

## **РЕФЕРАТ**

По дисциплине «Социальное жилье: формы решения жилищной проблемы в Российской Федерации»

На тему: «**История решения жилищного вопроса в дореволюционный, советский и постсоветский период российского государства**»

## Оглавление

Введение.....	3
1. Решение жилищного вопроса в дореволюционный период.....	4
2. Решение жилищного вопроса в советский период.....	6
3. Решение жилищного вопроса в постсоветский период.....	17
Заключение.....	19
Список используемой литературы.....	21

## Введение

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, принятый ООН в 1966 г. в статье 11 устанавливает обязанность государства, ратифицировавшего данный пакт, на обеспечение его гражданам право на достаточный жизненный уровень, что составляет достойное питание, жилье, одежду и улучшение условий жизни.<sup>1</sup> Таким образом, право на жилище является одним из важнейших социальных прав человека, а тем более обеспечение реализации данного права лежит на государстве. Отражение данной нормы зафиксировано в Конституции РФ, статья 40 которой утверждает, что каждый имеет право на жилище, а также, что никто не может быть произвольно его лишен.

Жилищное хозяйство, исходя из важности обеспечения людей жильем, закрепленной в международных актах и Конституции РФ, является одной из важнейших отраслей непродуцированной сферы экономики. Грамотная реализация жилищной политики обеспечивает долгосрочный положительный эффект во всех сферах общества и оказывает положительный эффект на демографию.

История развития разрешения жилищного вопроса в России преодолела непростой путь в относительно короткие промежутки времени. О дореволюционном периоде можно сказать немного, ведь основы жилищного законодательства были заложены только с приходом Советской власти.

История решения жилищного вопроса в современной научной литературе принято делать на дореволюционный, советский и постсоветский периоды.

Целью данной работы является рассмотрение истории развития жилищного права в России.

---

<sup>1</sup> "Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах" (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН)

## 1. Решение жилищного вопроса в дореволюционный период

Проблема прав и свобод жителей Российской империи являлась одной из важнейших в конце XIX и начале XX в. В отличие от стран Европы, где законом закреплялись основные права и свободы человека, включая социально-экономические, Россия подобного юридического акта не имела. Главным юридическим препятствием к принятию подобного акта являлась сословная неполноправность, следствие отмены крепостного права в 1861 г. Первая Русская революция 1905 г. смогла заставить власть заняться решением проблемы закрепления прав и свобод России, а равно и правом на неприкосновенность жилища.

В дореволюционной России жилищное хозяйство находилось в основном в руках частных предпринимателей и находилось в мире на последнем месте. По критерию благоустройства и плотности населения в жилплощади, а также по антисанитарии Россия занимала первое место в Европе.<sup>2</sup>

Россия была аграрно-индустриальной страной, что отражалось и на населении - так, 82% жителей проживало в сельской местности и, как правило, в собственных избах без элементарных удобств.<sup>3</sup>

Дело осложнялось тем, что вопросами обеспечения и пользования жилищем находились исключительно в области частного права, а потому государство не вмешивалось в жилищные правоотношения. Не предпринимая усилий по осознанию жилищной проблемы, которая была очень существенна и вопрос о ней неоднократно поднимался в самых различных государственных органах, государство решило предоставить разрешение данного вопроса своим гражданам. Ситуация в жилищной проблеме оценивалась как катастрофическая, особенно в городах. В частности, накануне Первой мировой войны городской жилищный фонд

---

<sup>2</sup> Дмитриев Н. Жилищный вопрос: два мира - два подхода. М., 1973. С. 71.

<sup>3</sup> Брокер Д.Л. Современные проблемы жилищного хозяйства. М., 1961. С. 56.

составлял всего 180 млн м<sup>2</sup> (для сравнения, жилищный фонд РФ в 2015 г. составлял приблизительно 3,5 млрд м<sup>2</sup>)<sup>4</sup>.

