

УДК 97

***ЖИЛЫЕ ПОМЕЩЕНИЯ В ДОВОЕННОМ СОВЕТСКОМ ГОРОДЕ:
УСЛОВИЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ, СОДЕРЖАНИЯ И КОНТРОЛЬ
(ПРАВОВОЙ КОНТЕКСТ)***

Упоров И.В.*д.и.н., к.ю.н., профессор**Российская академия естествознания**Краснодар, Россия*

Аннотация: В статье рассматриваются вопросы правового регулирования и практики решения жилищного вопроса в советском государстве в период до начала Великой Отечественной войны. Акцент делается на состоянии жилых помещений в городах, в том числе это касается условий предоставления жилых помещений для проживания, характеристик жилых помещений (в большинстве своем – квартир), разного рода льгот, требований к содержанию жилья применительно как к квартиросъемщикам, так и организациям и предприятиям, в ведении которых находились жилые дома. Соответственно анализируются нормативно-правовые акты советской власти, ведомственные документы в данной сфере общественных отношений, а также научные труды по исследуемой проблематике. Отмечается, что советское правительство практически сразу запретило гражданско-правовые сделки с недвижимостью, и соответственно жилищные вопросы достаточно подробно и строго регулировались различными государственными органами в рамках административных правоотношений. В течение рассматриваемого периода имел место перманентный дефицит жилых помещениях, что в решающей степени обуславливалось объявленной индустриализацией, когда в города направлялись огромное количество граждан из сельской местности. В целом же удалось некоторым образом улучшить жилищные условия городских жителей, но коренным образом проблема так и не была решена – серьезные изменения начнут происходить лишь с конца 1950-х гг. с созданием жилищной индустрии в виде известных «хрущевок».

Ключевые слова: жилые помещения, условия предоставления, жилищная кооперация, полезная площадь, местные Советы, вселение-выселение.

***RESIDENTIAL PREMISES IN A PRE-WAR SOVIET CITY: CONDITIONS OF PROVISION, MAINTENANCE, AND MONITORING
(LEGAL CONTEXT)***

Uporov I.V.

Doctor of History, Ph.D., Professor

Russian Academy of Natural Sciences

Krasnodar, Russia

Abstract: This article examines the legal regulation and practical solutions to the housing issue in the Soviet state before the Great Patriotic War. The focus is on the state of residential premises in cities, including the conditions for providing residential premises for habitation, the characteristics of the residential premises themselves (mostly apartments), various benefits, and requirements for housing maintenance by both tenants and the organizations and enterprises that managed the residential buildings. Accordingly, the article analyzes Soviet government regulations, departmental documents in this area of public relations, and scholarly works on the topic. It is noted that the Soviet government almost immediately banned real estate transactions, and accordingly, housing issues were regulated in considerable detail and strictly by various government agencies. During the period under review, there was a persistent shortage of housing, which was largely due to the declared industrialization, which saw a huge influx of people from rural areas into the cities. Overall, housing conditions for urban residents were somewhat improved, but the problem was never fundamentally resolved. Serious changes would only begin to occur in the late 1950s with the creation of the housing industry, in the form of the well-known "Khrushchev-era" apartment buildings.

Keywords: residential premises, terms of provision, housing cooperatives, usable space, local councils, move-in/move-out.

