученности жилищ. По статистике средняя обеспеченность жилой площадью в городах России в 1913 г. составляла 4,5 кв. м, а фактически – еще ниже. По низкому уровню благоустройства и переуплотненности жилищ, а также антисанитарии Россия занимала первое место в Европе. Накануне первой мировой войны жилищный фонд городов России составлял 180 млн кв. м общей площади [4, с. 95]. На 80% он состоял из одноэтажных деревянных и малоразмерных домов, находившихся в частной собственности.

Установление советской власти повлекло за собой незамедлительное изменение принципов жилищных отношений на совершенно новой основе. Жилищная политика формировалась в русле обобществления собственности. Примеров только государственного регулирования жилищных отношений история не знала, поэтому первые шаги в этой сфере в период с 1917 по 1921 гг. можно охарактеризовать как радикальные, иногда не соответствующие поступательному реформированию. В целом, обладая только теоретическими основами новой политики в сфере жилья, советское правительство принимало законы, которые были вызваны насущной ситуацией. Первые декреты советской власти в области жилищных отношений проводились согласно учению К. Маркса, Ф. Энгельса, а также В.И. Ленина. Постепенно к 1921 г. основы жилищной политики оформились в определенную структуру. Однако и в последующее время жилищное хозяйство и жилищные отношения продолжали претерпевать изменения.

В своих работах К. Маркс и Ф. Энгельс обосновывали идею о необходимости ликвидации частной собственности и превращении ее в общественную. Они также уделяли внимание и жилищной проблеме, решение которой усматривалось в обобществлении и распределении жилья. К. Маркс дает характеристику состояния жилищного вопроса в своей работе "Капитал" [5], в которой отражает проблему дефицита и дороговизны жилья для рабочих в городах Англии. Жилищный вопрос рассматривался и в работах Энгельса. Наиболее полно жилищная концепция Ф. Энгельса отражена в работе "К жилищному вопросу" [6], изданной в 1887 г., в которой автор проводит сравнительный анализ жилищной проблемы промышленных городов Западной Европы, подвергает критике концепцию решения жилищного вопроса социал-реформаторов и обосновывает свою идею решения этой проблемы.

В своей работе Ф. Энгельс критикует жилищную политику, проводимую капиталистическим правительством. По словам мыслителя, правительство не уделяет внимания вопросу наделения рабочих жильем. Жилища рабочих, отмечает

Энгельс, настолько скучены, что являются очагом распространения различных эпидемий. Распространяясь среди рабочих кварталов, эпидемии переносятся и в районы проживания буржуазии, поэтому последняя вынуждена принимать меры по предотвращению эпидемий и улучшению санитарного состояния рабочих жилищ [6, с. 35]. Ф. Энгельс отмечает, что строительство капиталистами домов для рабочих не преследует цели обеспечить рабочему классу крышу над головой, а является одним из источников доходов. Сдавая квартиры в наем, они превращаются в товар и источник для обогащения буржуазии. Также он дает определение жилищной нужды как обострение и без того скверных жилищных условий рабочих, создавшееся вследствие внезапного притока населения в большие города. Это привело к колоссальному повышению квартплаты, еще усилившейся скученности жильцов в отдельных домах, невозможности для некоторых вообще найти себе пристанище [6, с. 14].

Продолжая исследовать жилищный вопрос, Ф. Энгельс критикует позиции социал-реформаторов, которые его решение видели в превращении рабочих в собственников своих жилищ. Напротив, писал Ф. Энгельс, рабочий, став собственником жилья, прикреплялся бы к определенному месту, а также капиталисту, завод которого находился вблизи. Это сковывало бы рабочего, и только отрыв рабочего от собственности и земли мог создать условия для ликвидации капиталистического производства. Ф. Энгельс утверждал: чтобы решить жилищную нужду, необходимо устранить вообще эксплуатацию и угнетение трудящихся господствующими классами. Жилищная нужда является производным капиталистического способа производства и обеспечивает его существование.

Ф. Энгельс проводит анализ жилищной проблемы второй половины XIX в., отмечая, что в процессе роста населения городов жилищный вопрос обостряется. Это связано не только с увеличением количества населения, но и поведением имущего класса. Ему выгодно строительство в центре города различных магазинов и общественных зданий, что приводит к сносу домов в центре, где проживали рабочие, и заселению окраин [6, с. 17].

