Зайнапов Артём Галимжанович

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЖИЛИЩНАЯ ПОЛИТИКА В СОВЕТСКОМ ГОРОДЕ В 1917-1937 ГОДАХ КАК ПОЛИТИЧЕСКИЙ ИНСТРУМЕНТ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ НОВОГО ОБЩЕСТВА

В статье рассматривается организационно-управленческая стратегия государства в период становления большевистской власти. На материалах законодательных документов описана советская жилищная политика, основной целью которой стало использование жилья как инструмента манипулирования людьми. Автор показывает, как власть поэтапно шла к абсолютному сосредоточению прав владения и распоряжения жилищным фондом в руках государства.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2014/7-2/19.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2014. № 7 (45): в 2-х ч. Ч. II. С. 76-79. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2014/7-2/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

УДК 94(47).084.3/4
Исторические науки и археология

В статье рассматривается организационно-управленческая стратегия государства в период становления большевистской власти. На материалах законодательных документов описана советская жилищная политика, основной целью которой стало использование жилья как инструмента манипулирования людьми. Автор показывает, как власть поэтапно шла к абсолютному сосредоточению прав владения и распоряжения жилищным фондом в руках государства.

Ключевые слова и фразы: жилищная политика; квартирный вопрос; уплотнение; дискриминационная политика; муниципализация; демуниципализация; государственная стратегия.

Зайнапов Артѐм Галимжанович
Сыктывкарский государственный университет
arti_zaynapov@mail.ru

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЖИЛИЩНАЯ ПОЛИТИКА В СОВЕТСКОМ ГОРОДЕ В 1917-1937 ГОДАХ КАК ПОЛИТИЧЕСКИЙ ИНСТРУМЕНТ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ НОВОГО ОБЩЕСТВА©

Государственная жилищная политика советской власти в 1917-1937 гг. претерпевала изменения в связи с колебаниями во внутриполитическом курсе страны (военный коммунизм, нэп и сталинская модернизация), когда определѐнный политический интерес обусловливал форму и механизмы развития и реализации социальных отношений. В современных исторических исследованиях по проблемам советской социальной политики данного периода выдвигается тезис о том, что жильѐ использовалось властью как социальный институт, выполнявший функции общественного и политического контроля, как инструмент формирования нового общества.

По мнению отечественного историка М. Г. Мееровича, государственная жилищная политика 1917-1937 гг. имела две стороны: «а) протекционистскую, охватывающую 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" – на нетрудящихся, на ―полутрудящихся"» [5, с. 242]. Государство становилось единственным полноправным собственником жилья и на основе этого осуществляло политику перераспределения жилищного фонда.

Период военного коммунизма характеризуется как первая попытка построения коммунизма в нашей стране, которая органически вытекала из теоретических, идеологических и программных установок новой власти. Ликвидация частной собственности и передача всех прав государству отвечает главной цели «военного коммунизма» – централизации управления и, в конечном счете, приведет к монопольному праву государства на жильѐ [10; 17]. Муниципализация приводит к тому, что жилищный фонд полностью сосредотачивается в руках государства, становится прерогативой власти.

В период военного коммунизма рождается идея так называемых трудо-бытовых коммун, когда государство пытается создать единство жизни и деятельности, тем самым сделать жильѐ средством стимулирования к труду. «Предполагалось, что эти коллективы будут не только спаяны трудовой дисциплиной, но ещѐ и связаны узами совместного проживания. Власть прилагает усилия к тому, чтобы и трудовые, и бытовые процессы составляли единый неразделимый комплекс человеческих отношений, где все на виду, где личностное поведение и действие корректируются и регулируются коллективом, где плохо работать нельзя и спрятаться от работы некуда, потому что все те, кто вместе работает, живут тоже вместе» [4, с. 31]. Тем самым жильѐ стало эффективным средством дисциплинирования, стимулирования к труду и правильному образу жизни работника.

Однако ограниченность и нехватка жилья в условиях ускоренной урбанизации, а также осуществление перераспределения имущественных прав в пользу рабочих приводит к тому, что власть использует политику «уплотнения»[1] «по формуле (K = N - 1), где K – это число комнат, а N – количество жильцов» [Там же, с. 16]. Норма распределения жилой площади постоянно меняется в зависимости от изменения реальной ситуации постоянно нарастающего жилищного кризиса. В 1919 году официальная норма заселения уменьшается до 8,25 кв. м [2, с. 44], это становится юридическим основанием к формированию феномена «коммунальное жилище».

