



Получена: 18.03.2018 г.

Приета: 22.10.2018 г.

НОРМАТИВНА ЕВОЛЮЦИЯ НА ЖИЛИЩНАТА ПОЛИТИКА В БЪЛГАРИЯ

Д. Йорданова¹

Ключови думи: жилищна политика, нормативна уредба, социология на града

РЕЗЮМЕ

След смяната на социално-политическия модел от втората половина на 40-те години на XX в. демографските процеси в България, включително миграцията към големите градове, постепенно са подложени на политическо управление. Докладът представя общата рамка на развитието на нормативната уредба, чрез която първоначално е овладяно разпределението на наличните жилища в големите градове, а впоследствие и цялостният процес по проектирането и изграждането на нови жилища. Административно регламентирано, заселването и придобиването на жилище в градовете в най-ускорената фаза на урбанизация в България е политически управляван процес, от който пазарните механизми са почти изцяло елиминирани.

1. Въведение

Докладът проследява нормативното уреждане на жилищна политика в България след края на Втората световна война до средата на 70-те години. Представеният анализ е фокусиран най-вече върху еволюцията на жилищната политика в столицата София, чиито проблеми на бързо и неравномерно разрастващ се град фактически се превръщат в основата, върху която се оформят принципите на жилищната политика по отношение на градовете в мащаба на цялата страна.

Обикновено се приема, че в периода на социализма демографските процеси в България са подложени на политическо управление, подчинено на ясно дефинирани

¹ Диана Йорданова, доц. д-р, кат. „Обществени науки“, УАСГ, бул. „Хр. Смирненски“ № 1, 1046 София, e-mail: kniga_07@abv.bg

идеологически задачи – бърза индустриализация, чрез която да бъде преодоляна икономическата изостаналост на страната, модернизация на селското стопанство, която да освободи трудов ресурс за развитието на промишлеността, ограничаване на частната собственост и установяване на обществена собственост върху средствата за производство. Доколкото всички изброени политически задачи, независимо от средствата за тяхното осъществяване, са част от програма за ускорена модернизация, изпълнението им е невъзможно без съпътстваща урбанизационна програма: градовете са базова селищна структура на всяко развито индустриално общество.

Логиката на конструиране на очертаната политическа програма и конкретните стъпки в хода на нейното изпълнение следват внесен откън идеологически модел, но това не отменя необходимостта от тяхното синхронизиране с българската обществена реалност. Промените в правната уредба, които имат отношение към устройствената и жилищната политика, направени в началото на посочения период, показват много видими паралели с устройственото законодателство, разгърнато в годините преди войната: моментите на континуитет на следваната политика по жилищните въпроси са повече от разликите. Проследяването на промените в нормативната рамка очертава настъпилата с началото на социалистическите преобразувания промяна в мащаба на администрирането по отношение на заселването на нови жители и устройването в градовете, но в същото време показва използването на административни механизми и решения, които предхождат тези преобразувания.

Принципът на управление на обществените процеси посредством закони е основна черта на модерността. Всяка значима промяна в посоката на развитието на обществото е съпроводена с интензивна нормотворческа дейност. В този смисъл, ако се абстрахираме от винаги силно идеологически повлияните оценки на отделните исторически периоди, за значимостта им може косвено да се съди от съпътстващата ги законодателна активност. Решителният политически обрат, настъпил от септември 1944 г. на пример, е ясно демонстриран от трескаво законотворчество.

Големият брой нормативни документи, засягащи политиката по отношение на собствеността, наемните отношения, строителството и устройственото планиране, както и въпросите на достъпа и разпределението на жилищата, са групирани хронологически в изложението, което следва, в три отделни периода, очертаващи специфични тенденции във водената през периода на социализма жилищна политика, паралелно с промяната на принципите, които ръководят устройството на градската територия.

2. Първи период

От септември 1944 г. до края на 1949 г., т.е. само за пет години, са постановени седем Наредби-закони на правителството (между 1944 и 1946 г.), шест други основни закона, приети след възстановяването на работата на Народното събрание като законодателен орган, някои от които придружени с подробни правилници за приложението им, както и няколко указа на Президиума на Народното събрание за изменение и допълнение на действащи закони, уреждащи отделни въпроси на жилищното строителство и настаняването в жилища. Това означава повече от 20 разгърнати нови национални регламенти, свързани с жилищната политика.

Между тях са:

1. Наредба-закон за уреждане на жилищния въпрос – октомври 1944 г. – действа до 1947 г.

2. Наредба-закон за отменяне на ограниченията за лицата от небългарски произход – от 27.11.1944 г.
3. Наредба-закон за Градоустройствения съвет при Столична голяма община – от януари 1945 г.
4. Наредба-закон за Главна дирекция за възстановяване и изграждане на Столицата – от 1945 г.
5. Наредба-закон за групиране и цялостно застрояване на парцели в Столичната голяма община – от ноември 1945 г.
6. Наредба-закон за обществено подпомагане – от 1946 г.
7. Закон за отчуждаване на недвижими имоти за държавна и обществена полза – 1946 г.
8. Наредба за възбрана върху строителните материали – от 1946 г.
9. Закон за еднократен данък върху имуществата и Окръжно № 1-24 – 1947 г.
10. Закон за конфискуване на придобитите чрез спекула и по незаконен начин имоти, от април 1946 г.
11. Закон за наемите – от март 1947, изменян двукратно до 1956 г.
12. Конституция на Народна република България – обнародвана на 6.12.1947 г. – въвеждаща нови форми на собственост.
13. Закон за изменение и допълнение на Наредбата закон за данъка върху сградите – от 1948 г.
14. Закон за отчуждаване на едрата градска покрита недвижима собственост – от април 1948 г.
15. Правилник за прилагане на закона за отчуждаване на едрата градска покрита недвижима собственост – април 1948 г.
16. Указ за изменение и допълнение на закона за благоустройството на населените места – юли 1948 г. (Министерство на комуналното стопанство и благоустройството).
17. Закон за приложението на общия градоустройствен план на Столичната голяма община (Голяма София) (ДВ, бр. 134 от 1948 г.).
18. Закон за планово изграждане на населените места – от 1.10.1949 г.

Основната тенденция, очертаваща се при законодателната регламентация на жилищната политика през този съвсем кратък период, е решителното ограничаване на броя на жилищата, които могат да бъдат притежавани от един собственик в големите градове. Ограничаването на броя на жилищата първоначално не означава изрична експроприация или национализация, освен в предвидените от *Закона за конфискуване на придобитите чрез спекула и по незаконен начин имоти*, приет през април 1946 г. Впрочем, производствата по този закон остават единствените незасегнати от реституционните закони, приети в началото на 90-те години. *Законът за конфискуване на придобитите чрез спекула и по незаконен начин имоти* от 1946 г. представлява правно продължение на приетия през военните години *Закон против спекулата с недвижими имоти* – от 13.02.1942.

Действието на новия закон е легитимирано именно чрез приетия по време на войната закон.