Выходило, что на одного члена семьи обычного работника при среднем значении во множестве крупных городов России приходилось 2 - 2,5 м жилой площади. 325 тысяч человек в городе Москва жило в тесных коечно-каморочных квартирах, при которых на каждого человека по факту приходилось менее 4 м воздуха. Почти все население Москвы (порядка 70%) населения проживало в самых тяжелейших жилищных условиях, подобных описанным выше. В Санкт-Петербурге около одной трети всего населения, что составляло порядка 400 тысяч человек, вынуждено было ютиться в каморках, подвалах, мансардах. Российская империя находилась лидировала по переуплотненности жилищ, низкому уровню благоустроенности и антисанитарии.<sup>5</sup> Что интересно, стоимость за квадратный метр наемного жилья в рабочих кварталах, по свидетельству современников, была даже выше, чем стоимость шикарных квартир в центральных районах городов.<sup>6</sup>

Отметим, что какого-либо жилищного законодательства дореволюционная Россия не имела, и а данные общественные отношения регулировались лишь нормами гражданского права. Жилое помещение принадлежало лицу либо на праве собственности, либо на праве найма, к тому же съемное жилье было преобладающим. Главная причина преобладания найма является следствием отмены крепостного права, которая спровоцировала массовое переселение бывших крепостных крестьян в города. Однако, данное обстоятельство в определенной мере подстегнуло развитие промышленности, но с другой стороны города фактически оказались не готовы принять огромный поток новых жителей. Обладать на правах собственности недвижимым имуществом в городах могли себе позволить лишь обеспеченные граждане, которые были в меньшинстве,

---

<sup>4</sup> Федеральная служба государственной статистики - Жилищное хозяйство в России, Статистический сборник, М., 2016.

<sup>5</sup> Брокер Д.Л. Современные проблемы жилищного хозяйства. М., 1961. С. 56.

<sup>6</sup> Филиппова Е.С. Жилищное право: Учебник для вузов. - "Юстицинформ", 2007 г.

большинству же это было недоступно, поскольку доходы большей части населения, которые, в основном, и состояли из бывших крепостных, нельзя было сопоставить со стоимостью жилья<sup>7</sup>. Так возникли предтечи появления нового вида предпринимательской деятельности в жилищной сфере. Именно в этот дореволюционный 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)<sup>8</sup>.

## **2. Решение жилищного вопроса в советский период**

После падения Российской империи в ходе Октябрьской революции 1917 г. началось становление процесса создания нового советского права. Так произошло возникновение советского жилищного права, обусловленного экономическими, социальными, политическими и идеологическими причинами. Важнейшее и первоочередное значение отдавалось причинам политического характера, предопределявшим экономическое развитие, изменение социальной структуры общества, и оказывавшим влияние на формирование новых правовых взглядов. Советский период принято выделять с 1917 г. по 1991 г.<sup>9</sup>

Ситуация в годы после Октябрьской революции нуждалась в опоре на пролетариат, поэтому меры по решению жилищной проблемы направлялись, прежде всего, на улучшение положения рабочего класса.

В ходе этапа становления советского государства улучшение жилищных условий претворялось в жизнь достаточно спонтанно

---

<sup>7</sup> Касаткина Ю. О. Наем жилья по российскому дореволюционному гражданскому законодательству // Жилищное право.- 2004. - № 3.

<sup>8</sup> Ярославцева Т. А. Становление правовых основ жилищно-коммунального хозяйства в дореволюционной России // Жилищное право. - 2005. - № 8.

<sup>9</sup> Филиппова Е.С. Жилищное право: Учебник для вузов. - "Юстицинформ", 2007 г.

посредством национализации и перераспределения имевшегося жилищного фонда. Отсутствовала четкая формулировка целей жилищной политики государства.

Большую роль в определении основных принципов и целей новой политики государства, в частности и в жилищной сфере, сыграло принятие в 1918 г. Конституции РСФСР, закрепившей диктатуру городского и сельского пролетариата и беднейшего крестьянства. Конституцией было ознаменовано провозглашение России социалистическим обществом трудящихся России; а также возможность лишения прав отдельных лиц и отдельных групп. Но данная Конституция имела, если можно так назвать, небольшой пробел – фактическое отсутствие среди предоставленных прав трудящимся права на жилище.<sup>10</sup>

Экономический базис созданной социалистической страны основывался на общественной собственности на средства производства при полном неприятии и отрицании частной. Чуть ли не с первых дней Советская власть начала претворять в жизнь основную идею об уничтожении частной собственности, что, по мнению руководителей партии, должно было подстегнуть к полной ликвидации жилищного вопроса и нужды. Эта идея нашла свое отражение в Декрете СНК от 14 декабря 1917 г. «О запрещении сделок с недвижимостью». Также, 20 августа 1918 г. Президиумом ВЦИК был принят декрет «Об отмене частной собственности на недвижимости в городах», на основании которого в городах и городских поселениях, численность жителей которого составляла более 10 тыс. чел., частная собственность на все строения была аннулирована.<sup>11</sup> В результате жилищный фонд был перераспределен и полностью перешел под контроль государства.

