

Булюлина Елена Владимировна

доктор исторических наук,
доцент кафедры документной лингвистики
и документоведения
Волгоградского государственного
университета
dom-hors@mail.ru

**ИЗ ИСТОРИИ ФОРМИРОВАНИЯ
И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ
ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ
КОММУНАЛЬНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ.
1917–1929 ГГ. (НА МАТЕРИАЛАХ
НИЖНЕГО ПОВОЛЖЬЯ)**

Аннотация:

В статье рассматриваются вопросы образования местных органов управления коммунальным хозяйством в 1917–1929 гг., их задачи, функции, направления деятельности, взаимоотношения с центральными органами управления. Посредством осещения деятельности местных органов управления характеризуется реализация жилищно-коммунальной политики советского государства. Исследование проводится на материалах Нижнего Поволжья.

Ключевые слова:

государственное управление, коммунальное хозяйство, местные государственные учреждения, Нижнее Поволжье.

Bulyulina Elena Vladimirovna

D.Phil. in History,
Associate Professor of the Linguistics of
Records and Documentation
Science Department,
Volgograd State University
dom-hors@mail.ru

**GLIMPSES OF HISTORY OF
DEVELOPMENT AND ACTIVITIES OF
THE LOCAL COMMUNAL SERVICES
AUTHORITIES IN 1917–1929
(CASE STUDY OF DATA OF
THE LOWER VOLGA REGION)**

Summary:

The article deals with formation and development of the local communal services authorities in 1917–1929, their tasks, functions, activity areas, relationship with the central government bodies. By recounting of the local government activities the author describes implementation of the housing and communal policy of the Soviet Union. The research is carried out with application of the Lower Volga Region data.

Keywords:

state administration, communal services, local authorities, the Lower Volga region

Пожалуй, ни одна из отраслей управления и сфер деятельности не привлекает такого пристального внимания и не вызывает такого широкого общественного резонанса, как жилищно-коммунальное хозяйство. Приходится признать, что пресловутое реформирование этой сферы, продолжающееся уже не один год, пока не дает видимых результатов. В этой связи представляет интерес советский опыт управления этой отраслью в период становления советского государства, в сложных и противоречивых условиях трансформации всех сторон жизни общества. В настоящей статье автор предпринял попытку осветить вопросы образования и деятельности местных органов управления коммунальным хозяйством в 1917–1929 гг. в Нижнем Поволжье. Выбор региона не случаен. Нижнее Поволжье в этот период на протяжении более чем двух лет являлось ареной Гражданской войны, в результате чего практически вся инфраструктура городов была разрушена. Опыт восстановления городского хозяйства, как положительный, так и отрицательный, должен быть усвоен региональными властями.

Коммунальное хозяйство до революции находилось в ведении городских управ и других органов местного самоуправления. С их ликвидацией эта функция перешла к городским советам. В составе горисполкомов образовывались различные отделы для ведения коммунальным хозяйством. Так, в Царицыне это был муниципальный отдел горисполкома, в Астрахани – совет городского хозяйства (был упразднен в декабре 1918 г., а его функции распределены между отделами горисполкома) [1].

В 1919–1920 гг. в губернских городах Нижнего Поволжья горисполкомы сливаются с губернскими исполкомами советов, в составе последних образуются коммунальные или коммунально-муниципальные отделы (губкоммунотделы, губкоммунхозы). Первым нормативным актом, узаконившим существование коммунотделов в составе исполкомов, было постановление VII Всероссийского съезда Советов, принятое в декабре 1919 г. [2]. Затем, 8 апреля 1920 г., был издан декрет СНК РСФСР о создании коммунальных отделов при губернских, городских и уездных исполкомах [3]

Губкоммунхозы подчинялись губисполкому и Главному управлению коммунального хозяйства НКВД РСФСР (ГУКХ). Структура губкоммунхозов соответствовала структуре ГУКХ. В их составе были подотделы: муниципально-жилищный, благоустройства, технических предприятий, налоговый, пожарный и др.