После Октябрьской революции 1917 г. советская власть сравнительно быстро осуществила обобществление жилого фонда, изъяв его из собственности бывших владельцев и уже в декабре этого года запретив сделки с недвижимостью, немедленно ликвидировавшим рынок жилья [1, с. 240]. Этот процесс касался в основном города, поскольку в деревне личная собственность крестьян на свои индивидуальные дома в силу укорененных традиций не нарушалась. И именно в город по причине прежде всего объявленной индустриализации потянулись на заработки жители окраинных сел и поселков [2; 3 и др.]. С учетом того, что жилищное строительство долго не могло набрать нужные объемы, образовался и ставший в дальнейшем перманентным огромный дефицит жилья [4]. В таких условиях актуализировался вопрос о регулировании условий пользования жилыми помещениями и осуществления контроля над их соблюдением. В практическую плоскость этот вопрос перешел только после завершения Гражданской войны. Так, в 1920 г. власть обязала граждан содержать жилые помещения в надлежащем санитарном состоянии, контроль за этим возлагался на особые отряды при местных Советах. Санитарные инспекции жилищно-земельных отделов местных Советов имели право подвергать наказанию в административном порядке граждан, допускавших антисанитарное состояние жилищ, портивших их, нарушавших правила общежития, а также лишать таких граждан свободы сроком до одного месяца или привлекать к принудительным работам сроком до трех месяцев [5]. Однако этих мер явно было недостаточно, и власть в дальнейшем периодически обновляла такого рода нормы. Так, в мае 1921 г. предусматривалось повышение ответственности жителей за сохранность домов [6]. А несколько позже был подписан Декрет об обязательном привлечении средств жильцов для ремонта домов путем внесения денежных средств, личного труда или материалов в размерах, пропорциональных занимаемой

площади [7]. В том же году вышло еще одно предостережение жильцам за сохранность жилья [8], в котором указывалось на то, что «граждане и администрация учреждений, занимающие помещения, несут ответственность за сохранность и содержание их».

Между тем при указанном дефиците жилья неизбежно вставал вопрос о жилищных льготах, причем он стал решаться раньше многих других вопросов в жилищной сфере. Так, в одном из постановлений НКВД РСФСР содержалась следующая льгота: «жильцам, собственными средствами выполнившим капитальный ремонт дома (восстановление водопровода, канализации, центрального отопления капитальной части дома), гарантируется невыселение в течение трех лет со времени производства ремонта, при условии содержания дома все время в полной исправности ... Коллективам жильцов, собственными средствами восстановивших разрушенный и необитаемый дом, гарантируется пожизненное невыселение и неуплотнение в пределах пользования нормами площади, установленными Народным Комиссариатом Здравоохранения» [9].

Содержавшиеся в этом акте предостережения и уточнения были вполне ожидаемы. Дело в том, что жильцы, вселявшиеся по решению властей в жилые дома и квартиры, находились там в статусе нанимателей, арендаторов, это было не их жилье, а государства (от его имени распоряжались местные органы власти, руководители государственных предприятий). Кроме того, очевидно многие, если не большинство, чувствовали в этой связи себя временными жильцами, во всяком случае, никаких гарантий постоянства не было. И тот факт, что власть обещала «пожизненное невыселение» тем, кто своим трудом и на свои средства реставрировал брошенное жилье, говорит о том, что жильцы без охоты вкладывали свой труд в чужое жилье, в котором они проживали. К этому нужно еще добавить и то обстоятельство, что значительная часть жильцов из числа рабочих, вселившихся в квартиры бывших собственников, ранее проживали в примитивных жилищах (как правило, в бараках), к комфорту не были привычны, и соответственно их старый образ жизни, внесенный в новое жилье,

подгонял это жилье под этот образ, зачастую далекий от простых правил чистоты и бытового порядка. В этом же контексте власть регулировала вопрос выселения из «богатых» квартир, принадлежавших до революции «буржуям» и другим состоятельным гражданам, и заселения этих квартир «трудящимися». В литературе М.Г. Меерович подробно этот аспект, а также условия, предъявляемые к жилым помещениям, в том числе более подробно [10].

В этой же связи скоро возникла необходимость упорядочения оплаты за жилье. В первом параграфе принятого по этому поводу закона (1923 г.) указывалось: «В целях поддержания исправного состояния домов, местные исполнительные комитеты, по согласованию с объединениями профессиональных союзов, устанавливают нормы квартирной платы с нижеуказанных категорий населения в золотом исчислении по курсу котировальной комиссии с одной квадратной сажени полезной жилой площади...» [11]. И далее указывались конкретные тарифы, например, лица, живущие на нетрудовые доходы, платят от 3 рублей до 10 рублей в месяц, лица свободных профессий, а равно кустари и ремесленники, не пользующиеся наемным трудом, платят от 1 рубля до 2 рублей в месяц; меньше всех платили рабочие и служащие с заработком до 30 рублей – от 10 до 20 копеек. Указывалось также, что взимание какой бы то ни было повышенной, по сравнению с установленными нормами, квартирной платы не допускается – «нарушение сего карается по ст. 135 Уголовного Кодекса». Действие настоящего Постановления распространялось на все домовладения без исключения в поселениях городского типа.

