УДК 94(470.40).084.3/.5:332.8 https://doi.org/10.24158/fik.2017.4.27

Строкин Сергей Игоревич

аспирант кафедры истории России, краеведения и методики преподавания истории Пензенского государственного университета

ПОЛИТИКА НАЦИОНАЛИЗАЦИИ, МУНИЦИПАЛИЗАЦИИ И ДЕМУНИЦИПАЛИЗАЦИИ В ЖИЛИЩНОЙ СФЕРЕ В ГОДЫ НЭПА В ПЕНЗЕНСКОЙ ГУБЕРНИИ

Аннотация:
Перманентный процесс реформирования жилищно-коммунального хозяйства в современной России объективно актуализирует необходимость изучения отечественного опыта решения жилищного вопроса. Изначально советская концепция решения жилищного вопроса в годы НЭПа заключалась в политике полного контроля жилого фонда (национализация и муниципализация), но затем с появлением ряда проблем государство было вынуждено перейти к политике частичной передачи жилья населению (демуниципализация, создание жилищно-кооперативных товариществ).

Ключевые слова:
Советское государство, НЭП, национализация, муниципализация, демуниципализация, жилищная политика, дефицит жилья.

Strokin Sergey Igorevich

PhD student, History of Russia, Local History and Methodology of History Teaching Department, Penza State University

THE POLICY OF NATIONALIZATION, MUNICIPALIZATION AND DEMUNICIPALIZATION IN THE HOUSING SECTOR DURING NEP IN THE PENZA PROVINCE

Summary:
The ongoing process of reforming the public utility in modern Russia objectively creates the need to study the domestic experience of solving the housing problem. Initially, the Soviet concept of the housing problem solution in the years of the New Economic Policy was the policy of absolute housing control (nationalization and municipalization), but when a number of problems appeared, the government had to start the policy of partial house transfer to the population (demunicipalization, creation of building cooperatives).

Keywords:
Soviet state, NEP, nationalization, municipalization, demunicipalization, housing policy, housing shortage.

Жилищная проблема была одной из самых неудобных и противоречивых, унаследованных Россией советской от России дореволюционной. Гражданская война и хозяйственная разруха усугубили жилищный кризис в столичных и провинциальных городах. Только в процессе перехода к новой экономической политике появились возможности решения данной проблемы.

В целом в политике советского руководства в отношении жилого фонда выделяются два этапа: политика полного контроля над жилым фондом (национализация и муниципализация) и политика частичной передачи жилья населению (демуниципализация).

Первоначально в целях уничтожения института частной собственности правительство прибегло к национализации. Согласно декрету ВЦИК и СНК от 30 ноября 1925 г. «О порядке распределения национализированных и муниципализированных строений и о порядке пользования таковыми» национализированными строениями признавались: а) строения, которые принадлежали государству до 7 ноября (25 октября) 1917 г. и продолжали использоваться соответствующими центральными ведомствами или их местными органами; б) строения, которые на основании специальных постановлений Всероссийского центрального исполнительного комитета (ВЦИК) и Совета народных комиссаров (СНК) РСФСР были признаны национализированными и закреплены постановлениями ВЦИК и СНК РСФСР за центральными ведомствами, а также за учреждениями и предприятиями, имеющими общегосударственное значение и непосредственно подчиненными центральным ведомствам, если таковые строения продолжали полностью или в большей своей части непосредственно использоваться; в) строения, составлявшие необходимую принадлежность национализированных фабрик, заводов и иных промышленных предприятий и неразрывно связанные с их производством, входившие при этом в состав уставного капитала соответствующих предприятий, независимо от того, расположены эти строения на территории данного предприятия или вне ее; г) строения, специально сооруженные для нужд военного ведомства [1].

Все остальные строения, составлявшие собственность государства, признавались муниципализированными и передавались в ведение местных исполнительных комитетов. Власть попыталась придать организованный характер процессу муниципализации через декрет Президиума ВЦИК от 20 августа 1918 г. «Об отмене права частной собственности на недвижимости в городах», вводивший государственную собственность на недвижимость и систему единого государственного управления коммунальным хозяйством (Главное управление коммунальным хозяйством Наркомата внутренних дел, ГУКХ НКВД). ГУКХ НКВД было создано в 1921 г. [2].

