

УДК 93

ИСТОРИЯ ЖИЛИЩНЫХ РЕФОРМ В РОССИИ

Л.В. Сотникова – ст. преподаватель ЧОУ ВПО «Южно-Уральский институт управления и экономики»

E-mail: sotnikovalv@inuесо.ru

Н.А. Севрюк – к.и.н. доцент ЧОУ ВПО «Южно-Уральский институт управления и экономики»

E-mail: sevrjukna@inuесо.ru

Аннотация

На основе анализа российского жилищного законодательства статье анализируется специфика исторического развития института жилья в Российской империи, Советском Союзе и современной России.

Ключевые слова: институт жилья, жилищные реформы в России, эволюция жилищного законодательства.

Жилищная проблема для нашей страны всегда была одной из наиболее острых и массовых. Сам же институт жилья прошел довольно сложный эволюционный путь. Учитывая, что жилище относится к необходимым условиям существования человека, пути решения жилищной проблемы как нельзя лучше характеризуют государство именно с точки зрения его социальной направленности. Специфика развития российской государственности определила исторический опыт нашей страны в период расцвета капитализма, при попытках строительства общества всеобщего благоденствия – коммунизма, в так называемый этап «дикой приватизации», и, наконец, в период формирования общества с рыночной экономикой, где основные социальные функции все-таки возлагаются на государство.

Исходя из этого, развитие концепции права на жилище в России целесообразно было бы разделить на три периода:

- 1) дореволюционный (до 1917 г.);
- 2) советский (1917–1991 гг.);
- 3) современный (с 1991 г. по настоящее время).

1. Дореволюционный период (до 1917 г.)

Одной из острых проблем дореволюционной России стала проблема соблюдения прав и свобод российских подданных. Если в Европе уже к XIX в. были законодательно закреплены права и свободы человека, в том числе и социально-экономические (например, в Англии Habeas corpus акт 1679 г., Билль о правах 1689 г.; во Франции – Декларация прав человека и гражданина 1789 г. и т. д.), то в Российской империи ничего подобного не было. Главным юридическим препятствием служила сохранившаяся после отмены крепостного права сословная неполноправность. События первой русской революции 1905 г. вынудили власть заняться решением проблемы закрепления прав и свобод россиян, тем более что на страницах правоведческой литературы эти предложения высказывались неоднократно. Юристы, рассуждая о возможности применения теории «правового государства» к условиям страны, настаивали на признании за гражданином определенной суммы прав, ограничение которых допустимо лишь в судебном порядке.

Чаще всего свободы граждан подразделялись на три группы:

- личная свобода (личная и жилищная свобода, тайна переписки, свобода профессии и свобода передвижения);
- общественная свобода (свобода совести (веры), мысли, слова, печати, собраний и союзов);

– свобода экономическая и материальная (свобода собственности, труда, промышленности и торговли)¹.

Впоследствии в законодательстве периода первой русской революции получили закрепление и такие права граждан, как право на неприкосновенность жилища и свободу передвижения. Так, например, свобода передвижения означала право выбора места жительства на территории государства и выбора занятий, а также беспрепятственного выезда за пределы государства.

Однако, несмотря на эти нововведения, вопросы обеспечения и пользования жилище относились исключительно к сфере частного права, а потому государство не видело смысла вмешиваться в жилищные правоотношения. Вопреки признанию существования жилищной проблемы, о чем неоднократно поднимался вопрос в различных государственных органах, государство предоставило решение этой проблемы своим гражданам. Ситуация же в этой области была близка к катастрофической, особенно в городах. В частности, накануне первой мировой войны городской жилищный фонд составлял всего 180 млн м². В среднем на одного члена рабочей семьи в большинстве крупных городов приходилось 2 – 2,5 м² жилой площади. В Москве 325 тыс. чел. проживало в коечно-каморочных квартирах, где на каждого человека приходилось менее 4 м³ воздуха. Около 70% московского населения находилось в тяжелейших жилищных условиях. В Петербурге более трети населения, т. е. около 400 тыс. чел. проживало в каморках, подвалах, мансардах. Именно Россия находилась на первом месте по переуплотненности жилищ, низкому уровню их благоустроенности и антисанитарным условиям². Стоимость квадратного метра наемного жилья в рабочих кварталах, по свидетельству современников, была даже выше, чем стоимость шикарных квартир в центральных районах городов.