Предлагая свой вариант решения жилищного вопроса Ф. Энгельс заявляет, что в городах достаточно жилых зданий, чтобы решить нужду в жилищах при разумном использовании этих зданий. Это осуществимо посредством экспроприации жилья теперешних владельцев и поселения в этих домах бездомных рабочих или рабочих, живущих в перенаселенных квартирах. И как только пролетариат завоеует политическую власть, подобная мера, предписываемая интересами общественной пользы, будет столь же легко выполняема, как и прочие экспроприации [6, с. 28]. Именно эти принципы легли в основу первых шагов советской власти в сфере жилищной политики.

Руководитель большевистской партии и советского правительства В.И. Ленин в своих работах "Удержат ли большевики государственную власть?" [7], "Капиталистический строй современного земледелия" [8] и "Проект речи к аграрному вопросу во второй Государственной думе" [9] также уделяет внимание жилищному вопросу и дает характеристику жилищной проблемы рабочих. Он указывает, что рабочие живут в непригодных условиях, капиталисты, стремясь к наживе, продолжают эксплуатировать рабочего и после его работы посредством взимания платы за жилье. Хуже всего живут низшие классы населения: они имеют самые тесные и самые плохие квартиры, дороже всего платят за 1 кубический фут. "По расчету на единицу пространства, квартиры в фабричной казарме или другой трущобе для бедноты в несколько раз дороже шикарных квартир где-нибудь на Невском", — писал В.И. Ленин [8, с. 343]. Он развил идеи Ф. Энгельса в работе "Государство и революция" [10]. Придавая большое значение оценке

Ф. Энгельсом коммуны, рассматривая тезис об экспроприации жилищ, Ленин отмечает, что пролетарское государство имеет право распорядиться занять квартиры и экспроприировать дома. В.И. Ленин, однако, полагал сохранить оплату за жилье, мотивируя это тем, что при социализме еще будет существовать государство. Вопрос об отмене платы за жилье, утверждал Ленин, возможен на стадии отмирания государства при переходе к коммунизму [10, с. 58].

Накануне социалистической революции в работе "Удержат ли большевики государственную власть?" В.И. Ленин вновь анализирует жилищный вопрос. Рассуждая об управлении государством большевиками, он отмечает большое значение в управлении самих трудящихся и приводит пример регулирования жилищных отношений. В.И. Ленин пишет: «Пролетарскому государству надо вселить крайне нуждающуюся семью в квартиру богатого человека. Наш отряд рабочей милиции состоит, допустим, из 15 человек: два матроса, два солдата, два сознательных рабочих, один интеллигент, 8 человек из трудящейся бедноты. Отряд является в квартиру богатого, осматривает ее, находит пять комнат на двоих мужчин и двух женщин. — "Вы потеснитесь, граждане, в двух комнатах на эту зиму, а две комнаты приготовьте для поселения в них двух семей из подвала. На время пока мы не построим хороших квартир для всех, вам обязательно потесниться. Ваш телефон будет служить на 10 семей. Затем в вашей семье двое незанятых полурабочих, способных выполнять легкий труд: гражданка 55 лет и гражданин 14 лет. Они будут дежурить ежедневно по три часа, чтобы наблюдать за правильным распределением продуктов для 10 семей"» [10, с. 24-25]. Как мы увидим позже, экспроприация и перераспределение жилищного фонда осуществлялись примерно по данной схеме.

С установлением в Беларуси Советской власти, на ее территории, являвшейся составной частью Российской республики, вступили в силу законодательные акты РСФСР. Они продолжали действовать и в БССР, провозглашенной 1 января 1919 г. После образования ЛитБел ССР новые законодательные акты РСФСР распространялись и на ее территории специальными постановлениями правительства. После второго провозглашения ССРБ в решении III съезда КП (б) Беларуси (ноябрь 1920 г.) подчеркивалось, что все органы власти в области общих мероприятий должны быть подчинены соответствующим комиссариатам РСФСР [11, с. 107].

20 ноября 1917 г. В.И. Ленин пишет "Тезисы закона о конфискации домов сдаваемыми в наем квартирами" [12, с. 108], которые легли в основу жилищной политики советской власти. В соответствии с тезисами, вся городская земля и дома, сдаваемые в наем, национализировались. Дома, не сдаваемые в наем, оставались в собственности владельцев до решения Учредительного собрания. Это послужило началом выселения из квартир буржуазии и вселения в них семей рабочих.

