

ИСТОРИЯ

УДК 93/94

ПРОЦЕДУРА ДЕМУНИЦИПАЛИЗАЦИИ СТРОЕНИЙ В Г. САМАРЕ В 1920-Е ГОДЫ

А. В. Бабикина

В статье рассматривается процесс демунципализации строений на территории города Самары в 20-е годы XX века. Демунципализация была одним из направлений общего курса жилищной политики советской власти, однако, в исторических исследованиях ей уделено небольшое внимание. Автором предпринята попытка объяснить логику власти в процессе принятия решений в вопросе возврата строений советским гражданам. Выводы, полученные в результате исследования основаны на архивном материале Центрального государственного архива Самарской области. Источниковая база исследования представлена архивными документами и нормативно-правовыми актами, содержащимися в сборниках. В тексте статьи приводятся цитаты из отдельных заявлений советских граждан и ответов на эти заявления.

Ключевые слова: жилищная политика, местные органы власти, жилищный фонд, новая жилищная политика, частная собственность, национализация.

Советской властью жилищный фонд рассматривался как один из ключевых ресурсов. Распределение квадратных метров должно было происходить в соответствии с нормами и установлениями, сделанными центральной властью; таким образом предполагалось реализовать принцип справедливости. Поэтому, вскоре после революции был издан ряд нормативно-правовых актов, которые определили дальнейшее направление жилищной политики. Так, 26 октября 1917 года был принят известный «Декрет о земле», который отменил частную собственность на землю и объявил ее всенародным достоянием [1]. Далее был опубликован декрет ВЦИК от 20 августа 1918 г. «Об отмене права частной собственности на недвижимость в городах» [2, с. 833–836], который отменял право частной собственности на все участки в пределах всех городских поселений, численность населения которых превышала десять тысяч человек.

После появления этих декретов процессы национализации и муниципализации строений протекали стремительно. О том, что

план оказался перевыполнен, свидетельствует дальнейшая корректировка курса в рамках жилищной политики. В период военного коммунизма во многих вопросах государственной жизни царил неразбериха [3, с.89]. Наряду с новой экономической политикой (НЭП) была объявлена и новая жилищная политика (НЖП), призванная снять напряженность в сфере коммунального хозяйства и решить проблемы с приходящим в негодность жилищным фондом. Следует акцентировать внимание на том, что процесс муниципализации, несмотря на внушительные масштабы, не был хаотичным. В распоряжение местных органов власти поступали не все городские строения, а преимущественно те, которые располагались в центральной части. Практически сразу после осуществления реформы дома начали сдаваться в аренду создаваемым ЖАКТам (жилищно-арендное кооперативное товарищество, в СССР до 1937 г. кооперативное объединение граждан с целью аренды жилых домов у местных Советов и предоставления жилой площади в этих домах

© Бабикина А. В., 2023.

Бабикина Анастасия Владимировна (anastaciababikova@yandex.ru),
студент II курса исторического факультета Самарского университета,
443086, Россия, г. Самара, Московское шоссе, 34.

своим пайщикам). Исследователь М.Г. Мее-рович изящно обозначил этот процесс как набрасывание организационной рамки на жильцов одного дома, на деле коллективом не являвшихся [4, с. 37]. Для поддержания жилья в надлежащем состоянии создавались так называемые домовые комитеты [5, с. 82.], роль которых в вопросе поддержания и ремонта строений остается весьма спорной. Спустя несколько лет стало понятно, что поддерживать жилищный фонд таких масштабов, проводя регулярные ремонты, крайне тяжело за неимением достаточного количества ресурсов. Было принято решение скорректировать курс жилищной политики, найти способы поддержания жилищного фонда без возврата к частной собственности в чистом виде во избежание разрухи. Именно поэтому в 1921 году началась компания по демунципализации строений [6].