Местные отделы коммунального хозяйства заведовали:

- управлением всеми муниципальными зданиями, эксплуатацией, восстановлением и расширением жилищного фонда;
- ремонтными и строительными работами городского и сельского строительства и надзором за частным строительством жилых и некоторых других помещений;
- городским благоустройством, городским земельным хозяйством, учетом земельного имущества, улучшением санитарного состояния городов;
- пожарным и похоронным делом;
- городскими водопроводом, канализацией, трамваем, электростанциями, бойнями, мельницами, банями и т. д. (в 1920 г. городские бойни и мельнично-крупяные предприятия были переданы губернским продовольственным комитетам, а в 1921 г. электростанции перешли в ведение губернских советов народного хозяйства).

В 1922 г. коммунальные отделы были реорганизованы. В их составе были ликвидированы налоговые подотделы, так как налоговые функции были возвращены губернским финансовым отделам. В ведение коммунальных отделов вновь передаются городские бойни, мельницы, электростанции, а также после реорганизации органов управления транспортом и связью – местный транспорт и телефонные сети, шоссейные и грунтовые дороги местного значения, паромные и лодочные переправы.

На базе существовавших ранее технических подотделов, руководивших водопроводами, электростанциями, трамваем и т. п., в 1924 г. были созданы губернские коммунальные тресты, объединившие, кроме названных предприятий, автогаражи, телефонные станции, лесотаски, переправы, коммунальные бани, гостиницы, некоторые другие предприятия.

В декабре 1923 г. был упразднен губернский совет народного хозяйства (губсовнархоз) в Астраханской губернии, и на базе губсовнархоза и губкоммунотдела был образован губернский отдел местного хозяйства с двумя подотделами: промышленности и торговли и коммунальным (губкоммунхозом). [4, с. 14] В Царицыне и Саратове по-прежнему существовали губернские отделы коммунального хозяйства. В уездах управление коммунальным хозяйством осуществляли отделы местного хозяйства уездных исполкомов. В волостях, как правило, вопросами коммунального хозяйства занимались земельные столы волысполкомов.

Деятельность коммунхозов начиналась в очень сложных условиях. После революции и Гражданской войны города были разрушены, городское хозяйство почти полностью выведено из строя, ощущалась острая нехватка жилья. Как отмечали работники Царицынского губкоммунхоза, почти до 1923 г. «продолжался еще процесс деления и перераспределения жилой площади, дабы удовлетворить острые потребности рабочего населения и нужду возникающих совучреждений... Такой передел жилой площади еще больше

увеличил жилищную нужду и вместе с тем убил в жильцах стимул к сохранению и хозяйственному наблюдению за строениями, так как постоянная угроза выселения, переселения и уплотнения никого не гарантировала. Результатом такой политики явилось усиление бесхозяйственности строений и уменьшение жилой площади» [5, с. 30]. Им вторили члены Астраханского губернского экономического совещания: «Даже единичные случаи нарушения права и интересов домовладельцев производят панику и надолго отбивают всякую охоту делать какие-либо затраты на улучшения, не говоря уже о капитальных затратах на постройки долговременного типа» [6, с. 70],

В апреле 1924 г. Астраханский губкоммунхоз, в целях борьбы с жилищным кризисом, предпринял очередное выселение из муниципализированных домов «нетрудового элемента», однако, по собственному признанию местных властей, «особого результата эта мера не дала» (были выселены жильцы из 127 квартир). Не увенчалась успехом и попытка применить на практике положение законодательства, по которому коммунальным отделам давалось право изымать у владельцев частного жилья 10 % жилой площади, – это было возможно только в домах, имеющих не менее 10 комнат. Поэтому коммунхозы активно применяли «уплотнение» жилья, создавая памятные многим поколениям советских людей «коммуналки» [7, с. 14].

В эпоху «военного коммунизма» государственные учреждения, предприятия, рабочие, служащие и приравненные к ним категории граждан были освобождены от оплаты коммунальных услуг, проезда на городском транспорте, коммунальных бань и т. п. Финансируемые из местного бюджета предприятия коммунального хозяйства оставались практически без средств и были вынуждены приостанавливать работу. В конце 1921 г. была вновь введена платность услуг, и коммунхозы приступили к выработке тарифов и норм оплаты жилья и коммунальных услуг, установлению местных налогов и сборов (последняя функция с октября 1922 г. была передана финансовым отделам). С 1924 г. был осуществлен переход на договорную систему эксплуатации помещений учреждениями и организациями.

