

СОВЕТСКАЯ ЖИЛИЩНАЯ ПОЛИТИКА И ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО В 20-Е ГГ. XX В. (НА МАТЕРИАЛАХ ПЕНЗЕНСКОЙ ГУБЕРНИИ)

Володина Н.А., Мику Н.В., Панкратова Е.В.

ФГБОУ ВПО «Пензенский государственный университет архитектуры и строительства», Пенза, Россия (440028, г. Пенза, ул. Германа Титова, 28), e-mail: volodinanatalya@mail.ru

Многие проблемы жилищной политики и жилищно-коммунального хозяйства остаются актуальными по сей день. В данной статье рассматриваются причины их возникновения в советском жилищно-коммунальном хозяйстве. Обращается внимание на существование данных проблем в контексте общеевропейской тенденции урбанизации. Сформировавшиеся в рассматриваемый период проблемы являлись характерными практически для всех советских городов: недостаточное количество жилья, его низкое качество и перенаселенность. На основе изученных архивных материалов проанализирована практика работы в сфере жилищно-коммунального хозяйства в Пензенской губернии в 1920-е гг. и сделан вывод о ее недостаточной эффективности. Попытки властей разрешить быстро накапливающиеся проблемы в сфере жилищно-коммунального хозяйства при ближайшем рассмотрении представляли собой достаточно бессистемные и хаотичные усилия, что обусловило их тщетность.

Ключевые слова: жилищная политика, жилищно-коммунальное хозяйство, жилищное строительство, жилой фонд, провинциальный город, урбанизация, миграция населения, жилищный кризис.

SOVIET HOUSING POLICY AND HOUSING COMMUNAL SERVICES IN THE 20-S OF THE 20TH CENTURY (ON THE MATERIALS OF THE PENZA REGION)

Volodina N.A., Miky N.V., Pankratova Y.V.

The Penza State University of Architecture and Construction, Penza, Russia (440028, Penza, Germana Titova Str., 28), e-mail: volodinanatalya@mail.ru

Many of the problems of housing policy and housing and communal services remain relevant today. This article discusses the reasons for their occurrence in the Soviet housing and communal services. Attention is drawn to the existence of these problems in the context of European trends in urbanization. Formed in the period under review the problems were typical of almost all Soviet cities: the lack of housing, its poor quality and overcrowding. On the basis of archival materials studied, the practice of working in the field of housing and communal services in Penza Province in 1920. and concluded that its lack of effectiveness. Attempts by the authorities to resolve problems quickly accumulating in the housing and communal services on closer examination is a fairly haphazard and chaotic effort that led to their futility.

Key words: housing policies, housing and communal services, housing construction, housing stock, provincial city, urbanization, migration, housing crisis.

С начала XX в. процесс урбанизации набирает силу как в мире в целом, так и в России. Возникают новые города, значительно увеличивается численность населения в уже существующих. В нашей стране этому в немалой степени способствовали события, пришедшиеся на начало века: усиление миграции населения, перемещение его в города стали следствиями Первой мировой и Гражданской войн. Голод начала 1920-х, а затем и начала 1930-х гг., охвативший значительные территории страны, привел к массовому появлению в городах беженцев. Значительная часть населения покинула деревни и села в период коллективизации. Во время индустриализации новые города возникают рядом со строящимися предприятиями, в уже существующих городах возводятся новые заводы и фабрики, что существенно меняет их облик и увеличивает численность населения. Города

росли ускоренными темпами, принимали большие потоки переселенцев, что неизбежно порождало целый ряд проблем, которые невозможно было решить в короткие сроки.

Пенза, являясь типичным провинциальным городом, подобно зеркалу отразила все проблемы, с которыми столкнулось городское население в этот период. Единственное, что ее миновало, это крупные разрушения в ходе военных действий начала века. В остальном же складывалась весьма типичная ситуация для данного периода: городское население росло гораздо быстрее, нежели сам город.