Задачи социальной политики Советской власти по созданию бесклассового общества, закладывали основы к соответствующему правовому регулированию. Для этих целей 10 ноября 1917 г. был издан

---

<sup>10</sup> Филиппова Е.С. Жилищное право: Учебник для вузов. - "Юстицинформ", 2007 г.

<sup>11</sup> Собрание Уложений РСФСР. - 1918. - № 62

Декрет «Об уничтожении сословий и гражданских чинов»<sup>12</sup>, согласно которому были упразднены все прежние сословия и было введено общее и единое название - гражданин Российской Республики.

Отмена сословий и меры, направленные на упразднение эксплуататорских классов, однако, не смогли полностью ликвидировать классовую дифференциацию и не привели к полному равноправию граждан. Конституция РСФСР 1918 г. также подстегнула к основаниям для нового неравенства. Согласно ее статьям, в Советском государстве оставалось дифференциация классов общества на трудящиеся и эксплуататорские. Изменения социального состава населения принесли также нововведения в субъектный состав жилищно-правового обеспечения. Теперь главными субъектами жилищного права были определены рабочие, служащие, крестьянство, появившиеся кооперированные кустари, единоличники и некооперированные кустари. Во время принятия мер по перераспределению и уплотнению жилищ произошло улучшение положения рабочего класса, что в основном было достигнуто за счет ухудшения положения других слоев населения, которые подвергались уплотнению и переселению. В сторону улучшения изменилось положение социальной группы советских чиновников, работники партийного и государственного аппарата были заселены в квартиры прежних руководителей. Численность класса буржуазии, помещиков, торговцев и кулаков в результате принятых мер по ликвидации эксплуататоров сократилась вдвое. Что касается их статуса как субъектов жилищного права, то они были либо лишены своих жилищных прав либо существенно в них ограничены.<sup>13</sup>

В соответствии со статьями принятой в 1918 г. Конституции РСФСР принципами государственной политики, в Программе партии, принятой VIII съездом РКП (б) в марте 1919 г.<sup>14</sup>, определялись главные направления социалистической жилищной политики. Она отражала пути решения

<sup>12</sup> Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 10.11.1917 "Об уничтожении сословий и гражданских чинов"

<sup>13</sup> Филиппова Е.С. Жилищное право: Учебник для вузов. - "Юстицинформ", 2007 г.

<sup>14</sup> Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1920. № 52.

жилищной проблемы как избранные в предыдущие годы Советской власти, так и ориентировала на перестройку и построение новых жилищ.

Во время Гражданской войны 1917-1922 гг. акцент жилищной политики заключался, прежде всего, в привлечении на привлечение на сторону Советской власти большинство населения России. Советское государство говорило, что способно решить катастрофическую жилищную проблему при победе социализма. Формировались органы по управлению жилищным фондом, принимались меры по совершенствованию системы государственного контроля в различных сферах управления, включая жилищную сферу. В апреле 1920 г. были образованы коммунальные отделы исполнительных комитетов для проведения жилищно-коммунальной политики на местах, согласно Декрету СНК от 8 апреля 1920 г. «О коммунальных отделах исполнительных комитетов».<sup>15</sup>

Коммунальный отдел создавался и при Народном Комиссариате Внутренних Дел, который руководил деятельностью местных коммунальных отделов, проводил коммунальную политику центральной власти.

В период Гражданской войны и интервенции (1917-1922 гг.) Советское государство придерживалось политики «военного коммунизма» - особой экономической политики, направленной на максимальную консолидацию всех ресурсов, сил и средств. Так, в ходе национализации промышленности и иной собственности, подобной процедуре подвергся и жилищный фонд, а также было проведено принудительное выселение эксплуататоров из их жилищ.<sup>16</sup>

Данным способом Советское государство намеривалось переманить на свою сторону население, а экстенсивным путем административно-распределительной системы разрешить острый жилищный вопрос. Декретом СНК от 25 мая 1920 г. «О мерах правильного распределения жилищ среди

---

<sup>15</sup> Декрет СНК от 8 апреля 1920 г. «О коммунальных отделах исполнительных комитетов» // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1920. № 26.

<sup>16</sup> Филиппова Е.С. Жилищное право: Учебник для вузов. - "Юстицинформ", 2007 г.