Несколько позже в части оплаты жилья были внесены изменения [12]. В частности, определялось, что при исчислении полезной площади жилого помещения из последней исключаются: темные комнаты, не имеющие естественного освещения, кухни, коридоры, передние, сени и служебные пристройки. Выступающие части стен, печей (голландской, русской и т.д.) и другие неподвижные части отопительных сооружений в счет полезной площади также не включались. Полезная площадь проходных комнат исчислялась в размере двух третей

общей площади. Комната, служащая способом сообщения между другими комнатами данной квартиры, занятыми не состоящими в родстве и посторонними жильцами этой комнаты лицами, или для сообщения их с местами общего пользования, как уборной и кухней, или же с выходом на улицу, считалась проходной. При исчислении кубатуры жилых помещений высота выше 3,5 метров (около 5 аршин) в счет не принималась.

В 1924 г. был принят закон «О жилищной кооперации» [13], в котором было немало норм, касающихся условий применительно к жилым помещениям. Так, в отношении жилищно-арендных кооперативных товариществ указывалось, в частности, что они организуются в целях использования муниципализированных домовладений, предоставленных им в наем органами местного хозяйства. Членами жилищно-арендных кооперативных товариществ (далее ЖАКТ) имели право быть все постоянно проживающие в данном домовладении граждане, пользующиеся избирательными правами согласно конституциям соответствующих союзных республик. ЖАКТы, в частности, имели право арендовать муниципализированные домовладения, в которых проживают члены товарищества, на срок до 12 лет, с правом преимущественного возобновления договора; пользоваться всей жилой площадью домовладения путем предоставления ее своим членам для проживания по нормам, устанавливаемым в порядке законодательства союзных; организовывать для пользования членов товарищества и находящихся на их иждивении членов семей столовые, прачечные и т.п. заведения. Одно из ключевых прав членов ЖАКТ состояло в том, что они «в пределах арендного срока на домовладение имели право постоянного проживания на определенно установленной общим собранием членов товарищества площади» [14], учитывая, что госорганы во многих случаях могли выселять и переселять жильцов без их согласия. ЖАКТы позволяли сократить издержки государства в поддержании жилого фонда в надлежащем состоянии.

Размер арендной платы за муниципализированные строения жилого назначения устанавливался постановлениями городских советов или исполко-

мов Советов административно-территориальных единиц (уездов, губерний и т.д.). Такие постановления не распространялись на строения, полностью занимаемые учреждениями, которые целиком принимали ремонт и содержание строения на свой счет. В случае выявления нарушений (сокрытия доходов, отсутствия или неправильного ведения отчетности) для арендаторов наступала административная или уголовная ответственность [15]. Кроме того, разрешалось расторгать такие договоры и взыскивать с арендаторов арендную плату и убытки в судебном порядке. Исходя из указанного выше принципа установления арендной платы, арендатор не мог рассчитывать на существенный доход. Прибыль появлялась только в тех случаях, если дом заселяли т.н. «нетрудовые элементы», чья квартирная плата превышала необходимые затраты, а также если в здании располагались нежилые помещения, используемые под торговые или иные нужды.

Вопрос условий пользования жилыми помещениями в дальнейшем продолжал обращаться. Так, в 1937 г. был принят Закон СССР «О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах». Этим актом, в частности, предписывалось, что свободные жилые помещения в домах местных Советов предоставляются в пользование граждан исключительно по распоряжениям (ордерам) жилищного управления отдела коммунального хозяйства местного Совета. Свободные жилые помещения в домах государственных учреждений, предприятий и общественных организаций, а также в домах, арендованных ими, предоставлялись в пользование их работников распоряжением администрации этих учреждений, предприятий и организаций. Право пользования жилым помещением во всех домах оформлялось письменным договором, причем в договоре точно определялись права и обязанности сторон (съемщик жилья и арендодатель). Договоры заключаются на определенный срок, но не свыше 5 лет. При этом пайщики жилищно-строительных кооперативов, живущие в бывших кооперативных домах, сохраняли занимаемую ими жилую площадь, но на началах арендного договора [16]. Отдельным категориям жильцов

предоставлялись некоторые льготы. Так, гражданам, выполняющим все обязательства по договору и добросовестно относящимся к содержанию предоставленного в их пользование жилища, предоставлялось преимущественное право возобновления договора по истечении срока его действия. Одновременно было запрещено в течение действия арендного договора одностороннее расторжение его и изменение условий договора.