С 1920-х гг. начинается постепенное восстановление народного хозяйства, но строительная активность при этом оставалась невысокой. Усилия государства были сосредоточены на восстановлении имеющихся и строительстве новых промышленных предприятий. Жилищное строительство отходило на второй план. Правда, с конца 1920-х гг. ему начинает уделяться некоторое внимание, однако темпы строительства жилья были недостаточно высоки, чтобы хотя бы частично решить существующие проблемы. При этом именно в 1920-е гг. возникает понятие «социалистический город», где должны были быть обеспечены равные условия всему населению по удобству и уровню культурно-бытового обслуживания. Подлежали изменению и жилищные условия. И.В. Сталин на XVII съезде ВКП(б), состоявшемся в начале 1934 г., заявил: «Изменился облик наших крупных городов и промышленных центров. Неизбежным признаком крупных городов буржуазных стран являются трущобы, так называемые рабочие кварталы на окраинах города, представляющие груду темных, сырых, большей частью подвальных помещений, где обычно ютятся нищущий люд, копошась в грязи и проклиная судьбу. Революция в СССР привела к тому, что эти трущобы исчезли у нас. Они заменены вновь отстроенными хорошими и светлыми рабочими кварталами, причем во многих случаях рабочие кварталы выглядят у нас лучше, чем центры города» [10, с. 457]. Однако на практике облик городов еще не претерпел столь значительных изменений даже в начале 1930-х гг., хотя усилия в этом направлении действительно предпринимались.

В это время сформировался круг основных проблем жилищно-коммунального хозяйства, которые останутся не решенными и в 1920-е гг., и в последующие десятилетия.

В 1925 г. в «Постановлении ЦК РКП(б) о жилищной кооперации» говорилось: «Громадные размеры жилищного кризиса захватили не только крупные города и промышленные районы, но остро чувствуются в целом ряде других населенных пунктов Советского Союза. В первую же очередь и главным образом острота жилищного кризиса отражается на положении широких рабочих масс, ибо условия быта рабочих в значительной степени определяются их жилищными условиями» [9, с. 400]. В следующем, 1926 г., на объединенном пленуме ЦК и ЦКК ВКП(б) вновь обсуждались проблемы жилищного

строительства. Теперь речь шла не только о бытовых условиях жизни рабочих, но и о том, что «усиливающийся жилищный кризис задерживает дальнейшее развертывание промышленности». В резолюции пленума констатировалось, что предпринятые меры не только не смягчили, но и не приостановили роста жилищного кризиса. При этом среди причин, породивших «катастрофическое состояние дела с рабочими жилищами», на первое место ставилось «безразличное отношение в прошлом со стороны фабрикантов и заводчиков к удовлетворению минимальных нужд рабочих в жилищах и прекращение, начиная с первых дней империалистической войны, городского строительства и строительства рабочих жилищ...» [9, с. 54-55]. Кроме того, в качестве причин создавшегося положения указывались: «прогрессивный рост разрушения жилищ благодаря низкой квартирной плате; неурегулированность всего дела жилищного строительства и отсутствие постоянных источников образования фонда жилищного строительства» [9, с. 54-55]. Как второстепенные недочеты, тормозящие жилищное строительство, были указаны: отсутствие правильно работающих строительных организаций, недостаточная планомерность распределения средств по важнейшим промышленным районам и отраслям народного хозяйства и т.д. [9, с. 54-55]. Для исправления ситуации предлагалось принять ряд мер, в том числе создать постоянный фонд рабочего жилищного строительства. Он должен был пополняться из нескольких источников, среди которых были бюджетные ассигнования и отчисления от прибылей предприятия (фонд улучшения быта рабочих) [9, с. 54-55]. По всей видимости, предприятия часто задерживали отчисления в фонд улучшения быта рабочих, о чем свидетельствует переписка по этому поводу Пензенского коммунального банка, Пензенского коммунального треста «Водосвет», горсовета и Пензенского губисполкома в 1928 г. С «Водосвета» Пензенский коммунальный банк требовал на жилищное строительство сумму в размере 16 834 руб. В свою очередь, трест признавал лишь меньшую сумму, а именно – 12 724 руб. 24 коп. При этом данная сумма, согласно письму, направленному в горсовет, уже была израсходована «с ведома вышестоящих органов на расширение электросети, в связи с тем, что "Водосветом" от Губисполкома было недополучено 126 000 руб.» на эти цели. После получения этой суммы «Водосвет» соглашался погасить свою задолженность [1, л. 62–65.].

