

УДК 340

УПРАВЛЕНИЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ В СОВЕТСКОЙ РОССИИ

Упоров Иван Владимирович

д.и.н., к.ю.н., профессор

Краснодарский университет МВД России

uporov@list.ru

Аннотация

Выявляются особенности развития системы управления жилищно-коммунальным хозяйством в период функционирования советского государства. Анализируются нормативно-правовые акты, регулировавшие данную сферу, решения КПСС, архивные документы, научные труды по заявленной теме. Отмечается, что после революции 1917 г. управление жилищно-коммунальной сферой взяло на себя государство в лице местных Советов, что определялось общим подходом на огосударствление советской экономики, при этом значительные расходы на поддержание жилищного фонда обуславливали решение советской власти перекладывать их на предприятия, организации, жилищные кооперативы. В работе частично использованы более ранние авторские публикации.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, управление, местные Советы, исполкомы, кооперативы, жилые дома.

HOUSING AND UTILITIES MANAGEMENT IN SOVIET RUSSIA

Uporov Ivan Vladimirovich

Doctor of History, Ph.D., Professor

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

uporov@list.ru

ABSTRACT

Features of the development of the housing and communal services management system during the functioning of the Soviet state are revealed. The normative legal acts regulating this sphere, decisions of the CPSU, archival documents, scientific works on the stated topic are analyzed. It is noted that after the revolution of 1917, the management of the housing and communal sector was taken over by the state in the person of local Soviets, which was determined by the general approach to the nationalization of the Soviet economy, while the significant costs of maintaining the housing stock caused the Soviet authorities to shift them to enterprises, organizations, housing cooperatives. The work partially uses earlier author's publications.

Keywords: housing and communal services, management, local councils, executive committees, cooperatives, residential buildings.

Современное состояние жилищно-коммунального хозяйства (далее – ЖКХ) в России нельзя назвать удовлетворительным, и на этот счет имеется много публикаций (в числе авторов А.Н. Афанасьева, В.В. Букреев, Е.В. Вережкина, В.А. Власова, Е.В. Егоров, А.Н. Зеленин, Т.М. Киреева, В.Э. Кириллова, К.Г. Козлов, В.М. Ланцов, Ю.И. Стагниева, Ж.В. Степанова, Р.А. Руньков, В.Е. Шохин). Это касается как износа давно созданной инфраструктуры ЖКХ, так и качества управления ЖКХ. В частности, указывается, что прежняя, существовавшая в годы СССР, система ЖКХ была разрушена, в том числе произошла девальвация кооперативной формы собственности, и сейчас имеется угроза возникновения «армии домовладельческих олигархов» [1, с. 285].

В этом контексте целесообразно учитывать исторический опыт развития ЖКХ в нашей стране. Рассмотрим основные тенденции, имевшие место в советском государстве. После установления советской власти в октябре 1917 г., исходя из фундаментального принципа «Вся власть Советам!», управление в сфере ЖКХ стало предметом органов соответствующих органов государства. В населенных пунктах избирались Советы депутатов, которые, формировали исполкомы, занимавшиеся управлением ЖКХ на местах (как правило, в исполкомах создавались соответствующие подразделения, чаще всего именуемые коммунальными отделами исполкомов). Такой подход устанавливался в соответствующих правовых актах. Для примера можно назвать Положение о Советах губернских, уездных и заштатных городов и поселков городского типа 1922г. [2] Этот акт регулировал только лишь основные полномочия городских властей, в том числе в области ЖКХ.