Как уже было отмечено ранее, жилищного законодательства дореволюционная Россия не имела, и данные отношения регулировались нормами гражданского законодательства. Жилище могло принадлежать лицу на праве собственности либо на праве найма, причем последний способ удовлетворения жилищных потребностей был преобладающим. Причина этого видится также в особенностях исторического развития России. Отмена крепостного права спровоцировала процессы массового переселения вчерашних крепостных крестьян в города. С одной стороны, это в определенной мере дало толчок развитию промышленности, с другой, города просто оказались не готовы принять такое количество новых жителей. Иметь в собственности недвижимое имущество в городах могли только достаточно обеспеченные граждане, большинству же это было недоступно, т. к. доходы основной части населения не были сопоставимы со стоимостью жилья³. Таким образом, возникли предпосылки для появления нового вида предпринимательской деятельности в жилищной сфере. Именно в этот период вошел в оборот термин «жилищное дело», который включал в себя так называемый квартирный вопрос (исследование условий, стоимости, порядок предоставления жилых помещений), а также с технической стороны «жилищное дело» было тесно связано с местными условиями и архитектурой (строительством, доходностью, инфраструктурой и гигиеной)⁴.

2. Советский период (1917–1991гг.)

Октябрь 1917 г., приведший к власти в государстве большевиков, стал отправной точкой в разрешении жилищной проблемы в отдельно взятом государстве с иных позиций. Разрушение частной собственности в данной сфере, экспроприация всех капиталистических домовладений и передача их Советам с целью переселения рабочих и их семей с городских окраин, стала массовым явлением для всех российских городов. 20 августа 1918 г. Президиумом ВЦИК был принят декрет «Об отмене частной собственности на недвижимость в городах»⁵, согласно которому в городах и городских поселениях с численностью жителей более 10 тыс. чел., частная собственность отменялась на все строения. Результатом реализации положений данного декрета стало то, что советская власть стала владельцем практически всего жилищного фонда в городах.

VIII съезд РКП(б), состоявшийся в 1919 г., в своей Программе отмечал, что в целях решения жилищного вопроса, особенно остро стоящего во время войны, «советская власть экспроприировала полностью все дома капиталистических домовладельцев и передала их городским Советам; произвела массовое вселение рабочих из окраин в буржуазные дома; передала лучшие из них рабочим организациям, приняв содержание этих зданий за счет государства; приступила к обеспечению рабочих семей мебелью и т. п.»⁶.

Данный период характеризуется и развитием нормативной базы по жилищному вопросу. Наиболее значимыми стали: Декрет Совнаркома от 25 мая 1920 г. «О мерах правильного распределения жилищ среди трудящегося населения»⁷, Гражданский кодекс РСФСР. 1922 г.⁸, Постановление ЦИК и СНК СССР от 04 июня 1926 г. «О квартирной плате и мерах к урегулированию пользования жилищами в городских поселениях»⁹, устанавливающее низкий уровень квартирной платы, ее дифференциацию в зависимости от социального положения съемщика и от его дохода и т. п.;¹⁰, Постановление от 27 апреля 1922 г. «О невыселении в административном порядке граждан из занимаемых ими помещений»¹¹, Постановление СНК РСФСР от 21 мая 1926 г. «О мероприятиях по жилищному хозяйству»¹², Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 16 августа 1926 г. «Об ограничении принудительных уплотнений и переселений в квартирах»¹³, Постановление СНК РСФСР от 8 декабря 1926 года «Об условиях и сроках сохранения права на жилую площадь за временно отъезжающими»¹⁴, Постановление СНК от 29 июля 1927 г. «Об усилении ответственности за бесхозяйственное содержание жилых помещений»¹⁵, Постановление ВЦИК и СНК от 1 августа 1927 г. «Об урегулировании права пользования жилой площадью и о мерах борьбы с самоуправным занятием помещений в домах обобщественного жилищного фонда (национализированных, муниципализированных, жилищно-строительной кооперации), а также помещениях, отчисленных в коммунальный жилищный фонд»¹⁶, Постановление СНК РСФСР от 11 июля 1931 г. «О сохранении права на жилую площадь за работниками, привлекаемыми для работы на ударных строительствах»¹⁷ и мн. др.