Началото на тенденцията за ограничаване на притежаваните жилища в градовете е положено от *Наредба-закон за уреждане на жилищния въпрос* от октомври 1944 г. Независимо от общата си правна форма, наредбата е предназначена единствено за столицата София. По същество тя представлява нова редакция на аналогичната *Наредба за временно облекчение на жилищната криза и за запазване на общественото спокойствие и сигурност в София* от юли 1943 г., издадена от тогавашното Министерство на вътрешните работи и народното здраве. В отговор на военновременната ситуация наредбата от 1943 г. налага система от мерки за преодоляване на недостига на жилища и пренаселеността в София чрез първото в историята на града *ограничаване на заселването*. Нейното съдържание, както и сравнението ѝ с наредбата от 1944 г., ще бъдат накратко представени в края на настоящия текст. Засега е достатъчно да се отбележи, че предвидена като *временна*, наредбата от 1943 г. се обляга на действащия във военновременните условия *Закон за гражданската мобилизация*. Заселването в София за пръв път се поставя в пряка зависимост от възможността за достъп до жилище, а темата за „жилищната криза“, т.е. за хроничния недостиг на жилища, формулирала се като проблем в началото на 40-те години, се оформя като основна грижа на градската общинска управа.

Основните положения на Наредбата от 1943 г. са запазени с незначителни промени в следвоенната Наредба-закон от 1946 г. Въвежда се изрично изискване за дължителна регистрация на всички жилищни помещения, предвиждат се регулиране на наемните отношения и мерки за принудително съгъстяване.

В същата линия на принудително ограничаване на собствеността върху жилища се нареждат *Законът за отчуждаване на недвижими имоти за държавна и обществена полза*, от 1946 г., *Законът за еднократен данък върху имуществата* от 1947 г. и *Наредбата-закон за данъка върху сградите*. Данъчното облагане, наложено от последните два закона, се използва като фискален инструмент за натиск по посока освобождаване от неползваната за лични нужди жилищна собственост.

Ограничаването на правата на собствениците продължава и посредством отдаващия пълно предпочитание на правата на наемателите за сметка на нормативното ограничаване на наемите по размер, възможността наемателите самостоятелно да преотдават под наем заеманите от тях жилищни площи на трети лица и ограничаване на правата на собствениците в договарянето на наемните отношения *Закон за наемите* от март 1947 г.

Споменатата тенденция намира логически завършек в *Закон за отчуждаване на едрата градска покрита недвижима собственост* от април 1948 г. Предхождан от приемането в края на 1947 г. на новата Конституция, която променя основно структурата на собствеността за сметка на ограничаването на частната собственост, този закон недвусмислено е насочен срещу собствениците на повече жилища, отдавани под наем в градовете. Законът установява допустим максимален брой от две жилища на „домакинство“ и то в само случай, че второто жилище се използва като „законен източник на доход за поддръжка на някой от членовете на домакинството“ [1].

Под „едра градска недвижима собственост“, съгласно текста на този закон „се разбират онези недвижими имоти в чертите на градоустройствените планове, притежавани от частни лица или дружества, които не са предназначени за задоволяване на жилищната нужда на притежателите, за добиване на необходим допълнителен доход, нито за преки стопански нужди, а за добиване на доходи – ренти на вложени в тези имоти капитали“ [1].

В цитираната формулировка има интересно разграничение между „необходим допълнителен доход“ и „преки стопански нужди“, които са приети за допустими, от една страна, и „добиване на доходи – ренти на вложени в тези имоти капитали“ – от друга. Именно това разграничение позволява да останат притежание на семействата „един или

два покрити недвижими имота (застроени и незастроени), намиращи се в чертата на строителната част на градовете“. За да се затвърди разграничението, изрично се постановява, че „не се отчуждават недвижимите имоти на трудещите се, които са придобити или построени за удовлетворяване на жилищните нужди на техните семейства или за осигуряване на добавъчен доход за издръжка на семействата им“ [1].

Този закон не засяга недвижимите имоти в селата, стопанските дворове и др. собственост извън строителните граници на градовете. Също така „не се отчуждават и ония помещения (магазини, лекарски кабинети, кантори, работилници и др. такива), които са необходими на собственика или на някой от членовете на семейството му за упражняването от тях *занятие*, чрез влагане на техния *личен труд*“ [1].

Жилищната и стопанската нужда, нуждата от осигуряването на доход за издръжка на семействата стават мерилото за притежаваната (жилищна) собственост. Законът въвежда и дефиниция за „семейство“, която се използва едновременно с неясно определеното в по-ранните норми „домакинство“, разглеждано като единица, по отношение на която може да бъде претендирана жилищна нужда, а също и нужда от издръжка, и която може да заема едно жилище по смисъла на закона.

2.1. Нови принципи на градоустройството

През ограничения в петте следвоенни години период, приет за нуждите на изложението, се очертава и още една характерна тенденция. Това е време на активни градоустройствени намеси и преобразувания, първоначално продиктувани от неотложната необходимост за премахване на последиците от бомбардировките в София, но и въвеждащи нови градоустройствени принципи. Размерите на пораженията върху централната част на града, върху десетки представителни сгради на национални институции и хиляди частни домове трудно могат да бъдат оценени посредством цифрите на статистиката. Новият образ на уреден и модерен град, който София започва да придобива от средата на 30-те години, е в буквалния смисъл погребан под руините. Равносметката от участието във войната за България, що се отнася до пораженията върху нейната столица, е отчайваща.

За целите на предстоящите градоустройствени преобразувания в София са приети последователно: *Наредба-закон за създаване на Главна дирекция за възстановяване и изграждане на Столицата* и *Наредба-закон за създаване на Градоустройствен съвет*, и двете от 1945 г.

Създаденият с Наредбата-закон Градоустройствен съвет ще стане основният административен орган, който провежда новата градоустройствена политика на столицата. Основният правен инструмент на тази нова политика, по същество променящ структурата на дотогавашната дворищна и улична регулация, е *Наредба-закон за групиране и цялостно застрояване на парцели в Столичната голяма община* от 1945 г.

Ще представя най-общо съдържанието на този закон, доколкото въведените от него промени са показателни за преориентацията от дотогава следваната политика за изграждане на жилища върху индивидуални парцели посредством частно строително предприемачество към изграждане на многофамилни жилищни сгради в окрупнени парцели.

Законът предвижда частична отмяна на действащата улична и дворищна регулация и позволява групирането на отделни частни парцели, на цели квартали или на група от квартали в големи общи терени за строителство „и тяхното цялостно застрояване“ [2].