В рамках протекционистской политики «социально близких» категорий населения был издан декрет об отмене квартирной платы [16]. Декрет отвечал явно классовой идеологии большевиков, т.к. только рабочие получали это право, со всех остальных категорий власть продолжала взимать плату за жилые помещения.

Дискриминационные меры в отношении прав «бывших» на свое жилье привели к нарушению механизма, отвечающего за нормальное функционирование городской жизни: «передел жилья привел к окончательному исчезновению хозяев, как первых лиц, заинтересованных в его сохранении» [25] и в его приумножении путем строительства.

Такая политика привела к ухудшению коммунального хозяйства; так, в объяснительной записке Особого строительно-санитарного комитета города Москвы от 1921 года фиксируется бедственное положение жилищного хозяйства: «а) высокий процент стихийного разрушения гражданских сооружений Москвы

© Зайнапов А. Г., 2014

[1] Под термином уплотнение большевики понимали: увеличение населения данной жилой площади или лишение части жилой площади, производится независимо от согласия на него уплотняемых.

и острая жилищная нужда; б) анархия строительного производства; в) крайняя истощенность государственных и коммунальных запасов строительных материалов и острый недостаток в рабочей силе, инструментах, транспорте и продовольствии» [20].

Исследователь А. Б. Федоров констатирует факт, что ситуация антисанитарии наблюдалась практически во всех советских городах [25]. В результате благородная идея улучшения жилищных условий трудящихся на практике привела к катастрофическому разрушению домового хозяйства и обострению жилищного кризиса [23].

Поворот к новой экономической политике был осуществлен под жестким давлением всеобщего недовольства населения внутриэкономическим положением страны, в которое военный коммунизм загнал страну и большевистскую власть. В. И. Ленин рассматривал нэп как «стратегическое отступление»: «движение к социализму через допуск капитализма» [3, с. 487]. Социальная политика большевиков в годы нэпа находилась в поисках «золотой середины» между политической доктриной и экономической целесообразностью, с использованием плановых и рыночных механизмов.

Такие изменения во внутренней политике большевиков не могли не найти отражения в жилищной политике, где государство в жилищной сфере вводит «новую жилищную политику» (НЖП). Частная инициатива и частный капитал были вновь привнесены в жилищную сферу, власть разрешает индивидуальное строительство и кооперативные товарищества жильцов.

8 августа 1921 года выходит ряд постановлений, с помощью которых власть осуществляет демуниципализацию жилья и возвращает частную инициативу [11, с. 36; 12; 13, с. 14; 21]. Площадь демуниципализованного жилья оговаривалась местными органами власти и могла составить от 25 кв. сажень (в центральных городах) и до 50 кв. сажень (в уездных городах) [22, с. 128]. Демуниципализации не подвергалась недвижимость, которая представляла художественно-историческую ценность и была занята советскими учреждениями.

Другим средством восстановления и поддержания жилищного фонда стали кооперативные товарищества жильцов. Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 19.08.1924 разрешает «гражданам Союза ССР» добровольно объединиться в «жилищные кооперативные товарищества», которые подразделялись на «жилищно-арендные кооперативные товарищества, рабочие жилищно-строительные кооперативные товарищества и общегражданские жилищно-строительные кооперативные товарищества» [8]. НЖП придала дополнительный импульс расцвету жилищной кооперации, рождению нового субъекта ведения жилищным хозяйством, который оказался способным сорганизовать жильцов на безвозмездный труд по поддержанию собственных жилищ в технически исправном состоянии [1, с. 26]. Таким образом, жилищная кооперация выполняла функции по извлечению у населения дополнительных материальных средств и применение безвозмездного труда для реализации государственной жилищной политики.

Власть и в период НЖП преследует идею «трудо-бытовых коммун», создавая новый субъект хозяйственного ведения жилищем в лице администраций фабрик, заводов и учреждений. Рождение ведомственного жилья, по замыслу власти, должно было заинтересовать предприятия в содержании закреплѐнного за ними жилища. Ведь обитая в жилье, принадлежащем ведомству, люди оказываются в положении зависимых работников, ибо вынуждены жить и работать так, как того требует от них администрация фабрики.

Кроме ведомственного жилья сохранялось огромное количество домов, в которых в большинстве случаев обитают люди, случайно оказавшиеся вместе. «По аналогии с ~~р~~абочими коммунами” власть формирует ~~б~~ытовые коммуны”, государство надеется, что они возьмут на себя текущие хозяйственно-эксплуатационные работы, ~~б~~ытовые коммуны” стали выступать как низовой орган хозяйственного ведения жилищем, подчинѐнный главному государственному органу управления жилищем – НКВД» [4, с. 91].