Анализ данных нормативных актов позволяет отметить следующее.

В период своего возникновения и становления (до 1926 г.) молодое советское государство, с одной стороны, проводит политику муниципализации и национализации жилых помещений, вводя бесплатное проживание в них (так с 1 января 1921 г. взимание квартирной платы было вообще прекращено, а ведение каких-либо работ в домах возлагалось на самих жильцов, которые должны были своими материальными средствами или собственным трудом обеспечивать технически исправное состояние инженерных систем дома)¹⁸. С другой стороны, начиная с 1924 г., в контексте новой экономической политики, создается особый жилищный фонд – кооперативный, в который входили строения, возведенные жилищно-строительными кооперативными товариществами (ЖСКТ). Строения, возведенные таким товариществом, подпадали под особый правовой режим. На них не распространялись основные постановления действующего законодательства: бесплатность проживания; специальные правила о нормах жилой площади; нормы о порядке изъятия излишков жилой площади и т. д. Особыми правилами регулировалось в домах жилищно-строительной кооперации исчисление собственных вложений членов жилищно-строительной кооперации, сроков и очередности предоставления им жилых помещений в отстроенных объектах и т. д. Следует отметить, что впоследствии (в 1937 г.) данный жилищный фонд практически полностью был включен в государственный. В эти же годы издаются нормативные акты, предоставляющие жилищные льготы различным категориям населения: в первую очередь, военным служащим, представителям науки, просвещения, старателям, лицам, имеющим статус Героев труда и т. д.

Несмотря на довольно активное развитие нормативного регулирования жилищных отношений в государстве, Конституция (Основной Закон) СССР 1936 г.¹⁹, и соответственно Конституция РСФСР, еще не выделяли право на жилище в качестве самостоятельного конституционного права советских граждан, но уже закрепляли право на неприкосновенность жилища (ст. 128), а также право граждан СССР иметь в личной

(частной) собственности жилой дом (ст. 7, 9). Казалось бы, основополагающие права человека нашли свое закрепление в основном законе советского государства, но если вспомнить историю нашей страны и период сталинского тоталитаризма, то иначе как декларативными и нереализуемыми эти конституционные нормы назвать нельзя.

Одним из важнейших нормативных актов рассматриваемого периода, своеобразным первым жилищным кодексом Советского Союза, стало Постановление ЦИК СССР № 112 и СНК СССР № 1843 от 17 октября 1937 г. «О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах» (далее по тексту Постановление 1937 г.)²⁰, которое из-за содержательности стороны можно назвать первым жилищным кодексом нашего государства. Данный нормативный акт внес коренные изменения во все основные вопросы, связанные с предоставлением жилья и его использованием, а также в сферу управления жилищным фондом. В частности, в государственный жилищный фонд были включены все строения полностью или в значительной своей части, возведенные на государственные средства; была ликвидирована жилищно-арендная кооперация (согласно ст. 6, в месячный срок), а управление и использование государственного жилого фонда передано в непосредственное ведение соответствующих государственных органов; было введено обязательное письменное оформление договорных отношений по поводу жилища, его предоставления и пользования (ст. 18; 24 Постановления 1937 г.); срок договора устанавливается не более 5 лет; вводится запрет на одностороннее изменение условий договора или его расторжение (ст. 27 Постановления 1937 г.); разрешается обмен жилыми помещениями, при наличии разрешения жилищного управления местного совета или государственного учреждения, предприятия или общественной организации, владеющих или арендующих дом (ст. 27 Постановления 1937 г.); на жильцов возлагается обязанность бережного отношения к имуществу; соблюдения установленных правил внутреннего распорядка и чистоты в квартирах; содержания помещения в исправности (ст. 29 Постановления 1937 г.). При сохранении возможности административного выселения Постановление 1937 г. в ст. 31 ограничивает основания такого выселения следующим:

- увольнение съемщика, если жилое помещение было предоставлено ему в доме государственного предприятия или в арендованном этим предприятием доме в связи с его работой;
- увольнение съемщика, если жилое помещение ему было предоставлено в доме государственного учреждения или общественной организации, либо в доме, арендованном ими, и съемщик уволен по собственному желанию или за нарушение трудовой дисциплины, либо за совершение преступления;
- выселение из домов, предназначенных к сносу²¹;
- выселение из домов, принадлежащих органам Народного Комиссариата обороны²² и домов, принадлежащих органам транспорта²³.

Выселение по иным основаниям могло осуществляться только в судебном порядке, причем ст. 32 Постановления 1937 г. специально оговаривала обязательность предоставления выселяемым годного для проживания помещения.

Несмотря на то, что конституционное право на жилище в советском государстве еще не нашло своего закрепления в Основном Законе, сложились практические предпосылки для выделения данного понятия в качестве самостоятельной правовой категории. Государство полностью замкнуло на себе функцию распределения жилья, предоставив наиболее «полезным» для него категориям граждан значительные жилищные льготы. Сегмент же частной собственности в жилищной сфере был ничтожным. Таким образом, советский человек полностью зависел от государства в данной сфере. Принудительное лишение гражданина своего жилища также санкционировалось государством, но только по основаниям, прописанным в тексте закона.

Кроме того, государство взяло на себя и роль регулятора платы за жилое помещение. Были введены дифференциальные расценки, учитывающие местонахождение жилого помещения, его удаленность от центра города, благоустроенность жилья; а также доход

проживающих граждан. Но так называемая «квартирная плата» устанавливалась на неоправданно низком уровне, не покрывающем расходы государства на содержание жилищного фонда.

После включения права на жилище в число конституционных прав советских граждан (1977 г.) пропагандистская машина СССР объявила его, величайшим завоеванием именно социалистического строя. Часто звучали восторженные комментарии отдельных ученых о том, что по абсолютным объемам строительства жилых домов СССР занимает первое место в мире²⁴, что успешное претворение в жизнь требований Программы Коммунистической партии позволит полностью решить жилищную проблему, т. е. конституционное право реально воплощается в жизнь²⁵. В жилищной сфере царил эйфория. Страна принимала рапорты об успехах в области жилищного строительства, темпы которого не имели прецедента в истории. Так, в материалах XXV съезда КПСС отмечалось, что в период с 1956 по 1976 гг. в СССР было построено свыше 2 млрд м² жилья и это позволило перейти к распределению вновь вводимой жилой площади по принципу: квартиру — одной семье²⁶. Для сравнения за 70 лет советской власти в СССР было построено 3,5 млрд м² жилья²⁷.

Но реальность была не столь радужна. Люди продолжали жить в бараках, подвальных помещениях, полуразрушенных строениях, «временках», «коммуналках». Граждане, десятки лет формально числясь в очередях, не могли улучшить свои жилищные условия. Так, в 1988 г. 37–40 млн чел., т. е. 14% населения Советского Союза считались нуждающимися в улучшении жилищных условий (это лица, которые имели обеспеченность жильем менее 5 м² на человека), еще для 57 млн чел. эта цифра составляла от 5,1 м² до 7 м² на человека²⁸. Разрыв между декларациями и фактическим положением дел в сфере обеспечения граждан жильем был огромен.