трудящегося населения»<sup>17</sup> предусматривалось принудительное уплотнение поселения граждан, в результате чего им предлагался срок в две недели с целью подыскания себе сожителей. Изначальный курс на отмену товарно-денежных отношений во время Гражданской войны способствовал тому, что многие услуги тогда стали оказываться бесплатно: эксплуатация водопровода, канализации, газоснабжение, электроэнергия, проживание и т.д. Политика «военного коммунизма» стала не только комплексом чрезвычайных мер военного времени, но и заложила основы удовлетворения жилищной потребности в сфере жилищной политики как одного из базисных направлений развития советского жилищного права.<sup>18</sup>

С концом Гражданской войны установлением мира появились новые задачи в для обеспечения устойчивой государственной политики, включая жилищную политику, по восстановлению народного хозяйства, а, следовательно, необходимо было обновлять и совершенствовать законодательство, что привело к принятию в 1922 г. Гражданского кодекса РСФСР.<sup>19</sup> В это время также был фактически создан институт государственного обеспечения жильем населения страны. В рассматриваемый период были определены основные направления и характер развития жилищной политики Советского государства — административно-распределительная система решения жилищной проблемы.<sup>20</sup>

Произошедшие изменения в социальной структуре общества также нашли отражение в нормах жилищного права. В целях оздоровления жилищных условий трудящегося населения и правильного распределения жилой площади СНК принял декрет от 25 мая 1920 г. «О мерах правильного распределения жилищ среди трудящегося населения»<sup>21</sup>. Неравенство в

---

<sup>17</sup> Собрание Уложений РСФСР. - 1920. - № 52

<sup>18</sup> Филиппова Е.С. Жилищное право: Учебник для вузов. - "Юстицинформ", 2007 г.

<sup>19</sup> Постановление ВЦИК от 11 ноября 1922 года «О введении в действие Гражданского кодекса РСФСР», 1922

<sup>20</sup> Баратова М.А. Становление жилищного права в России // Право. - М.: НИУ ВШЭ, 2014, № 4. - С. 17-28

<sup>21</sup> Собрание Уложений РСФСР. - 1920. - № 52.

жилищных правах получило закрепление в нормах ГК РСФСР 1922 г., согласно которым лица, чье имущество было экспроприировано на основании революционного права или вообще перешло во владение трудящихся до 22 мая 1922 г., не имели права требовать возвращения этого имущества.<sup>22</sup>

Однако, не смотря на все попытки создания административно-распределительной системы, экономическая ситуация в государстве было не в состоянии обеспечить всех граждан жилыми помещениями, что привело к принятию решения о развитии кооперативного жилищного строительства. Так, 19 августа 1924 г. вышло в свет постановление ЦИК «О жилищной кооперации», согласно которому создавалось три типа жилищных кооперативных товариществ — ЖАКТ (жилищно-арендных кооперативных товариществ), РЖСКТ (рабочих жилищно-строительных кооперативных товариществ) и ОЖСКТ (общегражданских жилищно-строительных кооперативных товариществ).<sup>23</sup> В связи с выходом этого постановления происходит формирование многоуровневой структуры органов управления жилищной кооперацией.

Вышесказанное наводит на вывод, что политическая обстановка в целом predetermined и правовое регулирование в государстве. Причины политического характера, которые оказали большое влияние на становление и развития советского жилищного права, можно выделить следующие: провозглашение руководящей роли Советского государства, рабочего класса как господствующего, объявление диктатуры пролетариата, выработка и внедрение ограничений в области гражданских прав для применительно к отдельной категорий «нетрудящихся» лиц. Экономические причины для возникновения жилищного права в Советском Союзе выделяют такие: приоритет государственной собственности, практически полная ликвидация частной собственности и установление в данных условиях качественно

---

<sup>22</sup> Баратова, М. А. Становление жилищного права в России //Право. -2013. - № 4. - С. 17 - 28

<sup>23</sup> Баратова, М. А. Становление жилищного права в России //Право. -2013. - № 4. - С. 17 - 28

новых имущественных отношений, связанных с уравнительным обеспечением трудящихся жильем.<sup>24</sup>

Итак, из перечисленного выше можно выделить основные социальные факторы, благодаря которым произошло возникновение жилищного права: отсутствие сословного деления общества, глубокое преобразование структуры классов общества, ее обновление и, в результате, создание новой иерархии субъектов жилищного права, основными субъектами которой стали выделяться рабочие, затем крестьяне, далее интеллигенция, выделение «нетрудящихся» слоев общества и лишение или ограничение жилищных прав их представителей.