Конкретизация находила отражение в других документах, где определялись функции коммунальных отделов исполкомов. При этом нужно иметь в виду, что в начале 1920-х гг. сложились следующие основные организационно-правовые формы жилищно-коммунального обслуживания жилого фонда: 1) непосредственное обслуживание коммунальными отделами; 2) аренда; 3) трестирование. В Инструкции ГУКХ НКВД РСФСР (1922 г.) [3] коммунальным отделам предлагалось не брать на себя в непосредственное управление небольшие по площади дома, поскольку затраты на их обслуживание (ремонт) были нецелесообразны, а предлагалось сдавать в аренду коллективам самих жильцов, а также организациям. Дома незаконченной постройки, разрушенные и заброшенные предлагалось передавать различным организациям (заводам, профсоюзам, кооперативам и др.) с той целью, чтобы они дома привели в порядок и использовали как общежития. Договоры аренды (рекомендовалось на срок до двенадцати лет) заключались коммунальными отделами исполнительных комитетов в письменной форме с администрацией организаций, уполномоченными от коллектива жильцов, а также с отдельными лицами. В договорах аренды, в частности, указывались ограничения арендной платы. Дополнительное требование заключалось в том, что 10 процентов имеющейся в доме жилплощади должно было переходить в распоряжение коммунальных отделов. Другим правительственным постановлением [4] предусматривалось привлечение проживавших в домах граждан с целью контроля за деятельностью домовых комитетов, а также для повышения ответственности жильцов за сохранность жилого фонда.

На основе актов центральных органов управления ЖКХ исполкомы местных Советов издавали свои нормативы. Например, согласно решению Омского губернского исполкома (1923 г.) допускалась аренда на более короткий срок, предусматривались более строгие

санитарные нормы [5, с. 22]. При этом управлять жилыми домами, находившимися в непосредственном ведении местных Советов, должны были домовыми комитетами, избираемые самими жильцами. Главным в их деятельности было переселение рабочих из подвалов и трущоб в квартиры бывших «буржуинов», что требовало перераспределения и уплотнения жилой площади, и др.

Несколько позже было принято решение об обязательном привлечении средств жильцов для ремонта домов путем внесения денежных средств, личного труда или материалов в размерах, пропорциональных занимаемой площади. И в целом было взято направление по более активному привлечению к управлению ЖКХ жильцов квартир и домов. В частности, им предоставлялось право избирать на один год заведующих домами, позже стали создаваться жилищные товарищества, и эти организации стали наиболее устойчивой формой управления жилыми домами. Тогда же стала создаваться, опять при содействии исполкомов Советов, жилищная кооперация, соответственно с 1924 г. получили распространение жилищно-арендные кооперативные товарищества (далее - ЖАКТ). Эти формирования должны были восстанавливать коммунальное хозяйство арендуемых у государства домов, содержать их в надлежащем состоянии и удовлетворять потребности членов товарищества в жилой площади (во второй половине 1930-х гг. жилищная кооперация будет кардинально преобразована, при этом суть изменений коснется прекращением субсидирования со стороны государства субсидирования строительства жилья). В середине 1920-х гг. определился также госорган, в ведение которого перешло управлением всем ЖКХ – таковым стало Главное управление жилищно-коммунальным хозяйством (ГУЖКХ), находившееся в структуре НКВД РСФСР.

Нужно еще иметь в виду, что в годы новой экономической политики активнее стали регулироваться вопросы ЖКХ, связанные с экономическими отношениями жилищно-коммунального хозяйства экономического характера. Так, в Постановлении СНК РСФСР от 6 октября 1926 г. указывалось: «В целях установления правильной эксплуатации коммунальных предприятий, состоящих как на хозяйственном расчете, так и на местном бюджете ... ввести обязательный учет амортизации имущества всех коммунальных предприятий с производством соответствующих ежегодных отчислений в особый амортизационный фонд» [6]. Этим документом был заложен действовавший практически весь советский период принцип развития и эксплуатации жилищно-коммунального хозяйства, связанный с необходимостью производить отчисления на восстановление и капитальный ремонт жилых домов и объектов инфраструктуры ЖКХ. Реализация исполкомами местных Советов этого принципа в плановой советской экономике позволяла по мере износа объектов ЖКХ вкладывать бюджетные средства в поддержание ЖКХ в надлежащем состоянии.