Распад Советского Союза вызвал небывалые кризисные явления во всех областях общественной жизни. В период 1992–1995 гг. жилищное строительство в России практически прекратилось в силу недостатка материальных средств. Кроме того, стало ясно, что в условиях перехода к рыночным отношениям государство просто не в состоянии гарантировать обеспечение всех своих граждан бесплатным жильем.

Новым этапом в развитии конституционного права на жилище стало принятие 12 декабря 1993 г. Конституции РФ²⁹, которая в ст. 40 закрепила право каждого на жилище. В отличие от Конституции СССР 1977 г., которая обязывала государство обеспечить жильем всех граждан за счет предоставления жилья из государственного или ведомственного фондов, Конституция РФ, сохраняя положение, что каждый имеет право на жилище, гарантирует в узком смысле «крышу над головой»³⁰. Круг лиц, имеющих право получить жилье бесплатно или за доступную плату, ограничивается малоимущими и иными указанными в законе гражданами. Государство же в соответствии с ч. 2 ст. 40, в лице органов государственной власти и органов местного самоуправления, поощряет жилищное строительство и создает условия для осуществления права на жилище.

Таким образом, удовлетворение жилищных потребностей, по большому счету, стало личным делом граждан. В некоторой степени такой подход к решению жилищной проблемы оправдан. Гражданин, у которого есть возможности и способности заработать себе на жилье, безусловно, должен это делать сам. Государство же должно взять на себя заботу об обеспечении жильем малообеспеченных и социально не защищенных категорий своих граждан.

Нельзя сказать, что государство не предпринимало никаких действий в жилищной сфере, но положение дел лучше не становилось. 2005 г. принес российскому обществу новое понятие: «национальный проект», которое было встречено далеко не однозначно. Так, одни восприняли попытки комплексной реформы социальной сферы (жилищной, здравоохранения, образования) и сельского хозяйства как очередную порцию популизма перед предстоящими выборами, другие видели в них катализатор, позволяющий ускорить модернизацию данной области, т. к. «проблемная социальная сфера... способна существенным образом тормозить социальное развитие государства»³¹.

На сегодняшний день в России реализуется очередная жилищная программа «Жилище» на 2011-2015 гг.³² Означает ли это, что предыдущие программы не выполнены или выполнены ненадлежащим образом, органы государственной власти не комментируют. Однако представляется, что «жилищный» вопрос в России еще долгое время для многих россиян будет без ответа.