Сюжетами жилищной политики советской власти занимался целый ряд авторов. Упомянутый выше М.Г. Меерович [4] рассматривал советскую жилищную политику как одно из средств управления обществом. Безусловный интерес вызывает работа Т.С. Волковой [5]. Она написана в основном на базе регионального материала, что позволяет детализировать ход процесса демунципализации. Заслуживает отдельного упоминания и исследование И.Б. Орлова [7], посвященное всему жилищно-коммунальному хозяйству в период с 1917 и до начала Великой Отечественной войны.

В данной статье будет предпринята попытка рассмотреть логику власти в процессе принятия решений о возврате жилья в период демунципализации в 20-е годы XX века.

Процессом демунципализации жилья занимались органы, по сути, являвшиеся представителями новой советской бюрократии. В Самаре этим вопросом занимались Горсовет (Городской Совет) и Горкомхоз (Городское коммунальное хозяйство). Важно отметить, что разграничение функций между этими органами остается до конца не выясненным, так как заявления от граждан поступали в оба учреждения. Основная разница между двумя этими структурами в процессе демунципализации заключалась в том, что в Горкомхозе хранились сведения и о процессе муниципализации, и о том, как менялся

собственник дома на протяжении определенного промежутка времени. Объемы демунципализованных строений различались в зависимости от региона, но общим являлось то, что власть старалась снять с себя обязанности по содержанию и ремонту строений [4, с. 58]. Численный состав работников этих двух организаций также был весьма ограничен, поэтому можно говорить о некоем симбиозе двух структур и весьма условном разделении по выполняемым функциям.

Проанализировав заявления граждан, мы пришли к выводу о том, что аргументы, приводимые заявителями, можно условно разделить на четыре категории. Во-первых, ссылка на бедственное положение семьи. Во-вторых, просьба вернуть дом в собственность без дополнительных аргументов, за исключением указания на нормативно-правовой акт. В-третьих, описание ветхого состояния самого дома, который в глазах заявителя просто не представляет ценности для государства; в-четвертых, указание на заслуги перед Советской властью.

Факторы, которые могли влиять на принимаемые решения, можно разделить на формальные и неформальные. К формальным факторам можно отнести заслуги заявителей, которые описывались ими самими, убыточность домов, бедственное положение заявителя и его семьи. Неформальные факторы, вероятнее всего, имели место на практике; к ним можно отнести взятки и кумовство. Анализ большого комплекса обращений показал, что характер аргументов заявителей, в большинстве случаев, не имел решающего значения для властей; они принимались во внимание лишь в редких случаях. Примечательно, однако, как заявители подстраивались под логику советских чиновников. Иван Дмитриевич Исаков, например, указывал не только на свое бедственное положение и отсутствие средств к существованию, но и на оказание помощи большевикам в период смуты [8, Оп. 1. Д. 310. Л. 8об].

Самым частым вариантом ответа на заявления советских граждан по поводу возврата муниципализированных домов со стороны органов местной власти был отказ. Причин для отказа могло быть несколько. Их перечень содержится в Постановлении СНК от 28 декабря 1921 года [6] и в Условиях

возврата домов в Самаре [8, Оп. 1. Д. 240. Л. 135–136]. На основе ответов гражданам и согласно материалам переписки между органами местной власти можно заключить, что наиболее частыми причинами для отказа служили превышение размеров полезной жилой площади (которая не могла быть больше 25 кв. саж.) и сдача помещения в аренду, чаще всего ЖАКТу. Формулировка причины отказа из-за размеров площади встречается в ответах гражданам Григорьевой [8, Оп. 1. Д. 240. Л. 60], Петровой [8, Оп. 1. Д. 240. Л. 63], Мичурину [8, Оп. 1. Д. 310. Л. 99], Елфимову [8, Оп. 1. Д. 310. Л. 103], Ивановой [8, Оп. 1. Д. 310. Л. 10] и выглядит следующим образом: "за превышением нормы жилой полезной площади, установленной для демунципализации возвращен б/владельцу быть не может"[8, Оп. 1. Д. 310. Л. 10]. Сдача муниципализированного жилья в аренду также являлась основанием для отказа. Так, И.И. Немцевой отказали в возврате дома по причине того, что нашлись желающие взять его в аренду. Отметим, что рассмотренные выше случаи просты и понятны. Решения по заявлениям приняты в строгом соответствии с нормативно-правовой базой: органы местной власти не могли вернуть жилье, не удовлетворявшее условиям возврата согласно Постановлению СНК «Об условиях демунципализации домов».