В общей сложности в 1923–1924 гг. в Пензенской губернии подверглось муниципализации: по Городищенскому уезду – 47 домов, Рузаевскому – 54, Наровчатскому – 54 (включая общественные здания), Инсарскому – 53 дома и 10 общественных зданий, Краснослободскому – 110 домов, Керенскому – 26, Чембарскому – 65, Мокшанскому – 85 домов и 17 общественных зданий, Саранскому – 169 домов по городу Саранску и 293 дома по уезду, Спасскому – 7 домов в городе Спасске и 90 по уезду, Нижнеломовскому – 72, по Темниковскому уезду – 40 домов [3, л. 32].

В вопросе распределения имущества важную роль играл субъективный фактор. При наличии нескольких претендентов жилье предоставлялось более нуждавшимся. Преимуществом являлось членство в каких-либо общественных организациях. Пролетарии, партийные и профсоюзные работники по новым правилам не должны были отвлекаться на борьбу за существование и сносное жилище, поэтому горсовет в порядке очереди заселял в освободившиеся жилые помещения в муниципализированных домах трудящихся, выселив предварительно нетрудовые элементы. Также в первую очередь жилое помещение получали демобилизованные и пострадавшие от стихийных бедствий, выселенные из ветхих домов. Так, например, комиссар полка Александр Никитич Никушин право на дополнительную комнату в 10 м^2 получил «по своей должности» [4, л. 58].

Для того чтобы получить или увеличить жилую площадь, граждане должны были предоставить в ГорКО (городской коммунальный отдел) определенные сведения: 1) ФИО, 2) возраст, 3) род занятий в данное время, 4) род занятий до Октябрьской революции, 5) состав семьи, 6) размер каждой занимаемой жилой площади [5, л. 127].

Помимо профессиональной деятельности важную роль играл возраст. Так, гражданке Гавриловой было отказано в аренде дома в городе Пензе по адресу улица Красная, 97 ввиду преклонного возраста [6, л. 79]. Данное решение объяснялось хозяйственной целесообразностью использования имущества, так как человек преклонного возраста был физически не в состоянии обеспечивать текущий ремонт и обслуживание жилого помещения.

В 1926–1927 гг. по группам пользователей муниципализированный фонд распределялся следующим образом: а) непосредственно эксплуатировалось Горкомхозом (городским отделом коммунального хозяйства) 50,4 тыс. м^2 (22,4 %); б) ЖАКТами (жилищно-арендными кооперативными товариществами) – 146,3 (65,1); в) Комтрестами (коммунальными трестами) – 24,3 (10,8); г) частными лицами – 3,7 тыс. м^2 (1,7 %). Итого: 2 247 тыс. м^2 (100 %) [7, л. 29].

Исходя из этих данных, можно сделать вывод о том, что основными пользователями муниципализированного фонда являлись ЖАКТы. Арендная плата обеспечивала ЖАКТы средствами для ремонта и нормального функционирования жилых помещений, поэтому данная форма управления жильем была востребована.

На деле муниципализация вылилась в тотальное перераспределение жилья. При этом большая часть жилого фонда оказалась в руках органов власти и предприятий. Вместе с тем изъятие недвижимости у «классового врага» привело к окончательному исчезновению хозяев как первых лиц, заинтересованных в его сохранении, что в дальнейшем станет важнейшим фактором увеличения ветхости жилых строений.

Демуниципализация предполагала возврат ранее муниципализированных строений отдельным владельцам.