Советское право на раннем этапе его формирования создавалось путем коренного слома дореволюционной правовой системы Российской империи. После Октябрьской революции советская юридическая наука продолжает свое развитие, несмотря на достаточно распространённые утопичные заявления о достаточно быстром отмирании права и государства в коммунистическом государстве.<sup>25</sup> На процесс возникновения правового регулирования жилищных прав граждан оказали влияние психологическая и социологическая теории права, воззрения Петражицкого Л.И., Рейснера М.А., Стучки П.И. и др.<sup>26</sup>

В целом меры, закрепленные в декретах, принимаемых в первые годы советской власти, по решению жилищного вопроса во многом предопределили дальнейшее развитие советской жилищной политики и жилищного законодательства.

Следующими действиями по развитию обеспечения жилищных прав граждан являются решения, принятые с 1929 г. по 1953 г. В это время общая тенденция к централизации стала непосредственно воздействовать и на область правового регулирования отношений по удовлетворению жилищной

---

<sup>24</sup> Баратова, М. А. Становление жилищного права в России //Право. -2013. - № 4. - С. 17 - 28

<sup>25</sup> Белых, А. К. О диалектике отмирания государства / А. К. Белых. //Советское государство и право. -1963. - № 1 - С. 13 - 21

<sup>26</sup> Баратова, М. А. Становление жилищного права в России //Право. -2013. - № 4. - С. 17 - 28

потребности, в связи с чем усилился административно-правовой метод регулирования. Это укрепило тенденцию на дальнейшее развитие правовых институтов, которые регулируют отношения, непосредственно связанные с жилищной сферой. В ней главенствующим институтом становится институт государственного обеспечения жильем. Также был введен новый административно-правовой институт прописки. В этот период принимаются активные меры по ликвидации кооперативной и частной собственности. Допускается сохранение лишь мелкой, исключаяющей использование наемного труда частной собственности граждан.<sup>27</sup>

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 г. «О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах» управление всем государственным жилищным фондом было возложено на местные Советы и на государственные предприятия и учреждения, которые имели в своем ведении жилые дома.<sup>28</sup> Бурное развитие промышленности, транспорта, строительства, городского хозяйства вело к росту городского населения страны, что, в свою очередь, требовало больших капитальных вложений в государственное и кооперативное жилищное строительство. Уже к 1940 г. весь городской жилищный фонд СССР составлял 421 млн. м<sup>2</sup> общей площади.

Однако, этого оказалось недостаточно для того, чтобы улучшить жилищные условия граждан. Великая Отечественная война 1941-1945 гг. затормозила развитие городского хозяйства в целом и жилищно-коммунального в частности, т.к. выделить большие средства из бюджета на строительство и содержание жилищного фонда в послевоенных условиях было невозможно.<sup>29</sup>

С 1953 г. начинаются заметные перемены в общественной и государственной жизни, которые принимают уклон в сторону некоторой

---

<sup>27</sup> Филиппова Е.С. Жилищное право: Учебник для вузов. - "Юстицинформ", 2007 г.

<sup>28</sup> Постановление ЦИК и СНК от 17 октября 1937 года N 112/1843 «О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах»

<sup>29</sup> Баратова, М. А. Становление жилищного права в России //Право. -2013. - № 4. - С. 17 - 28

демократизации, которые стали базисом для приведения в исполнение жилищно-правовой реформы. Сформулированные в рамках общей либерализации задачи по обеспечению каждой семьи жильем, т.е. удовлетворению жилищных потребностей отдельной семьи, в ходе заселения квартир посемейно, запустили активный процесс успешного развития жилищного законодательства. Именно тогда принимались важнейшие нормативно-правовые акты, призванные разрешить жилищные проблемы. Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 31 июля 1957 г. «О развитии жилищного строительства в СССР»<sup>30</sup> была поставлена задача в кратчайшие сроки достигнуть значительного прироста жилищного фонда страны.