Куда больший интерес представляют случаи, когда жилье вернули или готовы были вернуть при определенных условиях. Так, Е.Г. Бузиной были готовы вернуть жилье при условии осуществления ремонта в течение одного года, с запретом использовать жилую площадь под торговое помещение, а также, если в течение одного месяца со дня объявления в газете о возврате дома «таковой не будет взят в аренду» [8, Оп. 1. Д. 240. Л. 9]. Данный пример иллюстрирует то, как представители власти понимали «хозяйственную целесообразность»: возврат жилья обязательно должен был сопровождаться последующим ремонтом со стороны собственника (зачастую постройки требовали капитального ремонта, так как их сохранность не превышала 50%). Что же касается Условий возврата домов в Самаре, то требование к ремонту выглядело следующим образом: «дома могут быть возвращены их бывш. владельцам лишь

под условием производства в годичный срок полного восстановительного ремонта» [8, Оп. 1. Д. 240. Л. 135], и сам возврат осуществлялся только в том случае, если не находилось желающих взять жилье в аренду.

Обратная ситуация наблюдалась в ответе на заявление Абдул-Каюма Фаткулина. Содержать постройки, о возврате которых он просил в своем заявлении, для власти представлялось невыгодным («ОМХ [отдел местного хозяйства] находит, что указанные дома содержать в коммунальном фонде хозяйственно нецелесообразно»). На участке было расположено четыре дома, лучший из которых сохранился лишь на 50%. Однако из-за превышения нормы жилой полезной площади согласно постановлению было принято решение дом бывшему владельцу не возвращать, невзирая на то, что формулировка о хозяйственной нецелесообразности фактически говорила о невозможности отремонтировать постройки и сдать их в аренду.

В отдельных случаях местная власть предпринимала попытки вернуть строение в собственность даже тогда, когда с чисто формальной точки зрения сделать это не представлялось возможным. Так, из переписки между местными органами власти мы узнаем, что гражданину Х.Б. Файн было отказано в возврате дома по причине превышения нормы площади, однако, в Горкомхоз из Горсовета было отправлено сообщение с просьбой «на месте выяснить – возможно ли выделить один из домов в самостоятельную единицу и дать мотивированное заключение, на основании которого можно было бы поставить данный вопрос на обсуждение Президиума Горсовета» [8, Оп. 1. Д. 240. Л. 178–178об].

Не менее интересным представляется ответ на заявление гражданки А.И. Даниловой. По тексту этого ответа можно предположить, что дальнейший исход дела завершился отказом в возврате. В данном документе встречается необычная формулировка: «исходя с формальной стороны, указанное домовладение не подлежит возврату, на основании постановления СНК от 21/ХІІ-1921 г. за превышением нормы жилой площади» [8, Оп. 1. Д. 240. Л. 190]. Неуклюжий речевой оборот «исходя с формальной стороны» обозначал ненужность и хозяйственную нецелесообразность этого

жилья для органов местной власти.