После упразднения в 1930 г. НКВД РСФСР функции управления ЖКХ переданы ГУЖКХ при СНК РСФСР, а на следующей года был создан Народный комиссариат жилищно-коммунального хозяйства (далее - НКЖКХ), что объяснялось возросшей сложностью данной сферы городского хозяйства. При этом на местах управлением местными ЖКХ по-прежнему занимались исполкомы местных Советов. Вместе с тем с 1937 г. всё больше обязанностей в сфере ЖКХ возлагалось на госпредприятия и учреждения, имевших в своем ведении жилой фонд, а за НКЖКХ оставались преимущественно координационные и методологические функции. При таком подходе инициатива самих жильцов была низведена к минимуму, поскольку сложился принцип: жилец платит установленную квартплату как наниматель жилья у государства-собственника, за что получал взамен жилищно-коммунальную услугу, причем «без права менять что-либо кардинально» [7, с. 74].

Такой подход отражал процесс укрепления административно-командной системы управления советским обществом и государством. Соответственно увеличивался объем неведомственного жилого фонда, которым непосредственно ведали исполкомы местных Советов. Непосредственное же управление жилым домом (группой домов) возлагалось на управляющего домом, который назначался соответствующим структурным подразделением исполкома (как правило, они именовались жилищными управлениями). В законе от 17 октября 1937 г. указывалось, что домовое хозяйство ведется управляющим домом на началах хозяйственного расчета, в соответствии с хозяйственно - финансовыми планами, утверждаемыми жилищным управлением; управляющий домом отвечает за правильное ведение домового хозяйства, за своевременный ремонт дома и надлежащее качество ремонта, за содержание в порядке дома и его санитарно - технических устройств и мест общего пользования в квартирах (отопление, освещение, кухни, лестницы, уборные, газ, ванны, лифт и пр. [8] Представляется, что такая организация государственным (муниципальным) жилым фондом заслуживает внимания и в современной России. Заслуживающей внимания является также норма о том, что «все поступления по дому должны вноситься на текущий счет домоуправления, распорядителем которого является управляющий домом ... средства, получаемые крупными доходными домами, не могут заимствоваться на ремонт дефицитных домов и должны обращаться на текущий и капитальный ремонт и на повышение благоустройства этих же крупных домов» (в настоящее время в большинстве своем платежи за коммунальные услуги в коммунальном жилом фонде «растворяются» в общей массе платежей, отсюда невысокая эффективность их использования). Законом предписывалось также организовать при жилищных управлениях, на хозяйственном расчете, подрядные ремонтные конторы и мастерские, транспортные и снабженческие конторы и подсобные предприятия по производству и обработке местных строительных материалов и мелкого оборудования для ремонта домов. Это также была рациональная мера в управлении ЖКХ.

Более активное включение государства в управление ЖКХ в советской политико-экономической системе было объяснимо: в такой многозатратной сфере, как ЖКХ, невозможно было без централизации ресурсов в конкретном городе. Поэтому местные Советы уделяли жилищно-коммунальному хозяйству большое внимание. Значительную роль в руководстве этим направлением играли коммунальные секции, действовавшие в 1937-1939 гг. в 497 городах РСФСР, и объединявшие 13810 местных депутатов и активистов. Многие секции содействовали реальному улучшению ЖКХ. Так, коммунальная секция Новосибирского горсовета только за 1-е полугодие 1939 г. решила девять важных вопросов, связанных с электроснабжением и состоянием транспорта [9, л.430].

Подобный подход в государственной политике в сфере ЖКХ имел место до второй половины 1960-х гг. – начала 1970-х гг. - тогда была проведена реорганизация системы местных Советов, в частности, 19 марта 1971 г. был принят союзный закон «Об основных правах и обязанностях районных и районных в городах Советов депутатов трудящихся». Однако в силу жесткой административной и экономической централизации многие вопросы местного значения детально определялись вышестоящими инстанциями. Так, в 1967 г. было принято постановление Совета Министров СССР [10], в котором был определен порядок возмещения жилищно-эксплуатационным организациям затрат на содержание внутридомовых инженерных систем со стороны предприятий водо, - тепло- и электроснабжения. В 1978 г. очередное правительственное постановление [11] определило курс на передачу ведомственного жилья в ведение местных Советов и наметило меры по развитию ремонтно-строительного производства. Предполагалось, что принятые решения в совокупности должны повысить эффективность управления ЖКХ. Однако их реализация

была существенно затруднена, и позже такой подход ввиду тотального огосударствления экономики был в значительной степени нивелирован.