Такого рода нормы некоторым образом расходились с явно выраженным классовым принципом определения жилищной политики и стремлением власти использовать монополию на жилье в своих целях, то есть, власть смягчила требования по условиям проживания граждан в государственной жилой фонде. Если ранее выселение могло быть осуществлено сравнительно просто, особенно «классово чуждых» лиц, то теперь жильцы получали определенные гарантии постоянства проживания на той жилой площади, которую им выделила власть. Отчасти такой подход может быть объяснен тем, что в 1936 г. была принята новая, «сталинская» Конституция СССР, в которой имелись и нормы о гарантиях неприкосновенности жилища (ст. 128). Там же закреплялось положение о том, что основной жилищный фонд в городах и промышленных пунктах является государственной собственностью, то есть всенародным достоянием (ст. 6). Очень важной была и статья 123 Конституции СССР: «Равноправие граждан СССР, независимо от их национальности и расы, во всех областях хозяйственной, государственной, культурной и общественно-политической жизни является непреложным законом» [17]. На этом фоне возможность в любой момент административного выселения граждан, и особенно по признаку социального происхождения (классовый признак) из своего жилища выглядела уже анахронизмом. Следует учесть также и то обстоятельство, что жилищное строительство медленно, но наращивало темпы, и тот острейший дефицит жилья, при котором каждый квадратный метр должен был быть использован для «нужных» власти людей, а таковых были миллионы (это прежде всего переезжавшие в города крестьяне, пополнявшие дефицит рабочей силы на стройках и пред-

приятнях в рамках проводимой индустриализации), некоторым образом уменьшился [18, с. 114].

К тому времени постепенно исчезает и другой анахронизм жилищной политики - уплотнение и самоуплотнение жилья, которое было характерно в первые годы советской власти. Вместе с тем реликт этого института сохранялся. Так, в рассматриваемом законе от 17 октября 1937 г. отмечалось, что если во время действия договора у съемщика образуется излишек жилой площади против установленных жилищных норм, в виде изолированной комнаты, то «местный Совет или соответственно администрация государственного учреждения, предприятия и общественной организации может использовать этот излишек по своему усмотрению» [16]. Здесь определенный «прогресс» заключался в том, что уплотнению подлежал излишек (против установленной нормы) жилья только в виде отдельной комнаты; если же излишек приходился на имеющуюся комнату, то он не подлежал уплотнению и власть уже не могла использовать по своему усмотрению этот излишек. В практике деятельности местных органов власти также все чаще практика уплотнения не находила поддержки. Так, в Омской области зачастую отсутствие нового жилья для своих работников администрация предприятий пыталась решить за счет уплотнения уже существующего жилья. В частности, на Омском судоремонтном заводе им. Сталина в 1940 г. было принято решение о ликвидации кухонь в старых домах с целью превращения их в жилые помещения. Однако депутатская группа завода на своем очередном заседании подвергла критике это решение, справедливо заметив, что нужно идти по линии улучшения бытовых условий рабочих, а проблему увеличения жилищного фонда решить за счет постройки новых жилых домов [19, с. 302]. Однако такие ситуации возникали как раз из-за большого дефицита жилья в то время [20; 21 и др.].

Кроме того, по рассматриваемому закону 1937 г. съемщикам жилых помещений предоставлялось право обмена занимаемой ими площади с другими съемщиками, со взаимной передачей прав и обязанностей по договорам аренды

(с разрешения жилищного управления местного Совета или соответственно государственного учреждения, предприятия и общественной организации, владеющих или арендующих дом). Содержалось и очередное дежурное предупреждение съемщикам о том, что они и члены их семей «обязаны строго соблюдать установленные правила внутреннего распорядка в квартире, содержать помещение в полной исправности, бережно обращаться со всеми устройствами общего пользования и соблюдать чистоту в помещениях и местах общего пользования. В случаях разрушения или порчи жилого помещения или мест общего пользования съемщиком или членом его семьи необходимые исправления немедленно производятся домоуправлением с отнесением всех расходов на виновного съемщика» [16]. В целом же этот и другие акты, определявшие жилищную политику советского государства, способствовали улучшению облика городов[22].