Недостаточное количество средств, выделяемых на строительство и ремонт городских зданий и жилого фонда, также представляло серьезную проблему. По признанию городских властей «проводимое крупное вложение в коммунальное хозяйство города Пензы из средств местного бюджета, вызывает постоянное его напряжение» [1, л. 98]. В 1928 г. тяжелое финансовое положение Управления Зрелищными предприятиями не давало возможности приступить к серьезному ремонту городских театров, здания которых находились в

катастрофическом состоянии, в частности здание зимнего театра им. Луначарского. В связи с этим президиум Пензенского горсовета обратился с ходатайством в окрисполком о выделении «суммы в 10 000 руб., необходимой для производства неотложного ремонта здания и исправления электропроводки, грозящей пожаром. Как говорилось в ходатайстве, «вся сумма, потребная для частичного ремонта зимнего театра, выражается в 40 000 руб., из каковых, как было указано выше, необходимо получить 10 000 руб. из Окрбюджета» [1, л. 112]. В том же 1928 г. «вся потребность на неотложный ремонт в коммунальных домах» оценивалась в сумму 293 340 руб. [2, л. 133]. Ссуды, выделяемые на жилищное строительство Пензенским Коммунальным банком, периодически задерживались [3, л. 19]. К апрелю 1929 г., за три года своего существования Пензенским коммунальным банком «общих вложений в местное хозяйство сделано 1 700 000 руб., причем кредиты на коммунальное хозяйство и жилищное строительство в общей сумме кредитов Комбанка составляют 48%». Однако это не могло удовлетворить существующие потребности. Особенно недостаточным было признано кредитование уездов [3, л. 13].

Несмотря на увеличение численности населения, Пенза оставалась городом, где преимущественно располагались одно-, двухэтажные здания. К тому же в первой половине 1920-х гг. жилищного строительства практически не велось. Имеющиеся квартиры и комнаты были переполнены. Одним из типичных обращений в горисполком является заявление В.И. Шкатова, проживавшего в доме № 33 по Пешей улице. Он просил предоставить большую жилплощадь, поскольку его семья из четырех человек занимала одну комнату «величиной одна квадратная сажень» [4, л. 164]. Однако перспектива улучшения жилищных условий была крайне невелика. В феврале 1921 г. на президиуме горисполкома прозвучало заявление о том, что «комнат свободных и помещений, соответствующих для жилищ, не имеется». В связи с этим было принято решение временно «приостановить выдачу ордеров на переселение» и «аннулировать все выданные ордера на неосвобожденные квартиры». Кроме того, предусматривалось «выдачу ордеров производить только лицам приезжим и лишившимся помещений благодаря пожарам» [5, л. 27]. Тем не менее в президиум горсовета продолжали поступать обращения с просьбой о предоставлении дополнительной жилой площади [2, л. 101-107]. Работа жилищного п/отдела горсовета вызывала много нареканий, и его сотрудники открыто заявляли, что «удовлетворить всех требований не можем безболезненно», поскольку даже «освобождающиеся квартиры остаются полуразрушенными», следовательно, заселять их не представляется возможным [5, л. 28].

Ситуация осложнялась тем, что многие жилые дома требовали ремонта, а часть находилась в аварийном состоянии. Так, например, в марте 1920 г. в первое районное

хозяйство поступила жалоба на состояние дома № 6, улица в документе не называлась. Из трех квартир в этом доме ни одна не отвечала «элементарным условиям самого неприхотливого требования». Одна из стен дала трещину, в первой квартире отсутствовала «закрывающаяся входная дверь», вторая – «при оттепели наполняется подпочвенной водой», третья – «едва пригодна для летнего помещения» [4, л. 49-49 об.]. Ремонтные работы часто принимали затяжной характер. В ноябре 1928 г. заведующему городским коммунальным отделом Пензы Алексею поступила жалоба по поводу ремонта дома № 22 по Лекарской улице, производимом Губстроем, который растянулся на 6 месяцев [1, л. 24].

Снос ветхого жилья был неизбежен, однако по факту ликвидации подобных жилых помещений в некоторых случаях проводились дополнительные разбирательства. В 1929 г. поводом для подобного разбирательства стала статья «Расхитители жилищного фонда», опубликованная в «Трудовой правде» 1 марта того же года. В ней шла речь о сносе флигеля в частном домовладении, расположенном по улице Красной, № 30 и принадлежащем О.И. Любимовой. Специальная комиссия ГОРКО установила, что «ликвидация жилых помещений в каменном надворном флигеле, ранее занимаемом жильцами, произведена ввиду ветхости», а следовательно, является оправданной.