Целите на това групиране са формулирани по следния начин:

- „улесняването на приложението на нов ОГП на СГО“;

Работата по изработването на Общ градоустройствен план, който да замени едва започналия да се прилага от 1941 г. план на проф. А. Мусман, те че усилено от края на 1944 г. Междувременно е организиран безпрецедентен по броя на участвалите проектни предложения конкурс, последван от обществено обсъждане и възлагане на изработването му на сборен екип с ръководител директора на столичната Архитектурно- градоустройствена дирекция, арх. Любен Тонев. Новият общ градоустройствен план на София е приет през есента на същата 1945 година, когато е приета и коментиранията Наредба-закон;

- „правилното пространствено и архитектурно изграждане и благоустрояване на Столицата“;
- „разрешаването на жилищния проблем за София, като въпрос на общинска политика“;

Жилищният проблем за първи път ясно е дефиниран като цел на общинското управление, на общинската социална политика.

Едва накрая в това изброяване са поставени:

- „предотвратяването на спекулата с недвижими имоти“;
- „възстановяването на разрушенията от въздушните нападения“ [2].

От начините, предвидени за извършването на групирането, ясно проличава новата линия на ограничаване на вещните права на собствениците на индивидуални парцели и административно-принудителният характер на новата регламентация.

Наредбата-закон предвижда групирането да бъде иницирано по два възможни начина: по искане на собствениците или въз основа на решение на общинската управа. Независимо от това чия е била инициативата, групирането може да се извърши след мотивирано решение на Градоустройствения съвет при СГО, което става правен факт след одобрение на Общинския съвет. За решението на Общинския съвет е предвидена едно-инстанционна процедура по обжалване в едномесечен срок от страна на засегнатите собственици пред Върховния административен съд. Решението, произнесено от последния, е окончателно.

Освен че се въвежда възможността за иницирано от страна на Общинската управа групиране на индивидуалните парцели, което сравнително лесно се узаконява след произнасяне на Градоустройствения съвет и решение на Общинския съвет, ограничителният характер на този закон проличава и в другия случай. Когато заявлението за групиране е постъпило по инициатива на отделни собственици, за да му се даде ход и съответно да бъде одобрено обединението на парцели, е достатъчно заявлението да е подадено от името на поне 50% от собствениците. Това означава, че групирането би могло да се извърши при реалното несъгласие на останалите 50%, стига да получи мотивираното съгласие на Градоустройствения съвет и съответно одобрение на Общинския съвет. Това положение фактически оставя в ръцете на градските власти възможността да разполагат с административни средства за преотреждане на терените за строителство по съгласуван с новата градоустройствена политика способ – т.е. за застрояването им с отделни многофамилни или най-често с цели групи многоетажни многофамилни сгради, което позволява настаняването на много повече обитатели върху съответните терени.

Законът предвижда, че правата на собственост върху новообразуваните парцели се разпределят пропорционално между собствениците на обединените частни парцели (в зависимост от дела им в новия окупнен парцел) в режим на съсобственост. Предвижда

се сложен регламент на управление на съсобствеността чрез Общо събрание на собствениците и избран от него Управителен съвет. Последните два органа получават чрез закона пълен контрол върху решенията за застрояването на новообразуваните парцели и разпределението на жилищата в новопостроените сгради, ограничен единствено от предписанията на Градоустройствения съвет при СГО.

Най-основното нововъведение на закона е изискването застрояването на групирани парцели да се извършва „едновременно, съобразно предвижданията на ОГП и с оглед на достигане на *максимално* допустимото застрояване“, чл. 29 [2]. Последното предписание не оставя съмнение, че целта на закона е създаването на административен механизъм за оптимизация на гъстотата на застрояване, при който индивидуалните собственици на парцели имат много малка възможност да ги запазят като свое лично притежание. Самата възможност нечия собственост да може да попадне в предложение за групиране, изхождащо не от публичен орган, а от други индивидуални собственици без негово съгласие, и то да може да бъде узаконено след решение на административни органи след сравнително кратка процедура, вече е посегателство срещу правото на собственост.

Що се отнася до средствата за изграждането на жилищните сгради, е предвидено, че всеки от собствениците участва със своята част, като със съгласие на Общото събрание може да вложи и допълнителни средства (което би могло да се отрази върху разпределението), чл. 30.

Общинската управа чрез доклад на директора на Архитектурно-градоустройствената дирекция може да задължи собствениците да обявят конкурс за изработване на плановете за „по-значителните от архитектурно-градоустройствено гледище строежи“, като в журито трябва задължително да участва председателят на Архитектурно-градоустройствената дирекция [2].

Заслужава да се отбележи, че извършването на строежите се разрешава след включването им в годишните програми на Строителна дирекция при Главната дирекция за изграждане и възстановяване на София, което означава, че върху самото строителство също е наложен разрешителен режим. Основната причина за тази мярка вероятно е следвоенния дефицит на строителни материали, но голямо значение има също и фактът, че никоя от многоетажните жилищни сгради вече не може да бъде построена от обединените усилията си собственици „по стопански начин“, т.е. на несъгласувани предварително етапи, при използване на собствен труд, при частно снабдяване със строителни материали и пр.

Законът допуска също, че за строежите, които бъдат признати за особено важни от гледище на ОГП, може да бъде определен срок за започването и завършването им. Най-съществената последица от това изискване е, че ако строежите не бъдат започнати или съответно завършени в предписания срок, върху сградата в строеж се дължи данък сгради *като за завършена* в троен размер.

Още по-ясно силата на административната принуда проличава в допусканата от закона възможност, ако строителството не започне или не завърши в тригодишен срок, Столична голяма община да може да завърши строежите за своя сметка, вследствие на което да придобие владение на съответните недвижими имоти по административен ред.

Силата на административния натиск частично е уравновесена с предвидени от закона възможности за кредитиране на този тип строителство. Размерът на допустимия кредит е 50% до изграждането на първа плоча и 60% за останалата част до довършване на сградата, предоставен от Българска ипотечна банка срещу налагането на ипотечи върху бъдещите имоти. Предвидени са и допълнителни облекчения – 50% намаление на строителните такси и освобождаване от 3% еднократна такса върху стойността на жили-

щата¹, предвидена в действащата *Наредба-закон за държавните привилегии, акцизите и патентите*, както и някои допълнителни такси.

2.2. Новата конституция

В края на 1947 г. (ДВ, бр. 284 от 6.12.1947), след отхвърлянето с референдум на монархията и организирана кампания за всенародно обсъждане, е приета новата (Димитровска) конституция на НРБ. Тя съдържа специална глава за новото Обществено-стопанско устройство на държавата.

Чл. 8 дава дефиниция за „общонародна собственост“, която е приравнена с държавната, и я определя като „главната опора на държавата в развитието на народното стопанство“, ползваща се с особена закрила. В следващия чл. 9 се постановява, че „държавата подпомага и насърчава кооперативните сдружения“ [3].

Макар чл. 10 да утвърждава, че „частната собственост и нейното наследяване, както и частният почин в стопанството се признават и *защитават* от закона“, в същия член се уточнява, че именно „придобитата чрез труд частна собственост“ се ползва от особена закрила, както и че „никой не може да упражнява правото си на собственост във вреда на обществения интерес“. Конституцията забранява частните монополни съглашения и сдружения, но извън тях частната собственост „може да бъде ограничавана и отчуждавана принудително *само* за държавна и обществена полза срещу справедливо възнаграждение“. На държавата се позволява да национализира „напълно или частично известни клонове или отделни предприятия от промишлеността, размяната, транспорта и кредита“ [3].