Как видно, изменение условий проживания в государственном жилом фонде было существенным. Многие из нововведений оказались настолько непривычными для советских чиновников, которые до этого годами имели дело с иными правилами, что в последующие годы наблюдалось довольно много нарушение жилищных прав граждан. В этой связи Верховный суд СССР в декабре 1940 г., осуществляя контроль за исполнением жилищного законодательства, в данном случае в части использования жилого фонда, рассмотрел практику применения закона от 17 октября 1937 г., отразив ее своем постановлении [23]. Суд, в частности, предупреждал: недопустимо выселение нанимателей, проживающих в домах, принадлежащих гражданам на праве личной собственности или на праве застройки, на том основании, что срок договора найма окончился и владелец дома не желает возобновить с нанимателем договор на новый срок. Только в тех случаях, когда с момента заключения договора жилищные или семейные условия владельца дома изменились и когда по обстоятельствам дела суд признает, что помещение действительно необходимо для личного проживания владельца дома и совместно с ним живущих членов семьи,

не имеющих жилой площади или имеющих жилую площадь, явно недостаточную по своим размерам, суд мог вынести решение о выселении нанимателя и о передаче жилой площади в пользование владельца дома. Не могло быть допущено выселение нанимателя, когда под видом нужды в жилой площади владелец дома требует выселения нанимателя для того, чтобы сдать помещение в наем другому лицу, или когда владелец дома злоупотреблял своим правом собственности или правом застройки и использует его в целях спекуляции жилой площадью.

Верховный суд признал неправильной практику судебных органов, отказывающих в удовлетворении исков о выселении на основании п. «а» ст. 30 Постановления ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 г. при доказанности систематического разрушения и порчи съемщиками или членами их семьи или иждивенцами жилых помещений и мест общего пользования. При этом суды обязывались одновременно с постановлением решения о выселении ставить и разрешать вопрос о возмещении выселяемыми убытков, привлекая к делу органы прокуратуры в тех случаях, когда требование о возмещении убытков не было заявлено домоуправлением. Суды обязывались также усилить борьбу с неплательщиками квартирной платы. При рассмотрении исков о взыскании задолженности квартирной платы суды обязаны были строго руководствоваться п. «в» ст. 30 закона, удовлетворяя иски о выселении неплательщиков. В случае спора о размере квартирной платы суды должны были определять ее для жилых помещений, расположенных в городах и приравненных к ним поселениях, по ставкам, утвержденным Советами депутатов трудящихся, а для жилых помещений, расположенных в сельских местностях, а также в дачах, используемых в качестве постоянных жилых строений для проживания в течение круглого года, определять ее применительно к существующим ставкам квартирной платы в том крае, области или республике, где находится сдаваемое в наем помещение.

Это было первое столь масштабное и специально по жилищной проблеме постановление Пленума Верховного суда СССР. О значении его свидетельству-

ет уже только тот факт, что многие положения, содержащиеся в решении, сохраняли свою силу (уже в виде норм законов в более позднее время функционирования советского государства) вплоть до конца 1980-х гг. В целом же следует констатировать, что условия пользования жилыми помещениями в течение довоенного периода постепенно смягчались и жильцы, получившие жилье от государства, приобретали все больше гарантий на предмет постоянного в нем проживания, то есть их жилищные права имели тенденцию к укреплению.

Библиографический список

1 Александрова М. В. Коммунальный образ жизни: норма и аномалия в повседневном пространстве советского города // Ярославский педагогический вестник. 2021. №5. С. 239-246.

2. Исаев В.И. Социальные аспекты индустриализации в Сибири (1928-1937): некоторые итоги и перспективы исторических исследований // Социально-экономический и гуманитарный журнал. 2023. № 4. С. 184-196.