В 1920-е гг. часть домовладений оставалась в частных руках. В этих случаях на владельцев возлагалась обязанность по капитальному и текущему ремонту.

В 1920 г. президиум горисполкома поручил заведующему коммунальным отделом собрать и представить сведения о том, какие помещения занимают частными гражданами под магазины и какие «из них при некотором ремонте, можно употребить под жилые помещения» [5, л. 7]. В том случае, если человек не проживал на числящейся за ним площади, его могли выселить по решению суда. Так, например, в 1926 г. было предложено передать в народный суд дело на гражданина Мамонова, который, «как установлено опросом, на месте около года не проживал» в своих комнатах в квартире 23 дома № 6 по Пешей улице. Такое использование признавалось «несоответствующим социально-хозяйственному назначению права пользования жилой площадью» [7, л. 21]. В том случае, если комната в квартире освобождалась, жильцы могли в двухнедельный срок «самоуплотниться», то есть подыскать нового жильца и обратиться с соответствующим заявлением. Такие просьбы, как правило, удовлетворялись [7, л. 71].

В 1929 г. была предпринята попытка частичного решения жилищной проблемы путем освобождения жилых помещений в муниципализированных и национализированных домах. Согласно ст. 1 постановления ВЦИК и СНК от 8 апреля 1929 г. из муниципализированных и национализированных домов подлежали выселению лица нетрудовых категорий и бывшие домовладельцы [6, л. 95]. На основании этого документа президиум Пензенского горсовета

принял постановление № 39 «О выселении лиц нетрудовых категорий и бывших домовладельцев из муниципализированных и национализированных домов г. Пензы». Согласно этому постановлению городской коммунальный отдел не позднее 1 июля 1929 г. должен был вручить через домоуправления извещения о выселении. Получившие данное извещение должны были освободить помещения к 1 сентября 1929 г. В противном случае выселение должно было производиться принудительно органами милиции в период с 15 до 30 сентября 1929 г. [6, л. 139-139 об.]. К лицам нетрудовых категорий были отнесены те, кто занимался торговлей, поставками, посредническими, маклерскими и биржевыми операциями, а также обладающие денежными капиталами и процентными бумагами (если эти лица в 1928–1929 гг. были привлечены к уплате подоходного налога по расписанию № 3 и если сумма дохода, облагаемого подоходным налогом по расписанию № 3, превышает 3000 руб.). При этом выселению не подлежали члены их семей в том случае, если они имели трудовые источники дохода и самостоятельно оплачивали занимаемую площадь, а также те члены семьи, которые «не занимают площадь самостоятельно, но имеют заработок от работы по найму и состоят членами профсоюзов» [6, л. 95]. При этом в постановлении особо оговаривалось, что лишение избирательных прав само по себе не является основанием для выселения. Не подлежали выселению кустари и ремесленники, собственники и арендаторы промышленных предприятий, а также те, кто переменял занятие и на момент выхода постановления состоял на службе в государственных и приравненных к ним учреждениях. Кроме того, выселению не подлежали владельцы частно-строительных контор, лица, производящие строительство или строительные материалы по договорам подряда, владельцы издательских предприятий и т.д. [6, л. 95]. В том же 1929 г. Пензенский горсовет принимает еще одно обязательное постановление на основании постановления ВЦИК и СНК от 27 декабря 1927 г., согласно которому в коммунальный жилищный фонд следовало передать 10% жилой площади. Данное постановление не касалось тех домовладений, жилая площадь которых не превышала 91 кв.м. В 10%-ный коммунальный жилищный фонд должны были быть сданы «целые жилищные единицы, комнаты и лишь в тех случаях, когда подлежащая сдаче площадь менее по размеру площади комнаты, допускается сдача в фонд часть комнаты, при условии, чтобы использование этой части комнаты путем уплотнения было возможно» (отсутствие жильцов разного пола, достаточность площади для заселения по санитарной норме и согласие живущих на въезд вселяемого ГОРКО (Городской коммунальный отдел – авт.)). По этому постановлению «жильцы частновладельческих домов, обязанных к указанной сдаче, лишены права на самоуплотнение, если излишек жилой площади выделен для сдачи в ГОРКО в виде целой единицы комнаты» [6, л. 139-139 об.].

Серьезной проблемой для многих городов оставались пожары, поскольку количество деревянных зданий было весьма значительным. Не являлась исключением и Пенза. Периодически возникающие пожары увеличивали число нуждающихся в жилой площади [8, л. 56-57, 59].