Тем не менее некоторые меры нашли свое воплощение на более позднем этапе, и уже в иных исторических условиях. Так, в 1987 г. было принято совместное постановление ЦК КПСС и Совет Министров СССР [12], определившее реформу ЖКХ - уже с учетом «перестроечных» времен, когда активно внедрялся тезис о самокупаемости хозяйствующих субъектов. В том же ключе было и изданное несколько позже (1989 г.) Постановление Совета Министров РСФСР «О переходе жилищно-коммунального хозяйства на хозрасчет и самофинансирование». Эти и другие акты в сфере ЖКХ способствовали некоторому улучшению качества управления и активности и улучшению работы жилищно-коммунального комплекса, в целом преимущественных изменений не произошло [13, с. 57].

Взятый в начале 1990-х гг. курс на развитие рыночных отношений в экономике страны, естественно, не обошел вниманием такую отрасль, как ЖКХ. Так, принятым в конце 1992 г. Законом РФ «Об основах федеральной жилищной политики» [14] предусматривалось внедрение частной собственности, развитие конкуренции в строительстве, ремонте и эксплуатации жилья. Однако экономика России в то время оказалась не готовой к такому повороту, во многих отраслях экономики имели место провалы. В итоге действовавшая система ЖКХ была разрушена, а четкого понимания в том, как ее заменить, не было [15, с. 27]. В литературе отмечается, что в новой жилищной политике не нашли отражения такие закономерные цели, как разработка и реализация государственной политики в сфере жилищно-коммунального хозяйства; комплексное осуществление реформ; совершенствование системы управления; внедрение ресурсосберегающих технологий; снижение издержек производителей на жилищно-коммунальные услуги; проведение аудита и экспертиз тарифов, создание механизма их формирования; использование тарифов на модернизацию и развитие жилищно-коммунального хозяйства; улучшение качества услуг [16, с. 31]. В настоящее время в сфере ЖКХ по-прежнему много проблем, и их решение будет более эффективным, если будет в должной мере учтен опыт управления в советском государстве.

Список литературы:

1. Ланцов В.М., Киреева Т.М., Афанасьева А.Н., Кириллова В.Э. Современные проблемы ЖКХ в России // Известия Казанского государственного архитектурно-строительного университета. 2011. № 2(16). С. 284-289.
2. Положение о Советах губернских, уездных и заштатных городов и поселков городского типа от 26.01. 1922 г. // СУ РСФСР. 1922. № 10. Ст. 90.
3. Инструкция ГУКХ НКВД РСФСР от 05. 01. 1922 г. // Бюллетень НКВД. 1922. № 3-4. С. 15.
4. Постановление СНК РСФСР от 23.05. 1921 г. «О мерах улучшения жилищных условий трудящегося населения и о мерах борьбы с разрушением жилищ» // СУ РСФСР. 1921. № 56. Ст. 355.
5. Ящук Т.Ф. Организация местной власти в РСФСР. 1921-1929 гг. Омск, 2007.
6. Постановление СНК РСФСР от 06.10.1926 г. «Об основных положениях по амортизации имущества коммунальных предприятий» // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1926. 28 октября.

