

СТАНОВЛЕНИЕ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ ЖИЛИЩНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ БЕЛАРУСИ В МЕЖВОЕННЫЙ ПЕРИОД

After the Soviet government had been established, the housing policy focused on providing population with accommodation and regulating all respective relations by the state. It was an integral part of the Soviet system of legislation and the state's domestic policy. During the interwar period the state fund was set up, the principles of housing distribution were defined, and special bodies of housing management, such as departments of communal services, were established. The department centralized the major functions of housing management in both public and private funds.

Управление жилищным хозяйством до Октябрьской революции осуществляли городские управы и земства. Так как жилищный фонд страны находился в частной собственности, то законодательство и функции государственных органов, регулирующих жилищные отношения, не были развитыми. Дефицит жилья малоимущих слоев населения был характерным признаком капиталистического города начала XX в. В крупных городах белорусских губерний на одного человека приходилось в среднем 2-2,5 кв. м. жилплощади [1, с. 497].

Октябрьская революция и установление советской власти на территории Беларуси обусловили радикальные преобразования всех сфер общественной жизни, включая жилищные и связанные с ними гражданские отношения. Правительство встало на путь государственного обеспечения трудящихся жильем путем национализации части жилищного фонда и его последующего распределения.

В процессе создания государственного фонда советская власть ощутила проблему организации управления городским хозяйством. В течение 1920-х гг. происходил поиск наиболее оптимальных форм и методов управления жилищным хозяйством. Функции бывших земств и городских дум были рассредоточены между различными ведомствами и наркоматами. Первоначально они были определены Высшему совету народного хозяйства. Затем эти функции были возложены на Комиссариат по местному управлению. Область жилищной политики в целом регулировал Народный комиссариат внутренних дел; в сфере охраны и поддержания общественной чистоты и здоровья – Народный комиссариат здравоохранения; вопросы возведения жилых строений упорядочивал Народный комиссариат труда.

В 1919 г. управление городским хозяйством было передано Управлению коммунальным хозяйством Народного комиссариата внутренних дел. На местах городское хозяйство находилось в ведении местных Советов рабочих и солдатских депутатов. При исполнительных комитетах для управления жилищным делом в разное время функционировали комитеты по социализации имуществ, жилищные советы, отделы коммунального хозяйства. К началу 1920-х гг. в управлении жилищным хозяйством установился принцип централизма, при котором местные органы жилищно-коммунального хозяйства были подчинены центральной власти.

Непосредственное управление коммунальными домами осуществляли домовые комитеты. Они создавались из числа жильцов домовладения, которое насчитывало 5 и более квартир. Жильцы домов с меньшим количеством квартир объединялись с соседними домовладениями. Комитет избирался на общем собрании при условии явки не менее половины жильцов. В его состав входили 3-5 человек во главе с председателем. Домовым комитетам предоставлялось право юридического лица. В обязанности входило ведение учета жильцов, своевременное предоставление информации об освободившейся жилплощади, осуществление контроля над заселением квартир согласно ордером жилищного совета, также проведение уплотнения, реквизиции квартир, заселение их рабочими и служащими, сбор квартирной платы. Домовые комитеты наблюдали за санитарным состоянием домов и прилегающей территории. Для централизации их деятельности учреждались районные домовые комитеты, в некоторых населенных пунктах они заменялись квартальными управлениями.

Несмотря на выборность домовых комитетов, государство оставляло в своих руках управление муниципализированным фондом, передавая функции исполнения распоряжений местных властей коллективам жильцов. В частном секторе, дома которого заселялись квартирантами, функции ведения хозяйства, домовых книг оставались в руках домовладельцев.