Проанализировав циркуляр № 18 Государственного коммунального объединения (ГКО) [8, л. 91], можно проследить процедуру демуниципализации: в городах и городских поселках, где демуниципализация еще не была проведена и Коммунальный отдел считал ее целесообразной, он предоставлял Исполкому список домов, предназначенных к демуниципализации, с указанием размера и характера использования. Местным исполнительным комитетом назначалась комиссия под председательством представителя отдела местного хозяйства (коммунального отдела) в составе представителей финансового отдела, органа строительно-технического надзора и союза строительных рабочих. Постановления уездных комиссий предоставлялись в губернскую комиссию. Постановления губернской комиссии считались окончательными и в случае жалобы пересматривались Губернским исполнительным комитетом (Губисполкомом). Также при демуниципализации комиссия исходила из хозяйственной целесообразности и бюджетных возможностей Комхоза, демуниципализация проводилась исключительно в целях наилучшей сохранности и восстановления строений. Не подлежали демуниципализации строения, которые находились в непосредственной эксплуатации органов Советов или которые возможно было сдать в аренду в случае наличия в них значительной торговой площади (могла использоваться как источник дохода местного бюджета). Если от торгового или складского помещения можно было отделить жилое, то оно демуниципализировалось. Демуниципализация производилась при условии выполнения новым собственником ремонта в установленные сроки (как правило, в течение одного года). При невыполнении ремонта строение возвращалось в распоряжение Исполкома. Факт невыполнения ремонта устанавливался в судебном порядке.

В итоге к 1924 г. удельный вес демуниципализированных строений в городах РСФСР составил от 30 до 90 % [9, с. 79].

12 апреля 1926 г. был принят декрет ВЦИК № 220 «Об условиях допустимости передачи подлежащих демуниципализации домовладений наследникам умерших бывших собственников», который разъяснял: «…Демуниципализированные дома подлежат передаче тем лицам, в руках которых, по признанию местных органов власти, демуниципализированные дома будут наилучшим образом сохранены и/или восстановлены. Такими лицами могут быть бывшие собственники домов и их наследники…» [10, л. 220]. При этом наследники должны были проявлять хозяйственное попечение о доме.

В целом политика отчуждения муниципализированного фонда значительно укрепила местные бюджеты. Высвобождаемые средства шли на восстановление разрушенной экономики.

Итак, в решении задачи сохранения и восстановления жилищного фонда в 1920-х гг. можно выделить три направления: ограничение вмешательства советских органов в эксплуатацию жилого фонда, создание условий для поддержания инициатив по сохранению и восстановлению жилья, профессионализация эксплуатации жилья. Политика демуниципализации явилась одним из средств улучшения жилищных условий в период НЭПа. Возможность продать, сдать в аренду жилье благотворно сказалась на уровне жизни населения.

Однако не следует забывать, что зачастую «жилищный вопрос» решался не по букве закона, а в зависимости от воли того, кто на месте занимался распределением жилья. Иначе говоря, жилищная политика Советского государства носила двойственный характер, охватывавший две стороны: а) протекционистскую, включавшую различные категории «социально близких» и привлекаемых властью на государственную службу специалистов: ученых, инженеров, технических специалистов, врачей, агрономов, художников, писателей и т. п.; б) дискриминационную, обращаемую в зависимости от решаемых властью задач на «социально чуждые элементы»: нетрудящихся, «плохотрудящихся» и т. п.

Ссылки:

1. О порядке распределения национализированных и муниципализированных строений и о порядке пользования таковыми [Электронный ресурс] : декрет ВЦИК и СНК от 30 нояб. 1925 г. // Библиотека нормативно-правовых актов СССР. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_2754.htm (дата обращения: 03.04.2017).
2. Об отмене права частной собственности на недвижимости в городах [Электронный ресурс] : декрет ВЦИК от 21 авг. 1918 г. // Там же. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_344.htm (дата обращения: 03.04.2017).
3. ГАПО (Гос. арх. Пенз. обл.). Ф. Р-236. Оп. 1. Д. 97. Л. 32.
4. ГАПО. Ф. Р-453. Оп. 1. Д. 214. Л. 58.
5. ГАПО. Ф. Р-453. Оп. 1. Д. 356. Л. 127.
6. ГАПО. Ф. Р-453. Оп. 1. Д. 220. Л. 79.
7. ГАПО. Ф. Р-453. Оп. 1. Д. 124. Л. 226.
8. ГАПО. Ф. Р-236. Оп. 1. Д. 97. Л. 91.
9. Власенко И.А. Функционирование жилищно-коммунального хозяйства Советской России в 1917–1991 гг. (по материалам Среднего Поволжья) // Цивилизации народов Поволжья и Приуралья : сб. науч. ст. по материалам междунар. науч. конф. Т. II, ч. 2. Проблемы истории и геополитики. Чебоксары, 2006. С. 79.
10. ГАПО. Ф. Р-453. Оп. 1. Д. 204. Л. 220.