Коренной перелом в решении жилищной проблемы произошел в 1960-е гг. В Третьей Программе КПСС, принятой на XXII съезде КПСС в 1961 г., на ближайшие 10-15 лет ставилась даже такая задача, как обеспечение каждой семьи, в том числе молодоженов, благоустроенной квартирой, отвечающей требованиям гигиены и культурного быта.<sup>31</sup>

Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 1 июня 1962 г. «Об индивидуальном и кооперативном жилищном строительстве» также несло в себе важную роль для развития государственного, индивидуального жилищных фондов и жилищного фонда жилищно-строительных кооперативов. В описываемый период произведены изменения структуры жилищного фонда, в связи с чем стал выделяться государственный жилищный фонд, который включал в себя жилищный фонд местных советов, ведомственный жилищный фонд, а также общественный жилищный фонд, индивидуальный жилищный фонд и жилищный фонд жилищно-строительных кооперативов.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 31.07.1957 N 931 "О развитии жилищного строительства в СССР"

<sup>31</sup> Материалы XXII съезда КПСС. М., 1962

<sup>32</sup> Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 01.06.1962 N 561 "Об индивидуальном и кооперативном жилищном строительстве"

Общее развитие общественных отношений повлекло за собой проведение в данный период очередной кодификации советского законодательства, которое требовало внесения изменений. В этой кодификации значимым моментом являлось выделение найма жилого помещения в самостоятельный вид договора в Основах гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик, принятых в 1961 г., и Гражданском кодексе РСФСР 1964 г.<sup>33</sup>

Жилищно-правовая реформа обладала важным значением для дальнейшего совершенствования жилищного права, правовых институтов частной, кооперативной собственности, однако данной реформе не удалось поменять основного положения советского жилищного права об обеспечении граждан жильем преимущественно путем его предоставления государством. Совершенствование комбинаций частной и кооперативной форм собственности означало не новое направление жилищной политики, а выступало только как дополнительный инструмент института государственного обеспечения жильем.

Примерно в середине 1960-х гг. произошла перемена в политическом курсе страны, которая характеризовалась укреплением командно-административной системы, в результате чего жилищно-правовая реформа сменяется контрреформой. Таким образом, кардинальных изменений советского права в описываемой сфере не произошло. Государственная форма собственности приобрела абсолютный приоритет. Замедляется развитие содержательной части жилищного права, но при этом сохраняется активность в принятии актов жилищного законодательства.<sup>34</sup>

И, хотя планы, заложенные в прошлые десятилетия, не были полностью выполнены, объемы жилищного строительства в 70-е гг. впечатляют. Жилищный фонд городов и рабочих поселков к 1971 г. по

---

<sup>33</sup> Л.В. Сотникова, Н.А. Севрюк – История жилищных реформ в России, Журнал Управление в современных системах № 3, 2014, с. 7

<sup>34</sup> Л.В. Сотникова, Н.А. Севрюк – История жилищных реформ в России, Журнал Управление в современных системах № 3, 2014, с. 7

сравнению с дореволюционным периодом увеличился в 8,5 раза. Средняя обеспеченность жителя в этом же году составила 11 м<sup>2</sup> общей площади. По числу построенных квартир на тысячу человек населения Советский Союз занимал одно из первых мест в мире.<sup>35</sup>

Дальнейшее развитие советского жилищного законодательства, которое характеризуется оформлением самостоятельной отрасли жилищного права как комплексного правового образования, происходит в 1977—1991 гг. В статье 44 Конституции СССР 1977 г. впервые было закреплено право граждан СССР на жилище. В Конституции СССР нашли воплощение основные идеи жилищной политики того времени: о бесплатности государственного жилья, равномерном и справедливом распределении жилищного фонда между различными слоями населения и самой низкой квартирной плате в мире.<sup>36</sup>

Конституция 1977 г. ознаменовала начало создания жилищного законодательства как самостоятельной отрасли, формально-юридического выражения жилищного права.<sup>37</sup> Будучи огромной и неоднородной массой законодательных актов, жилищное законодательство в 1977-1985 гг. наконец стало систематизироваться и было упорядочено в Основах жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик 1981 г. и Жилищном кодексе РСФСР 1983 г. Основы жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик 1981 г. дали возможность стабилизировать советское жилищное законодательство, обеспечить сочетание общесоюзных интересов с интересами союзных республик. В этот период создаются условия для выделения жилищного права в системе права в качестве комплексного правового образования.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> Народное хозяйство СССР в 1970 году: Стат. ежегодник. М., 1971. С. 68.

<sup>36</sup> Филиппова Е.С. Жилищное право: Учебник для вузов. - "Юстицинформ", 2007 г.

<sup>37</sup> Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.)