Однако при всех тех новшествах, которые появляются в период НЖП, власть сохраняет командные высоты в жилищной сфере. Советское государство остаѐтся единственным собственником (понятие собственник включает все три права: владение, распоряжение, пользование) жилья. Однако стоит отметить, что возвращение муниципализированных жилых строений их бывшим владельцам осуществляется властью вовсе не из благих побуждений. За всей этой процедурой стоит точный организационно-управленческий расчѐт [Там же, с. 66]. Государство получило возможность сбросить со своих плеч бремя забот о недвижимости, которую оно не способно содержать в нормальном состоянии. Дома возвращаются лишь при условии, что владельцы демуниципализированного жилья обязывались в год провести капитальный ремонт и содержать жилье в полном порядке [24, с. 861], с тем, чтобы потом вселять в них нуждающихся в жилье рабочих, сотрудников советских учреждений и т.д. [21].

Так, например, «опираясь на созданную ею же самой законодательную базу, власть распоряжается индивидуальным жильѐм так же свободно, как и государственным. Все процедуры, связанные с использованием жилого фонда в качестве средства манипулирования людьми, производятся в отношении частного жилища точно так же, как и в отношении остальных видов домовладений» [4, с. 66]. Поэтому, когда государство заявляет о возвращении частной собственности и инициативы, мы понимаем, что слово «частное» тут весьма условное и в трактовке власти понимается по-своему. «Не владелец частного дома решает, кого ему вселять в свой дом, а власть; не владелец, а жилищный отдел решает, в какой квартире кому следует обитать; не владелец дома определяет, пускать или не пускать ему на временное пристанище оставшихся без крова людей, а власть. В действительности не владелец, а именно власть определяет формы эксплуатации жилища и характер распоряжения этой формой собственности» [Там же, с. 67].

Дискриминация по-прежнему сохраняется в вопросе оплаты коммунальных услуг. Так, в постановлении «об оплате жилых помещений от 13.06.1923 г.» указано, что рабочие платят в 10 раз меньше лиц, живущих на нетрудовые доходы. Кроме этого власть облагает частновладельческие дома расходами на эксплуатацию, амортизацию строений, погашение процентов на затраченный в строительстве капитал и прочее, при этом предлагает владельцам домов ремонт и прочие работы по содержанию дома в нормальном состоянии осуществлять самим, за свой счет; в случае неисполнения государство может муниципализировать плохо содержащееся строение [21].

«Вводя новую жилищную политику и успешно решая целый ряд практических задач по ремонту, восстановлению и возведению жилого фонда, власть, при этом, твердо удерживала в своих руках законодательные основы владения и распоряжения жилищем – жилище, представляющее для власти организационно-управленческий интерес, находилось в ее безраздельном и исключительном ведении» [5, с. 267]. Главной особенностью новой жилищной политики является функционирование института государственного обеспечения в жилищной системе параллельно с институтом частного предпринимательства, полностью подконтрольного государству.

1928 год – отмена нэпа и переход государства на форсированную модернизацию, где приоритетом государства стало развитие тяжѐлой промышленности. Форсированное промышленное строительство в городах приводит к миграции и росту численности городского населения (примерно на 18 млн чел.), обостряя и так непростую жилищную ситуацию в городах.

Отмена нэпа формально не упраздняла новую жилищную политику. Постановление СНК «О жилищной политике» от 21.01.1928 сохраняло НЖП. Но именно в этот период власть кардинально меняет содержание данной политики. Государство выстраивает чѐткую стратегию ужесточения и усиления контроля над распределением жилья, власть проводит всѐ более агрессивную политику по отношению к социально чуждым или тем, кто не угоден власти, и поощряет тех, кто, наоборот, поддерживает эту власть. Жильѐ превращается в умелое «оружие» власти.

Идея трудо-бытовых коллективов, которая стала особенно необходима власти в период форсированной индустриализации, когда требовалась полная мобилизация трудовых ресурсов, стала важным инструментом поощрения и наказания трудовых категорий населения. Власть вывела новый принцип «утратил должность – освободи жилплощадь» [7]. Используя угрозу лишения предоставленного жилья, администрация получает мощный стимул принуждения работников к стабильному труду на данном предприятии и к нужному образу поведения в рамках трудового коллектива.

Ещѐ одной мерой привязки человека к жилищу и к своему трудовому месту было введение в 1932 году паспортной системы и прописки [19]. Дополнительным элементом этой системы мер является введение в 1939 году трудовых книжек [6], также прикрепляющее население к месту работы, а соответственно – к жилью.