Коммунхозы проводили учет городских земель, оформление городской черты, составляли городские планы, производили отвод участков под застройку, рассматривали проекты, выдавали разрешения на застройку, слом, перенос строений. Они сдавали в аренду муниципализированные домовладения, торгово-промышленные и складские помещения, собирали доходные поступления за аренду, проводили работу по учету, распределению и эксплуатации реквизируемого ранее имущества (мебели и др.) и переданного в пользование различным организациям.

Разбросанность городских кварталов в городах Нижнего Поволжья, их ненаучная планировка, особенности местности затрудняли работу по благоустройству городов. После Гражданской войны не только жилищный фонд, но и городские мостовые, водостоки и тротуары были почти полностью разрушены. Местными органами были проделаны значительные работы по ремонту и восстановлению дорог, мостов, укреплению берегов, озеленению городов, землеустройству, проведению санитарных мероприятий. С 1924 г. началось восстановление общественных садов, оранжерей, плодовых и декоративных питомников. В Царицыне, например, именно в эти годы было заложено «зеленое кольцо» – за городом укреплено зелеными насаждениями 20 гектаров песка.

Большого труда потребовало восстановление городского водоснабжения и канализации. Водопроводы в губернских городах Нижнего Поволжья были построены в начале XX века. Во время Гражданской войны им был нанесен значительный ущерб, в результате уменьшилась подача питьевой воды населению. Санитарное состояние городов было неудовлетворительным. В Астрахани до революции не было городской канализации, в

Царицыне и Саратове она, как и водопровод, была разрушена. К 1924 г. не только были восстановлены, но и стали рентабельными все предприятия, входившие в коммунальные тресты. Были построены новые водопроводные и канализационные магистрали, трамвайные ветки, произведен капитальный ремонт дизелей электростанций.

В 1924–1925 гг. в губернских городах были открыты отделения Коммунального банка для кредитования учреждений и предприятий коммунального хозяйства, жилищного строительства, благоустройства, торгово-промышленных организаций и частных лиц. Однако их оборотных капиталов (в Саратове – 200 тыс. руб., в Царицыне – 100 тыс. руб.) было явно недостаточно. До конца рассматриваемого периода организации и предприятия коммунального хозяйства испытывали постоянную нужду в средствах, так как местные бюджеты были дефицитными.

Изменений в подчиненности, структуре и направлениях деятельности органов управления коммунальным хозяйством до 1928 г. не происходило. Затем они были преобразованы в краевой, окружные и районные отделы коммунального хозяйства соответствующих исполкомов советов. До 1930 г. органы управления коммунальным хозяйством находились в ведении НКВД РСФСР.

К концу рассматриваемого периода в Нижнем Поволжье была проделана значительная работа по жилищному и промышленному строительству, восстановлению коммунаций, благоустройству населенных пунктов.

Ссылки:

1. Государственный архив Волгоградской области (ГАВО). Ф. Р-130. Оп. 1. Д. 17. Л. 129.
2. СУ РСФСР. 1919. № 64. Ст. 578.
3. СУ РСФСР. 1920. № 26. Ст. 131.
4. Отчет отдела местного хозяйства Астраханского губисполкома за 1923/24 гг. Астрахань, 1925.
5. Коммунальное хозяйство Сталинградской губернии в 1924–1925 годах. Сталинград, 1926.
6. Отчет Астраханского губернского экономического совещания за период времени с 1 октября 1922 г. по 1 апреля 1923 г. Астрахань, 1923.
7. Отчет отдела местного хозяйства Астраханского губисполкома за 1923/24 гг. Астрахань, 1925.

References (transliterated):

1. Gosudarstvenniy arkhiv Volgogradskoy oblasti (GAVO). F. R-130. Op. 1. D. 17. L. 129.
2. SU RSFSR. 1919. № 64. St. 578.
3. SU RSFSR. 1920. № 26. St. 131.
4. Otchet otdela mestnogo khozyaystva Astrakhanskogo gubispolkoma za 1923/24 gg. Astrakhan', 1925.
5. Kommunal'noe khozyaystvo Stalingradskoy gubernii v 1924–1925 godakh. Stalingrad, 1926.
6. Otchet Astrakhanskogo gubernskogo ekonomicheskogo soveshchaniya za period vremeni s 1 oktyabrya 1922 g. po 1 aprelya 1923 g. Astrakhan', 1923.
7. Otchet otdela mestnogo khozyaystva Astrakhanskogo gubispolkoma za 1923/24 gg. Astrakhan', 1925.