21 ноября 1917 г. В.И. Ленин внес в проект Декрета "О реквизиции теплых вещей для солдат на фронте" дополнение "О реквизиции квартир у богатых для облегчения нужды бедных" [13, с. 380]. Данным дополнением владельцы богатых квартир обязывались сообщить об освобождении одной из них и предоставить ее в пользование на нужды бедного населения. В этом же документе В.И. Ленин дает определение понятию богатая квартира. В такой квартире, по его определению, число комнат равняется или превышает число проживающих.

5 декабря 1917 г. при СНК учреждается Высший совет народного хозяйства [14]. Задачей ВСНХ являлась организация народного хозяйства. В январе 1918 г. были учреждены районные и местные Советы народного хозяйства [15], которые ведали организацией всей экономической жизни района.

14 декабря 1917 г. СНК принял Декрет “О запрещении сделок с недвижимостью” [16]. Данный Декрет устанавливал, что ввиду предстоящего обобществления городской земли какие бы то ни было сделки по продаже, покупке, залогоу всей недвижимости и земли в городах приостанавливались с 18 декабря 1917 г.

20 августа 1918 г. ВЦИК принял Декрет “Об отмене права частной собственности на недвижимость в городах” [17]. Данным Декретом отменялось право собственности на все без исключения участки в пределах города. В городах с числом жителей свыше 10 тысяч отменялось право частной собственности на все строения, стоимость которых превышала предел, установленный местными Советами рабочих и крестьянских депутатов.

Таким образом, к концу августа 1918 г. правительство РСФСР законодательно оформило принципы огосударствления жилищной сферы в соответствии с идеей построения социализма и общественных форм собственности. Было отменено право собственности на недвижимость, на землю, на продажу жилища. Лицо, проживающее в жилище, было лишено одной из составляющих понятия собственности – права на распоряжение. Функции распоряжения, распределения и перераспределения жилья оставались у государства.

Проведя национализацию жилищного фонда, правительство стало перед проблемой организации управления им. Управление домами передавалось домовым комитетам, члены которого избирались общим собранием жильцов. Домовые комитеты имели статус юридического лица и выполняли задачи организации деятельности жилищной инфраструктуры, также проводили реквизиции квартир богатых и заселение их трудящимися.

18 июня 1919 г. в целях улучшения жилищных условий для населения и надзора за санитарным состоянием жилищ помещений СНК образовал жилищно-санитарную инспекцию при народном комиссариате здравоохранения [18]. В задачи жилищно-санитарной инспекции входило наблюдение за санитарным состоянием жилищ, содействие в деле правильного расселения нуждающихся. Деятельность инспекции распространялась на все без исключения жилые помещения. Также члены инспекции наделялись правом беспрепятственного входа во все жилые помещения и привлечения к ответственности лиц, виновных в нарушении санитарно-жилищного надзора.

Для управления жилищным фондом и его благоустройства 8 апреля 1920 г. при исполнительных комитетах создавались коммунальные отделы, общее руководство которыми осуществлял коммунальный отдел НКВД [19]. В 1921 г. коммунальный отдел НКВД был реорганизован в Главное управление коммунального хозяйства НКВД. К 1921 г. в систему управления жилищным фондом также входили: Главный комитет государственных и гражданских сооружений ВСНХ, Народный комиссариат труда, жилищно-санитарная комиссия народного комиссариата здравоохранения.

25 мая 1920 г. правительство РСФСР приняло Декрет “О мерах правильного распределения жилищ среди трудящегося населения” [20], который урегулировал некоторые вопросы практического осуществления распределения жилья, вселения и выселения граждан. Распределение жилой площади проводилось жилищно-земельными отделами совместно с жилищно-санитарной инспекцией по заданию местного исполнительного комитета. Данные учреждения занимались уплотнением жилищ согласно нормам жилой площади на одно лицо, установленным комиссариатом здравоохранения 17 июля 1919 г. Минимальная площадь, необходимая одному человеку, определялась в 8,25 кв. м или 1,8 кв. сажень. При необходимости уплотнения, то есть вселения в квартиру нового жильца, проживающим в нем лицам предоставлялась возможность самим в течение двух

недель подыскать себе сожителя, то есть самоуплотниться. При отрицательном результате жилищный отдел проводил уплотнение принудительно. В целях уплотнения допускалось переселение жильцов в другую квартиру. Все граждане обязывались содержать жилище в порядке, а допускавшие антисанитарное состояние привлекались к административной ответственности. Положительным было то, что государство стремилось императивными методами обеспечить жильем нуждающихся, негативным – то, что жильцы, не являясь собственниками, не были заинтересованы в сохранении и благоустройстве предоставленного жилья. Кроме того, ввиду острого жилищного кризиса, допускалось вселение посторонних друг другу лиц на свободную жилплощадь.