По отношению к социально-чуждым категориям населения власть ужесточает дискриминационные меры: так, в постановлении СНК от 8.04.1929 года указано, что во всех муниципализированных и национализированных домах, находящихся в городах и городских поселениях, воспрещается впредь сдавать освобождающиеся жилые помещения лицам, живущим на нетрудовые доходы [14], также все лица, принадлежавшие данной категории, с 1 октября 1929 г. подлежат выселению из муниципализированных и национализированных домов в административном порядке без предоставления жилой площади. Причина столь сильного давления на эти категории была связана с форсированной модернизацией: государству были необходимы рабочие руки, и жильѐ выступило как стимулирующий инструмент, заставляющий нетрудовые категории работать на фабриках и заводах. В этот период сохраняется дискриминационная мера в отношении квартирной оплаты; так, для категории рабочих квартплата составляет 3,3 коп., в то время как для торговцев и лиц нетрудовых категорий не менее 1 рубля 10 коп. [15], что практически в 30 раз больше.

Ярким примером дискриминационной политики государства является появление в 1930-е годы домов специалистов, где квартира стала элементом социальной стратификации, что помогло государству взрастить новый послушный слой интеллигенции [9; 18]. Улучшение жилищных условий происходит лишь по отношению к тем, кто доказал свою преданность власти и постоянство своего служения ей. Власть создаѐт дома специалистов не для того, чтобы как-то ослабить острую жилищную ситуацию, скорее, это была мера показательная, пропагандистская.

Официальная отмена новой жилищной политики, а вместе с ней и права частных владельцев жилья и жилищной кооперации произошла в связи с принятием постановления ЦИК СССР от 17 октября 1937 «О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах». Основное предназначение постановления – закрепить сложившуюся систему управления жильѐм и усилить стратегические направления государственной жилищной политики.

Таким образом, на протяжении 1917-1937 гг. власть реализовывала концепцию жилья как инструмента контроля над обществом. На различных этапах, в зависимости от насущных целей и задач, власть применяла разнообразные манипуляции с жильем. Если военный коммунизм характеризуется муниципализацией и национализацией жилищного фонда, то нэп, напротив, демуниципализацией, однако на протяжении обоих периодов власть сохраняла право собственности на жилье за собой, изменяя лишь методы контроля, расширяя или сужая права пользования жилищным фондом отдельными лицами. Принципы управления, сформированные в период военного коммунизма, заложили основу государственной организационно-управленческой стратегии, которая фактически была реализована в 30-е гг. XX века, когда в руках государства жильѐ превращается в эффективное обеспечение властных целей. При этом формируется единообразно устроенный механизм управления жилищным фондом, тем самым создаѐтся чѐткая вертикаль власти и контроля над жильѐм. Постановление 1937 года ликвидировало последние «островки свободы» (жилищная кооперация, индивидуальное строительство): отныне возведение, эксплуатация, владение и распоряжение жильѐм должны были начинаться и заканчиваться исключительно в рамках государственных структур.

Список литературы

1. **Гуревич С. А.** Обзор жилищно-коммунального дела в Москве и деятельность московской жилищно-коммунальной инспекции и секции коммунальной санитарии в 1922 г. М.: Санчасти МОЗ, 1923.
2. **Жилищное право. Комментарная сводка узаконений.** М., 1923.