<sup>38</sup> Л.В. Сотникова, Н.А. Севрюк – История жилищных реформ в России, Журнал Управление в современных системах № 3, 2014, с. 7

К началу перестройки в СССР в очереди на получение жилья стояли 14 млн. семей (40 млн. человек). Больше всего нуждающихся в жилье было в РСФСР - более 8 млн. семей. При этом 30 млн. кв. м (17% всего жилищного фонда России) оказались размещенными в ветхих и аварийных строениях, более 14% государственного и муниципального жилищных фондов России нужно было срочно ремонтировать.<sup>39</sup>

### **3. Решение жилищного вопроса в постсоветский период**

После распада Советского Союза в 1991 г. и постепенным отказом от плановой экономики в стране начались кризису практически все сферы экономики и общественной жизни. Так, в 1992-1995 гг. жилищное строительство на территории Российской Федерации практически полностью остановилось из-за катастрофической нехватки материальных средств. Также всем стало ясно, что при переходе к рыночной экономики задача обеспечить всех своих граждан бесплатным жильем становится просто невозможной.

12 декабря 1993 г. была принята Конституция РФ, закрепляющая в статье 40 право каждого гражданина на жилище.<sup>40</sup> Однако, если Конституция СССР 1977 г. говорила об обязанности государства обеспечивать граждан жильем за счет его предоставления из государственного или иного фондов, то новая Конституция РФ, сохраняя положение о праве на жилище, больше не обязывает государство обеспечивать жильем всех граждан. Лишь определенные малоимущие или иные указанные в законах лица, имеют право на получение жилья бесплатно или за доступную сумму.<sup>41</sup>

С приходом рыночной экономики после распада СССР также была установлена цель в создании рынка жилья и преодолении отрицательных последствий распределения жилья. Для этого стала осуществляться приватизация жилых помещений, т.е. безвозмездная передача в

---

<sup>39</sup> Экономика и жизнь. 1995. N 42.

<sup>40</sup> "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993)

<sup>41</sup> Л.В. Сотникова, Н.А. Севрюк – История жилищных реформ в России, Журнал Управление в современных системах № 3, 2014, с. 7

собственность граждан занимаемых ими жилых помещений в государственном и муниципальном жилищных фондах. В государстве также начали реализовываться некоторые программы, направленные на осуществление жилищного строительства, основной из которых являлась государственная целевая Программа «Жилище» 1993 г.

29 марта 1996 г. в Указе Президента РФ «О новом этапе реализации государственной целевой Программы „Жилище"» были поставлены следующие задачи:

- обеспечить возможность улучшения жилищных условий для семей со скромным и средним достатком путем внедрения в практику долгосрочных жилищных кредитов на приемлемых условиях, предоставления субсидий на строительство и приобретение жилья, оказания помощи в развитии индивидуального жилищного строительства и других мер государственной поддержки граждан, нуждающихся в жилье;
- увеличить объемы и повысить качество жилищного строительства;
- расширить права органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в улучшении жилищных условий граждан, в проведении жилищной реформы.<sup>42</sup>

Программа получила развитие, в нее внесено много дополнений в соответствии с существующими реалиями, в том числе о льготном предоставлении жилья молодым семьям, востребованным молодым специалистам по месту назначения и т.п., ныне это действующая «Федеральная целевая программа „Жилище"» на 2015-2020 гг.

К началу XXI в. большинство норм Жилищного кодекса РСФСР 1983 г. устарело и не соответствовало стихийно развивающимся в русле рыночных преобразований жилищным отношениям, которые регулировались тремя

---

<sup>42</sup> Постановление от 17 декабря 2010 г. N 1050 о Федеральной Целевой Программе "Жилище" на 2015 - 2020 годы

тысячами нормативных актов, некоторые из которых были приняты еще в 1930-е гг. Реальность требовала соответствующего духу времени законодательного закрепления жилищных отношений. Началась разработка нового Жилищного кодекса РФ. Подготовленный законопроект был направлен на согласование субъектам РФ, полученные замечания в основном были учтены. Новый Жилищный кодекс РФ был принят 29 декабря 2004 г.<sup>43</sup>

Ряд статей ЖК РФ содержит положения, определяющие виды жилищного фонда, назначение жилых домов и жилых помещений, порядок перевода жилых домов и жилых помещений в нежилые и т.п. Должное внимание уделено вопросам управления жилищным фондом и его содержания, государственному учету жилищного фонда, государственному контролю за использованием и сохранностью жилищного фонда, определены категории граждан, имеющих право на получение жилья по договору социального найма и т.д.