В результате перераспределения жилья и вселения нуждающихся на свободную жилплощадь начался процесс образования домов-коммун, когда в одну квартиру вселялись несколько семей. Данный процесс наиболее характерен для крупных городов. Идея создания коммун, то есть организации граждан на основе обобществления имущества, активно поддерживалось правительством.

С 1921 г. начался новый этап государственной жилищной политики. Он характеризовался, с одной стороны, сохранением функции распределения государством жилья, с другой – возвращением экономических принципов управления жилищной сферой, частичной децентрализацией и развитием кооперации. Государство приступило к разработке единой системы в жилищной сфере.

Таким образом, в основе жилищной политики советского правительства в первые годы после прихода к власти было обобществление жилищного фонда и регулирование жилищных процессов государством в соответствии с идеями, обоснованными К. Марксом, Ф. Энгельсом и В.И. Лениным. Первые меры правительства – экспроприация и перераспределение жилья, сосредоточение в руках государства жилищного фонда и регулирование жилищных отношений – явились попыткой решения жилищного вопроса.

ЛИТЕРАТУРА

1. Шипилов, М.А. Жилищный вопрос при капитализме и социализме / М.А. Шипилов. – Москва: Политиздат, 1964. – 192 с.
2. Нарысы гісторыі Беларусі: у 2 ч. / рэдкал.: М. Касцюк, І. Ігнаценка, У. Вышыньскі [і інш.]. – Мінск: Беларусь, 1995. – 2 ч.
3. Парфенов, А.Г. Историко-экономические аспекты решения жилищной проблемы в условиях социализма / А.Г. Парфенов. – Ташкент: Знание, 1980. – 25 с.
4. Жилищный вопрос и логика его решения / Т. Говоренкова [и др.] // Муниципальная власть. – 2007. – № 2. – С. 94-105.
5. Маркс, К. и Энгельс, Ф. Сочинения. – Москва: Политиздат, 1981. – Т.50.
6. Энгельс, Ф. К жилищному вопросу / Ф. Энгельс. – Москва: Политиздат, 1983.
7. Ленин, В.И. Удержали ли большевики государственную власть? / В.И. Ленин. – М.: Политиздат, 1985.
8. Ленин, В.И. Капиталистический строй современного земледелия / В.И. Ленин // Полн. собр. соч.: в 55 т. – М.: Политиздат, 1976. – Т. 19.
9. Ленин, В.И. Проект речи по аграрному вопросу во второй Государственной думе / В.И. Ленин // Полн. собр. соч.: в 55 т. – М.: Политиздат, 1972. – Т. 15.
10. Ленин, В.И. Государство и революция / В.И. Ленин // Полн. собр. соч.: в 55 т. – М.: Политиздат, 1977. – Т. 33.
11. История государства и права Белорусской ССР (1917 – 1936): в 2 т. – Минск: Наука и техника, 1970. – Т. 1. – 607 с.
12. Ленин, В.И. Тезисы закона о конфискации домов с сдаваемыми в наем квартирами / В.И. Ленин // Полн. собр. соч.: в 55 т. – М.: Политиздат, 1977. – Т. 35.
13. Ленин, В.И. О реквизиции квартир у богатых для облегчения нужды бедных / В.И. Ленин // Полное собрание сочинений: в 55 т. – М.: Политиздат, 1983. – Т. 54.

14. Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. – Москва: НКЮ, 1917, № 5. – ст. 83. Декрет СНК РСФСР “О Высшем совете народного хозяйства”.
15. Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. – Москва: НКЮ, 1918, № 1. – ст. 13. Декрет СНК РСФСР “О районных и местных Советах народного хозяйства”.
16. Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. – Москва: НКЮ, 1917, № 10. – ст. 154. Декрет СНК РСФСР “О запрете сделок с недвижимостью”.
17. Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. – Москва: НКЮ, 1918, № 62. – ст. 674. Декрет ВЦИК РСФСР “Об отмене права частной собственности на недвижимости в городах”.
18. Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. – Москва: НКЮ, 1919, № 27. – ст. 299. Декрет СНК РСФСР “О санитарной охране жилищ”.
19. Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. – Москва: НКЮ, 1920, № 26. – ст. 131. Декрет СНК РСФСР “О коммунальных отделах исполнительных комитетов”.
20. Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. – Москва: НКЮ, 1920, № 52. – ст. 227. Декрет СНК РСФСР “О мерах правильного распределения жилищ среди трудящегося населения”.