Сам характер процесса возврата жилья объясняется еще и теми положениями, которые были изложены в ответе на заявление Ленкову И.К. [8, Оп. 1. Д. 240. Л. 69]. «Декрет о демунципализации строений не обязывает местные власти возвращать строения прежним владельцам, а лишь предоставляет право возвращать их, если полезная жилая площадь строений не превышает 25 кв. саж., или если возврат этот на местах будет хозяйственно целесообразен» [8, Оп. 1. Д. 240. Л. 69]. Приведенное выше положение во многом проливает свет на логику принятия решений по вопросу о демунципализации местными органами власти. Невзирая на существование общих нормативно-правовых актов, которые регламентировали юридическую сторону процесса, окончательное решение оставалось за муниципальной властью, которая по своему усмотрению и исходя из своего понимания хозяйственной целесообразности принимала решения о возврате или отказе в возврате жилья. Помимо характеристик самого жилья, от которых во многом зависела возможность вернуть его в собственность, в процессе демунципализации принималась во внимание и личность бывшего владельца. Так, владельцам, принадлежавшим к нетрудовому классу, дома должны были возвращаться только в том случае, если их сохранность не превышала 70%, а заявителям, принадлежавшим к рабочему классу и находящимся на службе (служащим), наоборот, делались послабления в виде увеличения срока, который отводился на ремонт жилья в случае возвращения его в собственность (в первый год надо было произвести необходимый ремонт, а сроки полного восстановительного ремонта устанавливались индивидуально в каждом конкретном случае [8, Оп. 1. Д. 240. Л. 135]).

Заключение

Таким образом, можно заключить, что выбор советской властью направления жилищной политики был связан с попыткой выстроить систему справедливого перераспределения ресурсов. Однако, реализация этого проекта на практике оказалась куда сложнее. Поначалу трудности объяснялись отсутствием выстроенной иерархии местных орга-

нов власти, в дальнейшем – их неспособностью поддерживать жилищный фонд в надлежащем состоянии.

Обширная аргументация, приводимая в заявлениях граждан, возможно и учитывалась, но не определяла исход дела. Куда важнее для чиновников были условия, зафиксированные в декретах и постановлениях. Решения, принимаемые по поводу заявлений о возврате жилья, основывались на представлениях о «хозяйственной целесообразности». При этом в ряде случаев чиновники могли пойти навстречу бывшему владельцу и рассмотреть выделение конкретного строения в отдельный участок с целью возврата.

Литература

1. Декрет о земле съезда советов рабочих и солдатских депутатов от 26 октября 1917 г. URL: http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/DEKRET/o_zemle.htm (дата обращения: 18.05.2023).
2. Декрет ВЦИК от 20 августа 1918 г. «Об отмене права частной собственности на недвижимость в городах» // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917-1918 гг. С. 833-836.
3. Павлюченков С.А. Военный коммунизм в России: власть и массы. М.: Русское книгоиздательское товарищество, 1997. 272 с.
4. Меерович М.Г. Наказание жилищем: жилищная политика в СССР как средство управления людьми (1917–1937 годы). М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН); Фонд Первого Президента России Б.Н. Ельцина. 2008. 303 с.
5. Волкова Т.С. Муниципализация и демунципализация жилья в 20-х годах XX века (на примере Прикамья) // Вестник Пермского университета. 2008. № 7. С. 82-89.
6. Постановление СНК от 28 декабря 1921 г. «Об условиях демунципализации домов». URL: <https://e-ecolog.ru/docs/9mvUbdxj0F3bCXn0Gs9M6> (дата обращения: 14.02.2023).
7. Орлов И. Б. Коммунальная страна: становление советского жилищно-коммунального хозяйства (1917–1941). М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. 335 с.
8. Центральный государственный архив Самарской области (ЦГАСО). Ф. Р-56. Самарский городской Совет народных депутатов, г. Самара.

THE PROCEDURE OF DEMUNICIPALIZATION OF BUILDINGS IN SAMARA IN THE 1920S

A. V. Babikova

The article discusses the process of demunicipalization of buildings on the territory of the city of Samara in the 1920s. Demunicipalization was one of the directions of the general course of the housing policy of the Soviet government; however, little attention is paid to it in historical studies. The author attempts to explain the logic of the authorities decision-making process regarding the return of buildings to Soviet citizens. The conclusions obtained as a result of the study are based on archival material from the Central State Archive of the Samara region. The source base of the research is represented by archival documents and normative legal acts contained in the collections. The text of the article contains quotes from individual statements of Soviet citizens and responses to these statements.

Key words: housing policy, local authorities, housing stock, new housing policy, private property, nationalization.

Статья поступила в редакцию 29.06.2023 г.