7. Черных А.И. Жилищный передел: политика 1920-х годов в сфере жилья // Социологические исследования. 1995. № 10. С. 71-78.
8. Постановление ЦИК и СНК СССР от 17.10.1937 г. «О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах» // СЗ СССР. 1937. № 69. Ст. 314.
9. ГАРФ. Ф.А-385. Оп.1. Д.65. Л.429-430.
10. Постановление Совета Министров СССР от 26.08.67. № 807 «О мерах по улучшению эксплуатации жилищного фонда и объектов коммунального хозяйства» // СП СССР. 1967. № 38. Ст. 1013.
11. Постановление Совета Министров СССР от 04.09.78. № 740 «О мерах по дальнейшему улучшению эксплуатации и ремонта жилищного фонда» // СП СССР. 1978. № 42 . Ст. 1104.
12. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 08.04.1987. № 427 «О мерах по дальнейшему совершенствованию работы жилищно-коммунального хозяйства» // Правда. 1987. 11 апреля.
13. Григорьев В.В. Правовое регулирование городского хозяйства в Российской Федерации (конституционные и муниципальные аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.
14. Закон РФ от 24.12.1992. № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики» // Российская газета. 1992. 28 декабря.
15. Исаев М.В. Система государственного управления. Челябинск: ЧГУ, 2000.
16. Ягодина Л.П. К вопросу о целях управления жилищно-коммунальным хозяйством // Административное право и процесс. 2007. № 1. С. 30-32.

References:

1. Lantsov V.M., Kireeva T.M., Afanas'eva A.N., Kirillova V.E. Modern problems of housing and communal services in Russia // Proceedings of the Kazan State University of Architecture and Civil Engineering. 2011. No. 2(16). pp. 284-289.
2. Regulations on the Councils of provincial, county and out-of-state cities and urban-type settlements dated 26.01. 1922 // SU RSFSR. 1922. No. 10. Art. 90.
3. Instructions of the GUKKh of the NKVD of the RSFSR of 05.01.1922 // Bulletin of the NKVD. 1922. No. 3-4. S. 15.
4. Decree of the Council of People's Commissars of the RSFSR of May 23. 1921 "On measures to improve the living conditions of the working population and on measures to combat the destruction of dwellings" // SU RSFSR. 1921. No. 56. Art. 355.
5. Yashchuk T.F. Organization of local authorities in the RSFSR. 1921-1929 Omsk, 2007.
6. Decree of the Council of People's Commissars of the RSFSR of 06.10.1926 "On the main provisions for the depreciation of property of communal enterprises" // Izvestia of the Central Executive Committee of the USSR and the All-Russian Central Executive Committee. 1926. October 28.
7. Chernykh A.I. Housing redistribution: the policy of the 1920s in the field of housing // Sociological research. 1995. No. 10. S. 71-78.

8. Decree of the Central Executive Committee and Council of People's Commissars of the USSR of 10/17/1937 "On the preservation of the housing stock and the improvement of housing in cities" // SZ of the USSR. 1937. No. 69. Art. 314.
9. GARF. F.A-385. Оп.1. D.65. L.429-430.
10. Decree of the Council of Ministers of the USSR of 26.08.67. No. 807 "On measures to improve the operation of the housing stock and communal facilities" // SP USSR. 1967. No. 38. Art. 1013.
11. Decree of the Council of Ministers of the USSR of 04.09.78. No. 740 "On measures to further improve the operation and repair of the housing stock" // SP USSR. 1978. No. 42. Art. 1104.
12. Decree of the Central Committee of the CPSU and the Council of Ministers of the USSR of 04/08/1987. No. 427 "On measures to further improve the work of housing and communal services" // Pravda. 1987. April 11.
13. Grigoriev V.V. Legal regulation of municipal economy in the Russian Federation (constitutional and municipal aspects): dis. ... cand. legal Sciences. M., 2004.
14. Law of the Russian Federation of December 24, 1992. No. 4218-1 "On the fundamentals of federal housing policy" // Rossiyskaya Gazeta. 1992. December 28.
15. Isaev M.V. Public administration system. Chelyabinsk: ChGU, 2000.
16. Yagodina L.P. To the question of the goals of management of housing and communal services // Administrative law and process. 2007. No. 1. S. 30-32.