Чл. 12 от конституцията утвърждава принципа, че държавата „насочва с държавен народостопански план държавната, кооперативната и частната стопанска дейност, с оглед най-целесъобразното развитие на народното стопанство и повдигане на народното благосъстояние“ [3]. Тази *насочваща роля на планирането*, за което се претендира, че е „поставено на научна основа“ започва да се използва съвсем буквално през следващите години, когато във всяка отделна сфера на стопанския живот, без допълнителни уговори, планирането се отъждествява с целесъобразността.

Постановено е също така (чл. 14), че държавата подпомага непосредствено трудолюбивите се „със своята обща стопанска и социална политика, евтин кредит, данъчна система и кооперативно сдружаване“ [3]. Държавата осигурява осъществяването на правото на труд на всеки гражданин (чл. 73), „като планира народното стопанство“. Трудът се обявява за „дълг и въпрос на чест за всеки работоспособен гражданин. Всеки гражданин е *длъжен* да се занимава с обществено полезен труд и да работи според своите сили и способности“ [3]. Допуска се уреждането на „трудова повинност на гражданите“ с особен закон. Гарантирани са правото на почивка, на социално осигуряване и достъпна медицинска помощ. От множеството на най-общите социални права отсъства единственото гарантираното право на жилище.

Конституционното закрепване на принципа, че никой не може да упражнява правото си на собственост във вреда на обществения интерес, съчетан с възможността за ограничаване и отчуждаване на собствеността принудително за държавна и обществена полза, отварят съвсем законно границите на допустимото административно разпореждане с частните жилища и парцели в градовете, където признатата за обществен проблем

¹ За това колко значително е това облекчение може да се съди по сравнението му с размера на дължимия днес местен данък при възмездните сделки – за София – 3%.

„жилищна нужда“, подсилена с увереността в целесъобразността на планирането, лесно биват легитимирани като обществен интерес.

Условно приетият за първи етап от новата регламентация на жилищната политика съвсем логически завършва с приемането на 1.10.1949 г. на *Закон за планово изграждане на населените места*. Принципът на цялостното планиране е утвърден като основен вече не само за големите градове и местата с историческо, курортно или стопанско значение, както това е в дотогава действащия *Закон за благоустройството*, приет през 1941 г., но за всички населени места в национален мащаб. Поставено под контрола на Окръжните народни съвети и новосформирания Комитет по строителство и архитектура при МС, плановете за изграждане се предприема „за да се осъществи тяхното цялостно и всестранно развитие в общото социалистическо строителство на държавата, съобразно със социалните, стопанските, здравните, културните, битовите и други нужди на българския трудов народ“ [4].

Тук отново трябва да се отбележи, че приемането на *Закона за планово изграждане на населените места*, който фактически задължава всички селища в страната да имат устройствени планове, независимо от факта, че изхожда от принципно нова социална идеология, по дух е своеобразно продължение на политиката на планово устройство, за първи път ясно заявена още в *Наредбата за застрояване на столицата София*, ДВ, бр. 65, 22 юни 1934 г. и в *Наредбата-закон за одобрение на Общия градоустройствен план на Столична голяма община (Голяма София)* от 12.04.1938 г., както и в *Закона за приложението на Общия градоустройствен план на Столична голяма община (Голяма София)* от 5.04.1941 г.

България има модерен *Закон за благоустройството на населените места* от 31 май 1941 г. В поредица материали, излезли в органа на Столична община, сп. „Сердика“, от същата година, не без основание се твърди, че *Законът за благоустройството* е конструиран според основните положения на *Наредбата за застрояване на столицата София* от 1934 г. и предизвиканото от нея приемане на Общ устройствен план на София през 1938 г., който, след предвидения тригодишен буферен период за приключването на процедурите по обжалване от страна на засегнатите собственици, влиза в сила през 1941 г. Както и че именно *Наредбата за застрояване на столицата София* от 1934 г. е поставила основата за превръщането на *планирането* в основен инструмент за цялостното стопанско и социално развитие на градовете.

3. Втори период от развитието на нормативната уредба на жилищната политика

От 1950 г. до края на 1960 г., т.е. за период от около десет години, темпът на нормотворчество се забавя, поне що се отнася до приемането на основни закони.

През 1951 г. са приети ключовите *Закон за собствеността* и *Закон за етажната собственост*, съпроводен с *Правилник за управлението, реда и надзора в етажната собственост* от следващата 1952 г.

Освен че въвеждат понятието „социалистическа собственост“, двата закона подробно уреждат придобиващите все по-голямо значение отношения на съсобственост в многофамилните жилищни сгради, чието изграждане, ако съдим по текстовете, окончателно е иззето от отделните граждани и частните строителни предприемачи и е прехвърлено като функция на Народните съвети, т.е. на общините в големите градове. В много от големите градове на страната вече е в ход достатъчно напреднал процес на изграждане на *групи от жилищни сгради* с общо градоустройствено оформление.

Приемането на основните закони, които имат отношение към собствеността, позволява отгук нататък политиката на жилищно настаняване да се управлява не посредством законодателната дейност, прерогатив на Народното събрание, а чрез укази на Президиума на НС (действащ орган извън сесиите на Народното събрание с големи правомощия) и множество наредби и постановления на Министерския съвет, както и чрез редица Правилници, разгръщащи в подробни регламенти основните разпоредби на указите и наредбите.

По-долу са изброени само някои от тях, свидетелстващи за посоката, която постепенно е взела политиката на изграждане и разпределение на жилища:

1. Указ за създаване на жилищен фонд при Министерство на Народната отбрана от 11.09.1950 г.
2. Указ за създаване на жилищен фонд при Министерство на вътрешните работи от 13.04.1951 г.
3. Наредба относно реда и начина за сключване на договора за наем на държавни жилищни имоти – изд. от Министерство на комуналното стопанство и благоустройството, от 10.03.1953 г.

3.1. Начало на ведомствено строителство

Както показват наименованията на приетите документи, през 50-те години е сложено началото на създаване на ведомствени жилищни фондове и в по-широк смисъл – на ведомственото строителство. Официално продължилата да действа до 1947 г. *Наредба-закон за уреждане на жилищния въпрос*, приета през октомври 1944 г., по същество не е отменяна, а в нея са внесени единствено незначителни изменения. Осигурената работата в София в държавно или общинско предприятие, както и на позиция, за която няма кандидати – софийски жители, е единственият начин да се заобиколи ограничението за заселване в столицата, чиято официална причина е жилищната криза. След изчерпване на жилищата, с които разполагат районните жилищни фондове, попълвани посредством различните отчуждителни закони и мерките по съгъстяване, начинът да се осигурят жилища за преместени в София военни или служители на други държавни ведомства, е да се строят ведомствени жилища. Разбира се, създаването на ведомствени жилищни фондове на Военното министерство, например, е предназначено да реши разквартируването на офицерския и подофицерския състав из цялата страна в населените места, в близост до които има военни поделения. Но основният повод за създаването и на двата споменати фонда е недостигът на жилища за служителите на тези ведомства най-вече в София.