Передача и сдача в наем квартир и комнат без разрешения органа коммунального хозяйства запрещалась. Распределение квартир проходило в порядке подачи заявления в жилищный отдел. Далее оно регистрировалось и передавалось для оформления ордера, сведения из которого дублировались в алфавитной книге улиц. При отсутствии

свободного помещения заявление передавалось для исполнения квартирьеру, который в поисках квартиры или комнаты обходил дома закрепленного за ним района. При таком методе работы многие заявления оставались неисполненными в течение нескольких недель и месяцев, вызывая недовольство со стороны как нуждающихся, так и домовладельцев. Процесс системного сбора данных о состоянии жилфонда города начался после завершения военных действий в конце 1920 г.

Деятельность жилищного совета вызывала немало нареканий со стороны населения. Были случаи, когда из-за плохой организации учета свободных квартир ордера на заселение выдавались одновременно двум разным лицам [2, с. 1]. Еще больше нареканий вызывали домовые комитеты, которые утаивали свободные квартиры, стремились заселить свободную жилплощадь самостоятельно.

Многие конфликты возникали между жильцами коммунальных домов по поводу соблюдения внутреннего распорядка. Для решения спорных вопросов учреждались конфликтные комиссии или камеры. Они рассматривала мелкие споры, связанные с оплатой электроэнергии, водопровода, размещением личных вещей жильцов в местах общего пользования, очередностью уборки, оплаты услуг.

В июне 1919 г. с целью надзора за санитарным состоянием жилых помещений при Народном комиссариате здравоохранения была образована жилищно-санитарная инспекция. В ее функции входило наблюдение за санитарным состоянием жилищ и правильным расселением нуждающихся. Деятельность инспекции распространялась на все без исключения жилые помещения. Сотрудники инспекции наделялись правом беспрепятственного входа во все квартиры и привлечения к ответственности лиц, виновных в нарушении жилищно-санитарного надзора.

Несовершенство системы органов городского и жилищного хозяйства вызвало необходимость дальнейшего поиска оптимальных форм и совершенствования структуры государственного управления этой отрасли. В связи с этим 8 апреля 1920 г. декретом правительства РСФСР принято положение «О коммунальных отделах исполнительных комитетов» [3]. Согласно закону, при местных исполнительных комитетах создавались коммунальные отделы, общее руководство которыми осуществлял Народный комиссариат внутренних дел. Коммунальные отделы совмещали функции заведывания муниципализированным жилищным фондом, проведения ремонтно-строительных работ. В их ведении находилось выполнение работ по благоустройству, эксплуатация городских земель и городских предприятий общего пользования (освещение, городской транспорт, крематории, бани, прачечные, дороги, водопровод, ассенизационные обозы).

В БССР организация коммунального хозяйства началась лишь в 1920 г. В апреле 1921 г. на базе Минского отдела коммунального хозяйства был образован Центральный отдел коммунального хозяйства НКВД БССР. Он выполнял организующие функции управления обобществленным жилищным сектором и предприятиями местного значения. С мая 1921 г. жилищные подотделы коммунальных отделов стали единственными органами, которые осуществляли распределение жилых помещений.

В августе 1921 г. правительством РСФСР было принято положение «Об управлении домами» [4], которое продолжило процесс совершенствования управления жилищным фондом на местах. Для непосредственного руководства муниципализированными домами на общем собрании жильцов избирались заведующие. Кандидат утверждался на должность после согласования с жилищным отделом коммунального хозяйства. В обязанности заведующего входило хозяйственное управление домом, наблюдение за его санитарным состоянием, организация проживания граждан. Также заведующий вел финансовую документацию, выполнял административные функции, проводил учет жильцов, осуществлял прописку и выписку граждан.

Ответственными в частных домах являлись их владельцы, которые должны были обеспечивать сохранность жилища. При невыполнении работ по ремонту дом мог муниципализироваться как бесхозный. В домах-коммунах и домах, принадлежащих товариществам, предприятиям, жилищными вопросами ведали домоуправления.

Завдомами, домовладельцы и управления жилищных товариществ выполняли административные функции, осуществляли выдачу свидетельств и справок о месте жительства, семейном положении, собирали информацию о жильцах для милиции, налоговых органов, санитарных служб, присутствовали при обыске и других следственных действиях.