Примечания

- ¹ См.: Развитие русского права во второй половине XIX – начале XX века. – М.: наука, 1997. – С. 42–43.
- ² См.: Прокопченко И. П. Жилищное и жилищно–строительное законодательство: Справ. пособие. – 2–е изд., перераб. и доп. – М.: Стройиздат, 1986. – С. 8–9.
- ³ См.: Касаткина Ю. О. Наем жилья по российскому дореволюционному гражданскому законодательству // Жилищное право. – 2004. – № 3. – С. 93.
- ⁴ См.: Ярославцева Т. А. Становление правовых основ жилищно–коммунального хозяйства в дореволюционной России // Жилищное право. – 2005. – № 8. – С. 32–33.
- ⁵ Собрание Уложений РСФСР. – 1918. – № 62. – Ст. 674.
- ⁶ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Изд. 8–е. – М., 1970. Т. 2. – С. 57.
- ⁷ Собрание Уложений РСФСР. – 1920. – № 52. – Ст. 227.
- ⁸ Собрание Уложений РСФСР. – 1922. – № 71. – Ст. 904.
- ⁹ Собрание Уложений РСФСР. – 1926. – № 44. – Ст. 312.
- ¹⁰ Вообще же, первый нормативный акт, касающийся льгот по оплате жилья, датируется 30 октября 1917 года. Постановлением Наркомвнутдел от данной платы освобождались низкооплачиваемые рабочие и служащие, а также семьи фронтовиков // Собрание Уложений РСФСР. – 1917. – № 1. – Ст. 13–14.
- ¹¹ Собрание Уложений РСФСР. – 1922. – № 30. – Ст. 365.
- ¹² Собрание Уложений РСФСР. – 1926. – 3 32. – Ст. 257.
- ¹³ Собрание Уложений РСФСР. – 1926. – № 35. – Ст. 282.
- ¹⁴ Собрание Уложений РСФСР. – 1926. – № 88. – Ст. 644.
- ¹⁵ Собрание Уложений РСФСР. – 1927. – № 77. – Ст. 526.
- ¹⁶ Собрание Уложений РСФСР. – 1927. – № 80. – Ст. 535.
- ¹⁷ Собрание Уложений РСФСР. – 1931. – № 39. – Ст. 305.
- ¹⁸ Положение о управлении домами: Постановление СНК от 08 августа 1921 г. // Собрание Уложений РСФСР. – 1921. – № 56. – Ст. 355.
- ¹⁹ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик: утверждена Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза ССР от 5 декабря 1936 г. // Известия ЦИК и ВЦИК СССР. – 1936. – 06 декабря.
- ²⁰ Собрание законодательства СССР. – 1937. – № 69. – Ст. 314.
- ²¹ О порядке выселения в городах Москве, Ленинграде и Киеве из жилых домов, предназначенных к сломке и к капитальной перестройке: Постановление ЦИК и СНК Союза ССР от 21 июля 1936 г.
- ²² О выселении из домов, принадлежащих органам Народного Комиссариата обороны, лиц, не состоящих в Рабоче-Крестьянской Красной Армии: Постановление ЦИК и СНК Союза ССР от 17 августа 1931 г.
- ²³ О выселении из помещений, принадлежащих органам транспорта, посторонних транспорту лиц и о переселении работников транспорта: Постановление ЦИК и СНК Союза ССР от 13 февраля 1931 г.
- ²⁴ См.: Заривайская Х. А., Векслер М. М. Жилище как социальный фактор среды и его значение при оценке здоровья населения. Научный обзор / Под ред. Профессора М. Г. Шандала. – М. – 1975. – С. 13–14
- ²⁵ См.: Конституционное право на жилище / отв. Ред. Заместитель председателя Верховного Суда Украинской ССР П. А. Чеберяк. – Киев: Политиздат, 1986. – С. 3–5
- ²⁶ См.: Материалы XXV съезда КПСС. – М., 1976. – С. 114.
- ²⁷ Кичихин А. Н., Марткович И. Б., Шербакова И. А. Жилищные права: пользование и собственность / Под ред. И. Б. Мартковича. – М.: ЮРИСТЪ, 1997. – С. 16.
- ²⁸ См.: Жилище – 2000. В 3 ч. Ч. 2. Социально–демографические проблемы / Сост. Р. Х. Исева; Под ред. Е. П. Федеорова. – М.: Стройиздат, 1989. – С. 3–5.
- ²⁹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. – 1993. – 25 дек.
- ³⁰ Лейбло Ю. И., Толстопятенко Г. П., Экштайн К. А. Научно–практический комментарий к главе 2 Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина / Под ред. К. А. Экштайна – М.: «Издательство ЭКОМ», 2000. – С.268.
- ³¹ Левицкая А. Ю. Национальные проекты: от идеи к практике ее реализации // Журнал российского права. – 2006. – № 4. – С. 3–6.
- ³² О федеральной целевой программе «Жилище» на 2011–2015 гг.: Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2010 г. № 1050 // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 5. – Ст. 739

HISTORY OF HOUSING REFORM IN RUSSIA

L.V. Sotnikova, m. lecturer of "South Ural Institute of Management and Economics"

E-mail: sotnikovalv@inueco.ru

N.A. Sevryuk, Cand. Sc. (Hist.), associate professor "South Ural Institute of Management and Economics"

E-mail: sevrjukna@inueco.ru

Abstract

Based on the analysis of the Russian housing legislation article analyzes the specifics of the historical development of the institution of property in the Russian Empire, the Soviet Union and modern Russia.

Keywords: *Housing Institute, housing reform in Russia, the evolution of the housing legislation.*