През целия период от началото на 50-те чак до края на 80-те години освен разпределението на жилища според жилищни нужди, определени по конкретни критерии, правено от комисии в районните общински народни съвети, вторият път за жилищно настаняване в София остава ведомственото строителство. Няма статистика, която поне най-общо да определя дела на жилищата, разпределени чрез ведомствените фондове, но от началото на 70-те години този тип достъп до жилища се превръща в основен.

3.2. Кооперативно строителство

Освен поставянето на началото на мащабно ведомствено строителство, особеност на този втори етап на правна регламентация е насърчаването на кооперативното жилищно строителство.

Между 1954 и 1958 г. са приети шест указа, постановления на МС и правилници за насърчаване и улесняване на този вид строителство, които са взаимно обвързани в цялостна политика. Последният от тях е *Правилник за кредитиране на жилищното строителство* от 25.11.1958 г., издаден от Министерството на финансите и държавния контрол.

Улесненията при кредитирането за изграждане на жилища, предвидени в него, са най-значителни именно за кооперативното строителство, въпреки че са регламентирани и възможностите за кредитиране на индивидуалното и други видове групово строителство. Процентите на отпуснатия кредит вече почти *напълно* покриват сумата, необходима за цялостния процес на проектиране и изграждане на жилищата за сметка на редуцирането на изискванията за участие на членовете на кооперациите с лични средства.

Споменатият период в регламентацията на жилищната политика включва в края на 50-те години и *Строителни правила и норми за изграждане на населените места* – утвърдени от Комитета по строителство и архитектура към МС, през септември 1959 г. и нов *Правилник за приложение на закона за планово изграждане на населените места* – утвърден с постановление на МС от 22.08.1960. Тези две подробни регламентации очертават в почти цялостна форма параметрите на жилищната политика, като фокусът вече е изместен от случващото се в София, за да бъдат обхванати процесите, засягащи все по-голямото разрастване на градовете в мащаба на цялата страна.

Между най-важните документи от този период са:

1. Указ за насърчаване и подпомагане на кооперативното и индивидуалното жилищно строителство – от 6.04.1954 г. изм. и доп. до 1960 г.
2. 268-мо постановление на МС от 19.05.1954 г. относно приложение на Указа за насърчаване и подпомагане на кооперативното и индивидуалното жилищно строителство от 4.06.1954.
3. Правилник за приложение на Указа за насърчаване и подпомагане на кооперативното и индивидуалното жилищно строителство – утвърден с постановление на МС от 12.06.1954 г., изменян многократно с постановления на МС до 1960 г.
4. Правилник за жилищно-строителните кооперации от 25.06.1954 г.
5. Постановление № 10 на МС от 23 януари 1957 г. за насърчаване и подпомагане на кооперативното, груповото и индивидуалното жилищно строителство.
6. Правилник за кредитиране на жилищното строителство от 25.11.1958 г. (Изд. от Министерството на финансите и държавния контрол), изм. до 1961 г.
7. Строителни правила и норми за изграждане на населените места – утвърдени от Комитета по строителство и архитектура към МС от 18.09.1959 г.
8. Правилник за приложение на закона за планово изграждане на населените места – утвърден с постановление на МС от 22.08.1960 г.
9. *Закон за одобрение и приложение на общия градоустройствен план на София* от 1961 г.

4. Трети период

Последният, трети период на регламентация, която има отношение към жилищната и устройствената политика, обхваща времето от началото на 60-те до средата на 70-те години. През този период жилищната политика в големите градове става основно

функция на общините, регламентирана на местно ниво чрез специално посветени и общински наредби. Информация за последните се намира трудно, доколкото те не се публикуват периодично в официален източник, а към днешна дата са заменени с действащите общински наредби, вариращи значително от община до община.

Субекти на жилищна политика през този период продължават да са и големите ведомства, осигуряващи според възможностите си достъп до жилища на работниците и служителите си. Тази линия на развитие, по подобие на механизма за жилищно настаняване, действащ първоначално единствено на територията на София, се утвърждава като начин за преодоляване на разпоредбите за ограничаване на заселването, които постепенно се налагат и в другите (основно окръжните) големи градове.

Иначе, в мащаба на цялата страна, този период е белязан с промяната на два важни закона:

През 1969 г. *Законът за наемите* е заменен с новия *Закон за наемните отношения*, придружен с *Правилник за приложението му*, а през 1973 г. *Законът за плановете изграждане на населените места*, приет през 1949 г., е заменен с новия *Закон за териториално и селищно устройство*, изменян многократно до приемането на сега действащия *Закон за устройство на територията* през 2001 г.

С приемането на *Закон за териториално и селищно устройство* обект на пространствено планиране стават, освен отделните населени места, и цялата национална територия. Мащабът на планирането е увеличен до максимално възможния му размер.

Това, в общи линии, са най-важните нормативни актове, очертаващи рамките, в които се разгръща жилищната политика от периода на най-голямото разрастване на българските градове. Както показва дори беглото им изброяване, без подробно навлизане в тяхното конкретно съдържание и философия, нормативната уредба, която става законодателна основа за жилищната политика в България, е напълно оформена в началото на 70-те години. Комплексното планиране, общото проектиране и строителството, възложено на държавни и общински строителни организации, разпределението на жилищата съобразно жилищни нужди, определени чрез количествени критерии или посредством по-персонализираното ведомствено строителство, са основните съдържателни страни на тази политика.

4.1. Индустриални методи

От началото на 70-те години при изграждането на жилища масово започват да се използват нови начини на строителство, окачествени като индустриални. Изграждането на жилища с традиционни или „занаятчийски“ методи, т.е. с организация на труда, при която всички строителни операции се извършват, макар и с механизация, на строителната площадка, се заменя от по-бързото сглобяване на предварително изработени в огромни домостроителни предприятия модулни елементи. Новата индустриална строителна технология, разработена в няколко различни варианта, позволява истинска *масовизация* на строителството – за периода от 1975 до 1980 г., когато индустриалното строителство получава пълното си технологично осигуряване, е планирано изграждането на 480 000 жилища за цялата страна – почти два пъти повече от построеното през петте години преди това.

Както е добре известно, именно въвеждането на индустриални методи при изграждането на жилищата стои в основата на появата на големите жилищни квартали, изникнали на празно място в перифериите на градовете, за които т. нар. микрорайон, единица на градоустройствена организация от началото на 60-те години, е само вътрешно подразделение. Ако от края на 40-те години до края на 60-те години се преминава от

строителство на отделни многофамилни сгради и групи от сгради, „вместени“ в неравномерно усвоената градска територия чрез групиране на парцели, а също и през комплексно планирани по-малки или по-големи ансамбли от жилищни сгради върху свободни терени, основно общински или използвани преди това за военни нужди, и се стига до появата на първите комплекси с името „микрорайон“ като жк „Западен парк“ в столицата, то с готовата нормативна база от началото на 70-те, даваща пълна свобода за отчуждаване, комплексно планиране, комбинирана с индустриалната технология, жилищната политика в София и страната наистина може да премине в друго измерение.