3. Прибыткова К.П. Мотивация труда в промышленности Сибири в период индустриализации конца 1920-х -1930-х гг.: результаты и перспективы исторических исследований // Исторический журнал: научные исследования. 2024. № 5. С. 15-24.

4. Кладова К.Ю. «Свободных квартир совершенно нет»: жилищные условия жителей города Кургана в межвоенные десятилетия XX в. // Новое прошлое / The New Past. 2021. № 4. С. 22-37.

5. Декрет СНК РСФСР «О мерах правильного распределения жилищ среди трудящегося населения» от 25.05. 1920 г. // Декреты советской власти. М.,1957. Т. 1. С. 135.

6. Постановление СНК РСФСР «О мерах улучшения жилищных условий трудящегося населения и о мерах борьбы с разрушением жилищ» от 23.05. 1921г. // СУ РСФСР. 1921. № 56. Ст. 355.

7. Декрет СНК РСФСР «Об обязательном привлечении средств жильцов

для ремонта домов» от 21. 07. 1921г. // СУ РСФСР. 1921. № 56. Ст. 357.

8. Декрет СНК РСФСР «Положение об управлении домами» от 08.08.1921г. // Известия ВЦИК. 1921. 12 августа.

9. Постановление НКВД РСФСР «О жилищном моратории» от 28.10.1917г. // Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. 1917. 30 октября.

10. Меерович М.Г. Власть и жилище (жилищная политика в СССР в 1917-1940 годах) // Вестник Евразии. 2003. № 1. С. 6-68.

11. Постановление ВЦИК и СНК РСФСР «Об оплате жилых помещений в поселениях городского типа» от 13.06. 1923 г. // СУ РСФСР. 1923. № 55. Ст.540.

12. Постановление НКЗдр «О дополнениях к временным правилам устройства и содержания жилых помещений и организации жилищно-санитарного надзора» от 10.07.1923 г. // Известия ВЦИК. 1923. 1 августа.

13. Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 19.08.1924 г. «О жилищной кооперации» // Известия ЦИК СССР. 1924. 21 августа.

14. Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 19.08.1924 г. «О жилищной кооперации» // Известия ЦИК СССР. 1924. 21 августа.

15. Упоров И.В. Первое законодательное регулирование тюремного заключения как наказания в российском праве // Государство и право. 1998. № 9. С. 86-90.

16.¹ Постановление ЦИК и СНК СССР «О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах» от 17.10.1937 г. // СЗ СССР. 1937. № 69. Ст. 314.

17. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 05.12. 1936 г.) // СПС "КонсультантПлюс" (дата обращения: 14.04. 2026).

18. Исупов В.А. Городское население Сибири: от катастрофы к возрожде-

нию. Новосибирск, 1995.

19. Гаврилов С.О. Местные Советы Российской Федерации в период подготовки и реализации конституционной реформы второй половины 1930-х годов: дис. ... д-ра ист.наук. Кемерово, 2003.

20. Тершукова Е.В. «Идя навстречу строительству и увеличению жилой площади»: инфраструктура и благоустройство города // Курган между мировыми войнами: антропологическое измерение. Курган, 2020. С. 9-49.

21. Власов С.А. Жилищный кризис в городах Дальнего Востока после окончания Гражданской войны // Труды института истории, археологии и этнографии ДВО РАН. 2023. Т. 41. С.190-200.

22. Город в теории и практике: правовые и урбанонологические аспекты / Астафичев П.А., Бялкина Т.М., Дусаев Р.Н., Зайцева-Савкович Е.В., Ирхин И.В., Карцев Б.В., Касаткина С.С., Кожевников О.А., Комарова В.В., Корабельникова Ю.Л., Костюков А.Н., Ларичев А.А., Ливеровский А.А., Мартынова С.Э., Мархгейм М.В., Питрюк А.В., Пешин Н.Л., Расихина Л.Ф., Соколова А.И., Сюнберг К.К. и др. Москва, 2020.

23. Постановление Пленума Верховного Суда СССР «О судебной практике по применению постановления ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 г. "О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах"» от 12.12.1940 N 46/23/у // Советская юстиция. 1941. № 2.