Общий объем жилого фонда РФ в 2015 году составил около 3,5 млрд м<sup>2</sup>, из которых почти 300 млн. относятся к аварийному жилью, однако данная цифра может быть несколько заниженной.<sup>44</sup>

## **Заключение**

Исходя из изученного материала, жилищный вопрос в России на протяжении всего его исторического развития не терял своей актуальности. Его состояние в дореволюционный период оценивалось как катастрофическое, что, на мой взгляд, являлось не самой последней причиной краха Российской империи. Также, в данный период жилищного законодательства не имелось даже в зачаточном состоянии.

Советская власть в меру экономических возможностей практически с первых дней пыталась наиболее эффективно разрешить жилищный вопрос. Данные решения видятся позитивными, несмотря на то, что полностью

---

<sup>43</sup> "Жилищный кодекс Российской Федерации" от 29.12.2004 N 188-ФЗ (ред. от 27.12.2018)

<sup>44</sup> Федеральная служба государственной статистики - Жилищное хозяйство в России, Статистический сборник, М., 2016.

разрешить жилищный вопрос разрешить Советскому Союзу не удалось. В этот период были заложены основы дальнейшего жилищного права, которые через несколько десятилетий обрели упорядоченный и систематизированный вид.

На сегодняшний день жилищное законодательство хоть и не представляет собой отдельную отрасль права, как считают многие исследователи, однако его важность для государства и общества не вызывает сомнений.<sup>45</sup> Государственная политика РФ в разрешении жилищного вопроса хоть и отошла от концепций СССР и до сих пор является одним из наиболее острых и актуальных направлений, но в то же время активно реализуются государственные программы, направленные на разрешение вопроса, а также совершенствуется законодательная база.

---

<sup>45</sup> Баратова, М. А. Становление жилищного права в России //Право. -2013. - № 4. - С. 17 - 28

## Список используемой литературы

1. "Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах" (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН);
2. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993);
3. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.);
4. Собрание Уложений РСФСР. - 1918. - № 62;
5. Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 10.11.1917 "Об уничтожении сословий и гражданских чинов";
6. Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1920. № 52.;
7. Декрет СНК от 8 апреля 1920 г. «О коммунальных отделах исполнительных комитетов» // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1920. № 26;
8. Постановление ВЦИК от 11 ноября 1922 года «О введении в действие Гражданского кодекса РСФСР», 1922;
9. Постановление ЦИК и СНК от 17 октября 1937 года N 112/1843 «О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах»;
10. Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 31.07.1957 N 931 "О развитии жилищного строительства в СССР";
11. Материалы XXII съезда КПСС. М., 1962;
12. Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 01.06.1962 N 561 "Об индивидуальном и кооперативном жилищном строительстве";
13. Народное хозяйство СССР в 1970 году: Стат. ежегодник. М., 1971. С. 68;

14. Постановление от 17 декабря 2010 г. N 1050 о Федеральной Целевой Программе "Жилище" на 2015 - 2020 годы;
15. "Жилищный кодекс Российской Федерации" от 29.12.2004 N 188-ФЗ (ред. от 27.12.2018);
16. Федеральная служба государственной статистики - Жилищное хозяйство в России, Статистический сборник, М., 2016;
17. Экономика и жизнь. 1995. N 42.
18. Филиппова Е.С. Жилищное право: Учебник для вузов. - "Юстицинформ", 2007 г.;
19. Брокер Д.Л. Современные проблемы жилищного хозяйства. М., 1961. С. 56;
20. Касаткина Ю. О. Наем жилья по российскому дореволюционному гражданскому законодательству // Жилищное право.- 2004. - № 3;
21. Ярославцева Т. А. Становление правовых основ жилищно-коммунального хозяйства в дореволюционной России // Жилищное право. - 2005. - № 8;
22. Баратова М.А. Становление жилищного права в России // Право. - М.: НИУ ВШЭ, 2014, № 4. - С. 17-28;
23. Белых, А. К. О диалектике отмирания государства / А. К. Белых. //Советское государство и право. -1963. - № 1 - С. 13 – 21;
24. Л.В. Сотникова, Н.А. Севрюк – История жилищных реформ в России, Журнал Управление в современных системах № 3, 2014, с. 7
25. Интернет-ресурс: <http://www.consultant.ru/>