Пътят на ведомственото настаняване продължава да е открит, но вместо сами да търсят терени, да възлагат проектиране и да извършват строителство, повечето ведомства – предприятия, стопански и търговски обединения, научни институти и университети – просто започват да получават определено количество апартаменти в изгражданите по типови проекти от големите държавни строителни организации секционни едропанелни жилищни сгради или в поставяните между тях като вертикални акценти на градоустройствената композиция високоетажни жилищни кули. Всички те предварително са обединени от общо градоустройствено решение.

Разбира се, всички изброени начини на строителство – кооперативното, ведомственото строителство на отделни сгради, индивидуалното надстрояване или пристрояване на съществуващи частни сгради, допустимо от закона – продължават да се използват. Но в малки и непроменящи посоката на основната тенденция на жилищната политика размери. Появата на големите жилищни комплекси и уплътняването на съществуващите жилищни квартали с големи многоетажни жилищни сгради променя драстично облика на компактният град.

Появява се новият тип обитаване „без улици“, организирано около административно учредената цялост на жилищния комплекс, повече или по-малко обособен и осигурен с елементи на общественото обслужване. В обширната зона, където някогашният компактен град, чиято основна единица на организация е улицата, преминава в жилищните квартали с комплексно застрояване без улици, се установяват множество конкретни вариации на преходни форми.

4.2. Илюстративен пример

От ритмичната улична структура на една от най-рано регулираните територии в София, някогашният квартал на софийската беднота Ючбунар (Три кладенци), например, се преминава в обширна, претърпяла многобройни градоустройствени трансформации през общо характеризирания период територия, в рамките на която са изградени първите експериментални жилищни форми, приети като пилотни за по-късното градско развитие:

- Първият „образцов“ квартал за малоимотни граждани, чието изграждане започва през 1942 г. в рамките на програма на Столична община за справяне с жилищната криза. Днес условно попада в територията на жк „Илинден“.
- В непосредствено съседство с него, по продължение на същата улична ос, се намира първият цялостно изграден в България жилищен квартал, който има размер и устройство на „микрорайон“, жк „Западен парк“. Проектирането му започва през 1955 г. със задачата да се създадат „икономични жилища за едносемейно обитаване“. Завършен през 1963 г., той предлага 3620 апартамента за 15 132 жители и е официално обявен за първия по рода си изграден в страната жилищен микрорайон.

- В намиращия се в непосредствено съседство до него жк „Илинден“ през 1958 г. е построен първият експериментален панелен блок в София, последван в началото на 60-те години от още два, преди строителството им да бъде въведено в столичните квартали „Надежда“ и „Толстой“.
- Върху преобладаващата част от граничните с изброените жилищни структури територии се разгръщат множество смесени форми на съчетания от жилищни сгради от всички условно разграничени по-горе периоди, изградени както от общинските строителни организации, така и от отделни ведомства и предприятия за осигуряване на жилища за техните служители.
- И разбира се, последната фаза на реализация на социалистическата жилищна политика може да бъде онагледена с реализацията на гигантската структура на граничещия на запад с изброените територии, отвъд зелената ивица на обширния Западен парк, жк „Люлин“, с неговите десет проектирани за последователно изграждане микрорайона, организирани в почти отделено от града териториално цяло.

Интересно е да се отбележи, че ръководителят на авторския колектив на градоустройственото решение на жк „Западен парк“, реализиран от началото на 60-те години, арх. Кирил Босев, проектира в съавторство с други двама архитекти споменатия първи комплекс от общински образцови жилища от началото на 40-те години. Двадесет години делят завършването на двата първи по рода си комплекси от жилищни сгради. Разликата в мащаба им е огромна, да не говорим за коренно променените социално-политически условия. Но двете жилищни структури са отговор на една и съща нужда и независимо от променения мащаб, са проявления на една и съща тенденция: тази, която е очертана от решението да се решават с обществени средства, като ангажимент на общинската социална политика, проблемите с недостига и с качеството на жилища в подложения на натиск от усилената миграция столичен град. жк „Люлин“ е просто продължение на същата тенденция, като стъпката в увеличаването на мащаба е почти същата като тази, която разграничава по-скромните му предшественици.

4.3. Нормативната изоморфност

Анонсираната още в началото на доклада изоморфност при регламентацията на политиките за справяне с кризата за жилища в столицата София, съответно в десетилетието преди и непосредствено след началото на социалистическите преобразувания, може да бъде демонстрирана чрез проста съпоставка на обнародваната през октомври 1944 г. *Наредба-закон за уреждане на жилищния въпрос* и коментирания вече неколккратно *Наредба за временно облекчение на жилищната криза и за запазване на общественото спокойствие и сигурност в София* от 13.12.1943 г.

И двете наредби имат една основна цел – облекчаването на жилищната криза в София при обстоятелства, усложнени заради войната. Около проблемите, които създават недостига на жилища и непрекъснато увеличаващия се приток на нови заселници, са организирани усилията на столичната общинска управа за бързо и икономично изграждане на жилища за малоимотни граждани между 1942 и 1944 г. по времето, когато столичен кмет е инж. Иван Иванов. Именно по време на войната е разгръната първата мащабна общинска социална програма за разрешаване на жилищния въпрос в София.

Ситуацията в края на войната е значително по-сложна – стотици сгради са пострадали от бомбардировките, а много семейства са евакуирани в селища далеч от сто-

лицата. Предвид очакваното им завръщане и прогнозирания нов миграционен натиск върху София, Наредбата-закон за уреждане на жилищния въпрос изглежда необходима и навременна. Нейното съдържание е резюмирано накратко в коментара на издателя, който я публикува в малък джобен формат, по следния начин:

„Средствата, с които законът разрешава кризата, са две главни: на първо място ограничава достъпа до София само на онези, които са били софийски жители или на които се налага да пребивават в София, и на второ място, установява максимални норми за използване на жилищните помещения, а за търговските и други магазини предвижда дори принудително преустройство с цел да се създадат повече помещения. Законът предвижда още, че свободните жилищни и други помещения остават в разположение на органите по прилагането му – жилищните съдии, но *не предвижда* принудително настаняване“ [5].

Отделно взета, Наредбата-закон от октомври 1944 г. би могла да бъде окачествена като израз на административна принуда за ограничаване на достъпа до столицата и груба намеса в наемните отношения, които имат частно-правен характер. По замисъл и предвидени средства тя е съзвучна с цяла серия подобни закони, издадени по същото време, целящи радикално преустройство на установените обществени отношения. Текстът на Наредбата-закон обаче почти повтаря съдържанието на цитираната по-стара *Наредба за временно облекчение на жилищната криза и за запазване на общественото спокойствие и сигурност в София* от декември 1943 г.