В мае 1922 г. в структуру Управления коммунального хозяйства НКВД были внесены изменения [5]. В результате оно делилось на отделы: 1) жилищный – осуществлял руководство всем жилищным делом, проведением муниципализации и распределением жилплощади; 2) предприятий общего пользования – руководство эксплуатацией и организацией предприятий общего пользования местного значения (трамвай, водопровод, канализация, ассенизация, бани, прачечные); 3) благоустройства и эксплуатации городской земли; 4) пожарный; 5) материальный.

В связи с укрупнением БССР в апреле 1924 г. было образовано УКХ НКВД БССР. Оно осуществляло общее руководство благоустройством и организацией городского хозяйства, принимало участие в разработке законодательных актов, издавало инструкции и циркуляры для местных отделов коммунального хозяйства. В соответствии с поставленными задачами УКХ подразделялось на отделы: 1) организационно-инструкторский; 2) земельно-жилищный; 3) предприятий; 4) строительный; 5) дорожный; 6) пожарный. Уже в мае 1924 г. УКХ осуществляло руководство 17 уездно-городскими отделами коммунального хозяйства в Минском, Витебском, Могилевском, Бобруйском, Слуцком, Борисовском и других уездах.

В апреле 1925 г. в связи с введением нового административно-территориального деления при окружных исполнительных комитетах были образованы соответствующие отделы коммунального хозяйства. 4 июня 1927 г. в ходе реформирования аппарата НКВД БССР Управление коммунального хозяйства было реорганизовано в одноименную инспекцию НКВД БССР. В декабре 1930 г. в связи с ликвидацией НКВД Управление коммунального хозяйства было выделено в самостоятельное учреждение при СНК БССР [6]. Оно продолжило руководство жилищно-коммунальным хозяйством, непромышленным строительством и противопожарным делом республики.

Таким образом, коммунальные отделы являлись государственными органами власти, обеспечивавшими социально-бытовые функции жизнедеятельности города. В течение 1920-х гг. наблюдались реформирование системы управления жилищным хозяйством, при котором проходили процессы как централизации, так и децентрализации. С одной стороны, руководство жилищной политикой в области общего регулирования жилищным делом сосредоточило в своих руках Управление коммунального хозяйства НКВД республики. Оно сохранило за собой функции распорядка и распределения жилищного фонда. С другой стороны, функции непосредственного управления домами на местах и исполнения распоряжений государственных органов были переданы заведующим домами, домоуправле-

ниям, домовладельцам. Объединение жилищной и коммунальной сферы прошло проверку временем, доказало свою целесообразность и остается таковым в системе управления городским хозяйством в настоящее время.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Социально-экономические преобразования в Белорусской ССР за годы советской власти / АН БССР Ин-т экономики ; под ред. Ф.С. Мартинкевича. – Минск : Наука и техника, 1970. – 528 с.
2. Жилищные безобразия // Звезда. – 1919. – 20 февр. – С. 1.
3. 181. НАРБ. – Фонд 691. – Оп. 1. – Д. 22. Постановления, циркуляры ЦИК и СНК БССР, доклады о работе отделов коммунального хозяйства.
4. О коммунальных отделах исполнительных комитетов (положение) : декрет СНК РСФСР, 8 апр. 1920 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабочего и крестьян. правительства. – 1920. – № 26. – Ст. 131.
5. Об управлении домами (положение) : декрет СНК РСФСР, 8 авг. 1921 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабочего и крестьян. правительства. – 1921. – № 60. – Ст. 411.
6. Положение о Народном комиссариате внутренних дел : постановление ВЦИК и СНК РСФСР, 24 мая 1922 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабочего и крестьян. правительства. – 1922. – № 33. – Ст. 386.
7. О ликвидации Народных комиссариатов внутренних дел союзных и автономных республик : постановление ЦИК и СНК СССР, 15 дек. 1930 г. // Собр. законов и распоряжений Рабоче-крестьян. правительства СССР. – 1930. – № 60. – Ст. 640.