Строительство новых домов шло медленными темпами. В 1920–1930 гг. начинает застраиваться территория велосипедного завода. В 1925 г. были заложены первые жилые дома рабочего городка велозавода. В июле 1928 г. было приостановлено строительство жилых домов при заводе № 50 в связи с отсутствием материалов, в частности цемента. Пензенский коммунальный строительный трест «Губстрой» обратился в горсовет с жалобой на Складторг, который должен был поставлять материалы. В заявлении указывалось и на то, что «постройка школы при заводе № 50 также днями станет» по той же причине [8, л. 96].

К концу 1920-х гг. проблемы сохранились: крайняя изношенность жилого фонда, недостаточная обеспеченность пожарной охраной, плохое благоустройство городов, недостаточность капиталовложений для сохранения жилого фонда, низкий темп жилищного строительства [1, л. 169].

Положение об Управлении строительного контроля в краях, областях и губерниях РСФСР было утверждено постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 27 февраля 1928 г. Управления строительным контролем состояли непосредственно при президиумах краевых, областных, губернских и окружных исполнительных комитетов в качестве отделов этих исполнительных комитетов. Согласно инструкции к данному положению, они были непосредственно подчинены соответствующим местным исполнительным комитетам, а также вышестоящим органам строительного контроля. Центральным руководящим органом по отношению к Управлениям строительного контроля является Строительная комиссия РСФСР, которая должна была осуществлять общее руководство и учет деятельности органов строительного контроля в порядке, установленном строительной комиссией РСФСР на основании действующих законоположений [2, л. 122]. На краевые (областные) управления строительного контроля возлагалось рассмотрение и утверждение технических проектов при стоимости работ, превышающих 500 000 руб. При стоимости в 500 000 руб. и ниже проекты должны были рассматривать и утверждать губернские и окружные управления строительного контроля. Проекты на мелкие строительные и ремонтные работы, не превышающие стоимости в 10 000 руб., не подлежали обязательному рассмотрению управлением строительного контроля. С управлением строительного контроля должна была согласовываться планировка и застройка города или населенного пункта [1, л. 125 об. – 126]. Управление строительного контроля должно было осуществлять надзор при начале работ и при их окончании. Однако собственными силами справиться с контролем за самовольной

застройкой, неразрешенными пристройками, изменением расположения строений по усадьбам УСК не могло, поэтому привлекали городскую милицию, которая должна была «сигнализировать о незаконных строительных работах» [2, л. 159].

Таким образом, основными проблемами жилищно-коммунального хозяйства в Пензенской губернии в 1920-е гг. являлись: недостаточное количество жилья и его низкое качество, перенаселенность имеющегося жилого фонда. Политика, направленная на решение данных проблем, в рассматриваемое десятилетие была недостаточно эффективной. Подтверждением этому служит постоянная нехватка финансирования ремонта и строительства.

Список литературы

1. Государственный архив Пензенской области (ГАПО). Ф. р-453. Оп. 1. Д. 360. Л. 62-65.
2. ГАПО. Ф. р-453. Оп. 1. Д. 130.
3. ГАПО. Ф. р-453. Оп. 1. Д. 395.
4. ГАПО. Ф. р-453. Оп. 1. Д. 60.
5. ГАПО. Ф. р-453. Оп. 1. Д. 75.
6. ГАПО. Ф. р-453. Оп. 1. Д. 464.
7. ГАПО. Ф. р-453. Оп. 1. Д. 124.
8. ГАПО. Ф. р-453. Оп. 1. Д. 350.
9. Постановление ЦК РКП(б) о жилищной кооперации // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций пленумов ЦК (1898–1986) : в 15 т. – М. : Политиздат, 1984. – Т. 3. 1922–1925. – 494 с.
10. Сталин И.В. Вопросы ленинизма. – М. : ОГИЗ: Государственное издательство политической литературы, 1945. – 612 с.

Рецензенты

Ягов О.В., д.ист.н., профессор, декан исторического факультета Пензенского государственного педагогического университета им. В.Г. Белинского, г. Пенза.

Баранова Н.Б., д.ист.н., к.юр.н., профессор кафедры теории права и государственно-правовых дисциплин Пензенского государственного педагогического университета им. В.Г. Белинского, г. Пенза.