Изрично очертан е кръгът на лицата, които имат право на жилище и на помещения за упражняване на занаят в района на създадената през 1938 г. Столична голяма община. Това са:

- Придобилите софийско жителство до влизане в сила на Наредбата-закон, като такова се признава и на всички, лишени от жителство по силата на „расовите и др. изключителни закони и наредби“, основно *Закона за защита на нацията* от 1941 г.
- Втората голяма група обединява няколко категории лица: преместени в София на държавна, общинска или обществена служба; получили разрешение от Министъра на социалната политика за временно настаняване в София на работа; възрастни и болни роднини на софийски жители (при условие, че са издържани от последните и ползващи общо с тях жилище); сключилите брак със софийски жители и следващите в учебни заведения в София.

Доколкото основната цел на закона е осигуряването на възможност причислените към всички изброени категории да бъдат настанени в жилище, вторият член от Наредбата-закон постановява максимални норми за ползване на жилищни помещения:

- а) за двама души – една стая;
- б) за семейство от двама души – стая и кухня;
- в) за семейство от трима до четирима души – две стаи и кухня;
- г) за семейство от пет до шест души – три стаи и кухня;
- д) за семейство от седем до осем души и т.н. – по една стая повече за всеки двама души [6].

Прави се уточнението, че дете под 7 години не се смята за член при определяне на полагаемите стаи, две деца под 7 години се смятат за един член, както и три или четири

деца под същата възраст – за двама члена. На болните, за които се налага изолация, се полага отделна стая, броят на полагаемите стаи може по изключение да бъде увеличен и с оглед на квадратурата и разпределението им. За упражняващите свободни професии в жилищата си и за занаятчиите се дава право на допълнителни помещения, както и за онези, „на които общественото и служебното положение налагат използване от по-голяма жилищна площ“ [6].

С чл. 4 се забранява използването на повече от едно жилище от едно семейство или домакинство в района на Голяма София, Малашевци и Орландовци. Ако семейството притежава жилище за отход („летовище“), се позволява да задържи в него само една стая за багажа си.

Законът предоставя възможност на всички живеещи в София в двадесетдневен срок „да се съгъсят доброволно“ съгласно постановените максимални норми, като приемат в жилището си нови наематели и поднаематели (нещо, което е показателно за незащитането на волята на собствениците – живеещите под наем могат „да се съгъсят доброволно“, без да изискват съгласието на наемодателя).

Собствениците на свободни и годни за обитаване жилищни помещения в същия двадесетдневен срок могат да ги дадат под наем, отново при спазване на постановените норми. Колко е сериозна кризата за жилища личи от забележката, че помещенията, на които липсват стъкла или се нуждаят само от малки поправки, се считат годни за обитаване.

Освен доброволното съгъстяване, наредбата постановява изискването в тридесетдневен срок всички собственици и наематели на жилищни помещения, магазини и кантори да подадат декларации, в които да посочат всички параметри на помещенията, по отношение на които се разпорежда законът – вид и състояние, брой стаи и, освен това, от колко лица се състои домакинството – възраст, занятие, пол, има ли болни и упражняващи професии в къщи, съгъстили ли са се доброволно.

„След изтичане на тридесетдневния срок свободните жилища, магазини и кантори остават на разположение на районния жилищен съд“ [6]. Последният се разпорежда и с помещенията, които биха се освободили в бъдеще, „ако собствениците им не ги дадат доброволно под наем в двуседмичен срок от освобождаването им“ [6] (съответно, собствениците имат задължение да декларират обстоятелството на освобождаването в този срок, ако в неговите рамки не са си намерили други наематели). Без да е упоменато изрично в закона, на жилищните съдилища фактически се дава правото за принудително настаняване.

Наредбата предвижда и стимули за собствениците на разрушените и полуразрушените от въздушните нападения сгради и помещения, ако ги възстановят с лична инициатива и средства: ако бъдат „възстановени от собствениците им до края на строителния сезон на 1945 г., както и новопостроените в този срок жилищни сгради, (те) се освобождават от действията на Наредбата-закон за срок от пет години“ [6]. Това означава, че ако собствениците възстановят жилищата сами или построят нови в рамките на една година, те могат да се ползват от тях не за собствени жилищни нужди, а за да получават доход, без да бъдат ограничавани от изискванията на закона.

Наредбата е категорична по отношение на всички, които не са софийски жители и нямат право на жилище: „Лицата, които нямат право на жилище по тази Наредба-закон, се изселват от Голяма София, Орландовци и Малашевци принудително от Централния жилищен съд (Чл. 18)“ [6].

В заключителните разпоредби е записано (Чл. 19), че по заповед на Министъра на социалната политика Наредбата-закон може да бъде приложена и в други населени места. Именно тук личи нейното конкретно предназначение – скроена по мярката на Со-

фия, тя може да се използва като принудителен инструмент и другаде, където сходна ситуация би наложила подобни мерки.

А ето и аналогичните текстове на Наредбата от 1943 г.:

Изброяването на категориите лица, които могат да пребивават в София, е много по-изчерпателно, но принципът за ограничаване на заселването практически е същият. Ще си позволя по-дълъг цитат:

„Чл. 1. Забранява се заселването в София и записване на нови софийски жители, освен следните случаи:

а) лица, назначени или преместени в София на държавна, държавно-автономна или общинска служба;

б) лица, назначени на служба в професионални организации, популярни банки и кооперативни съюзи, които са съществували преди 14 юлий 1942 г.;

Заб. Разпоредбите на точки а. и б. не се отнасят до надничари.

в) собственици към 14 юлий 1942 г. на жилищни помещения в София, ако същите са свободни за обитаване или се обитават от собствениците при влизането в сила на тази наредба. Тези лица трябва да удостоверяват това и да бъдат записани за софийски жители в месечен срок от влизане в сила на наредбата;

г) лица от български произход, които приемат българско поданство, ако към 14 юлий 1942 г. са живели в София;

д) лица, които към 14 юлий 1942 г. са били на военно обучение, на действителна военна или трудова служба, ако са живели в собствено жилище или са били на постоянна работа в София преди постъпването им в казармата;

е) лица, които встъпват в брак, когато един от съпрузите е софийски жител и ако един от двамата има собствено жилище или е на постоянна работа в София;

ж) лица с напреднала възраст, болест или липса на средства за препитание, които имат в София роднини (възходящи, низходящи или съребрени до втора степен) от които единствено се издържат при условие, че няма да вземат отделно жилище.

Чл. 2. Допуска се възстановяване на софийско жителство в следните случаи:

а) лица, които след 1 януари 1931 г. са били софийски жители не по-малко от 5 години и са престанали да бъдат такива поради назначение или преместване на държавна, държавно-автономна или общинска служба в провинцията;

б) лица, които идват от странство, ако са били софийски жители преди напускането на страната и

в) лица от женски пол, които са изгубили софийско местожителство, поради встъпване в брак с несофийски жител, в случай на смърт на съпруга или разтрогване на брака“ [7].

За разрешаване правото на местожителство според Наредбата от 1943 г. отговаря специална комисия, в състава на която влизат околийски съдия или негов заместник и по един представител на кмета и на полицията. В наредбата от октомври 1944 г. от предвидените аналогични комисии изчезват първо съдиите. Че разрешаването на местожителство е право, контролирано от полицейските и административни власти, личи от дадените на последните правомощия да събират служебно сведения за кандидатстващите лица и решенията им не подлежат на обжалване.

Аналогични са и текстовете в двете наредби по отношение на допускането на изключения от общото правило: „На служба в държавни, държавно-автономни или общински учреждения, професионални организации, популярни банки и кооперативни съюзи в София могат да се назначават несофийски жители само по липса на подходящи лица в София, с предварително разрешение на съответния министър“ [7], гласи военновременната наредба. Нейното отнасяне към регистъра на полицейските регламенти про-

личава ясно в Глава II, която урежда разрешаването на *временно* пребиваване в София и в Глава III, която пък постановява случаите на отнемане на софийско жителство.

Разпоредбите на Чл. 9 са особено показателни:

„Отнема се правото на софийски жители, без оглед на това дали са на постоянна работа и дали притежават собствени жилища в София на следните лица:

- а) разпространители на тревожни и неверни слухове;
- б) опасни за държавния ред, сигурност и обществено спокойствие;
- в) проститутки, сводници и сутеньори;
- г) просяци и безделници;
- д) лица без установено постоянно занятие;
- е) изнудвачи, комарджии и лица, които по лъжлив начин причиняват имотни щети на гражданите с цел да набавят за себе си или за друго противозаконна облага;
- ж) лица с неморално поведение;
- з) смутители на стопанския ред;
- и) осъждани за престъпление от общ характер повече от един път;
- к) съдържател на заведения, затворени за нарушение на закона за снабдяване и регулиране на цените;

л) лицата по т. а) и б) на чл. 1, които са прослужили по-малко от една година.

... Местожителството на лицата в т. а) и б) се отнема със заповед на Министъра на Вътрешните работи и народното здраве, а на останалите лица – от Директора на полицията“ [7].

За установяването на правото на пребиваване и постоянно местожителство е предвидено да следят полицейските власти, на които наредбата разпорежда „да упражняват строг надзор над всички лица, които идват от другаде в София или живеят при условията, посочени в чл. 6 и 7“ [7].

Отношение към разглеждания проблем за жилищната криза в продължението на тази наредба има само текстът, който постановява, че „лишените от местожителство *се изваждат* от заеманите жилищни помещения по административен ред, след което препис от издадената заповед се изпраща в общината“ [7].

С коментираната Наредба от 1943 г. се поставя началото на администрирането на жилищното обитаване от общинските власти в съюз с полицейските власти, без обаче да се предприемат решителни стъпки към принудително съгъстяване или отнемане на правото на ползване на жилища или отдаването им под наем. Характер на прекращаващо границите на допустима намеса в частни отношения администриране имат и някои текстове на действащия по същото време *Закон за наемите*, претърпял няколко изменения в годините на войната. Тези тенденции ще бъдат подхванати и подсилени допълнително в новите изменения, направени в последния закон веднага след политическия преврат от 1944 г., които вече бяха коментирани в началото на изложението.

5. Изводи

През разглеждания в доклада период жилищната политика става приоритет на държавата и се насочва последователно в посока към отнемане на възможността на гражданите самостоятелно да решават въпросите на жилищното си устройване. Това е една от основните форми на социална политика, провеждана от социалистическата държава, макар и двете конституции, приети по времето на социализма, да не поставят до стъпа до жилище между основните социални права.

В добавка към обстоятелството, че правото на жилище не е ясно конституционно регламентирано, дефинирането му става от определени посредством количествени кри-

терии „жилищни нужди“. Жилищната политика в големите градове е развивана под натиска на силна миграция към градовете, за решаването на въпросите на превърналата се в хронична жилищна криза се търсят все по-ускорени и икономични методи на строителство.

Въпреки това се налага миграцията да бъде административно ограничавана, като за София това става с многократно допълвани и изменяни, но неотменени до края на социалистическия период наредби, аналогични по дух с военновременната от 1943 г., които поставят заселването в града в зависимост от осигуряването на работа, която не би могла да се поеме от местните жители.

Решаването на проблемите на жилищната криза със средствата на добиващото все по-голям мащаб комплексно изграждане на жилищни квартали има сериозно отражение върху градоустройствената структура на градовете. Появяват се сателитни периферни жилищни структури, връзката на които с компактното градско ядро, заедно с разрастването им, започва да създава проблеми с всекидневната транспортна комуникация. Уплътняването на заварената градска територия с групи от многоетажни жилищни сгради, изградени по индустриален способ, често създава неинтегрирана териториално градска среда, характеризираща се с резки преходи, с незавършена или разнородна инфраструктура и нееднаква степен на благоустрояване.

Благодарности

Настоящата научноизследователска разработка по договор БН-201/2017 е подкрепена финансово от Център за научни изследвания и проектиране при УАСГ.

ЛИТЕРАТУРА

1. Закон за отчуждаване на едрата градска покрита недвижима собственост. ДВ, бр. 87 от 15.04.1948 г.
2. Наредба-закон за групиране и цялостно застрояване на парцели в Столичната голяма община. ДВ, бр. 291/1945 г.
3. Конституция на народната република България. ДВ, бр. 284 от 6.12.1947 г.
4. Закон за планово изграждане на населените места. ДВ, бр. 227 от 1.10.1949 г. ДВ, бр. 117 от 31.05.1941 г.
5. Цит. по встъпителния коментар на Наредба-закон за уреждане на жилищния въпрос. Изд. Книжарница Хр. Наневъ, С., 1944.
6. Наредба-закон за уреждане на жилищния въпрос. С., 1944.
7. Наредба за временно облекчение на жилищната криза и за запазване на общественото спокойствие и сигурност в София. ДВ, бр. 282 от 13.12.1943.

LEGAL EVOLUTION OF HOUSING POLICY IN BULGARIA

D. Yordanova¹

Keywords: housing policy, legislation, sociology of the city

ABSTRACT

Following the change of the socio-political model during the second half of the 1940s, demographic processes in Bulgaria, including migration to big cities, are subject to political governance. The paper presents the development of the legal framework by which the distribution of available housing in the big cities was initially controlled, and subsequently the overall process of designing and building of new homes was governed by the state. Administratively regulated, the settlement and access to urban housing in the fastest urbanization phase in Bulgaria was a politically managed process from which market mechanisms were almost entirely eliminated.

¹ Diana Yordanova, Assoc. Prof. Dr., Dept. "Social Sciences", UACEG, 1 H. Smirrenski Blvd., Sofia 1046, e-mail: kniga_07@abv.bg