3. **Ленин В. И.** Полное собрание сочинений. Издание 5-е. М.: Институт марксизма-ленинизма при ЦК КПСС, 1979. Т. 44.
4. **Меерович М. Г.** Наказание жилищем: жилищная политика в СССР как средство управления людьми (1917-1937 годы). М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2008.
5. **Меерович М. Г.** Социально-культурные основы осуществления государственной жилищной политики в РСФСР (1917-1941 гг.): дисс. … д.и.н. Иркутск, 2004.
6. **О введении трудовых книжек** [Электронный ресурс]: Постановление Совнаркома СССР от 20 декабря 1938 г. URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=3989 (дата обращения: 09.03.2014).
7. **О выселении из помещений, принадлежащих органам транспорта, посторонних транспорту лиц и о переселении работников транспорта**: Постановление ЦИК и СНК СССР от 13 февраля 1931 г. // Собрание законов СССР (СЗ СССР). 1931. № 10. Ст. 110.
8. **О жилищной кооперации** [Электронный ресурс]: Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 19.08.1924 г. URL: http://www.lawmix.ru/sssr/17087/ (дата обращения: 09.03.2014).
9. **О жилищных правах научных работников** [Электронный ресурс]: Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 20 августа 1933 г. URL: http://www.bestpravo.ru/federalnoje/dg-praktika/r9n.htm (дата обращения: 09.03.2014).
10. **О запрещении сделок с недвижимостью** [Электронный ресурс]: Декрет ВЦИК от 18 декабря 1917 г. URL: http://www.lawmix.ru/docs_cccp/8252/ (дата обращения: 09.03.2014).
11. **О пересмотре списков муниципализированных домов**: Постановление СНК РСФСР от 8 августа 1921 г. // Сборник декретов, распоряжений и инструкций с разъяснениями / сост. Д. Н. Шейнис. М., 1923. С. 36-39.
12. **О предоставлении собственникам немуниципализированных строений права возмездного отчуждения недвижимого имущества** [Электронный ресурс]: Постановление СНК РСФСР от 08 августа 1921. URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=2936 (дата обращения: 09.03.2014).
13. **О разрешении продажи муниципализированных строений** // Имущественные права граждан по декретам и распоряжениям РСФСР / сост. О. Б. Барсегянц. М.: Знание, 1922. С. 14-15.
14. **Об ограничении проживания лиц нетрудовых категорий в муниципализированных и национализированных домах и о выселении бывших домовладельцев из национализированных и муниципализированных домов** [Электронный ресурс]: Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 8 апреля 1929 г. URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=22278 (дата обращения: 09.03.2014).
15. **Об оплате жилых помещений в городах и рабочих поселках** [Электронный ресурс]: Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 14 мая 1928 г. URL: http://www.bestpravo.ru/sssr/eh-gosudarstvo/j4k.htm (дата обращения: 09.03.2014).
16. **Об отмене взимания платы за жилые помещения с рабочих и служащих и за пользование водопроводом, канализацией и очисткой, газом и электричеством и общественными банями – с государственных учреждений и предприятий и их рабочих и служащих и о распространении указанных льгот на инвалидов труда и войны и лиц, находящихся на их иждивении** [Электронный ресурс]: Декрет от 27 января 1921 года. URL: http://tehnorma.ru/doc ussrperiod/textussr/ussr 828.htm (дата обращения: 09.03.2014).
17. **Об отмене права частной собственности на недвижимости в городах** [Электронный ресурс]: Декрет ВЦИК от 20.08.1918. URL: http://www.lawmix.ru/sssr/18844 (дата обращения: 03.03.2014).
18. **Об улучшении жилищных условий писателей** [Электронный ресурс]: Постановление ЦИК и СНК СССР от 7 июля 1933 г. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_3909.htm (дата обращения: 09.03.2014).
19. **Об установлении единой паспортной системы по Союзу ССР и обязательной прописки паспортов** [Электронный ресурс]: Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 27 декабря 1932. URL: http://www.bestpravo.ru/sssr/eh-normy/a3n.htm (дата обращения: 09.03.2014).
20. **Объяснительная записка особого строительно-санитарного комитета города Москвы** [Электронный ресурс]. URL: http://www.dialmon.narod.ru/Gilich.htm (дата обращения: 09.03.2014).
21. **Положение об управлении домами от 8 августа 1921 г.** [Электронный ресурс]. URL: http://www.bestpravo.ru/sssr/gn-pravila/x7n.htm (дата обращения: 09.03.2014).
22. **Смирнова Т. М.** Бывшие люди Советской России. Стратегии выживания и пути интеграции. 1917-1936 годы. М.: Мир истории, 2003.
23. **Смирнова Т. М.** Жилищная политика в годы нэпа // Ежегодник ист.-антропол. исследований. 2001/2002. М., 2002. С. 276-287.
24. **Условия демуниципализации домов**: Постановление СНК от 28 декабря 1921 г. // Систематическое собрание законов РСФСР, действующих на 1 января 1928 г. (7 ноября 1917 года – 31 декабря 1927 года) / под ред. Я. Н. Бранденбургского. М.: Юрид. изд-во НКЮ РСФСР, 1929. Т. 2. С. 861-863.
25. **Федоров А. Б.** Опыт решения жилищного вопроса в Советской России: Справедливое распределение или всеобщая вакханалия (на материалах губернских городов Центрального промышленного района) [Электронный ресурс]. URL: http://actualhistory.ru/quarters_in_sov_russia (дата обращения: 04.03.2014).

STATE HOUSING POLICY IN SOVIET TOWN IN 1917-1937 AS POLITICAL TOOL IN CONSTRUCTION OF NEW SOCIETY

Zainapov Artem Galimzhanovich
Syktyvkar State University
arti_zaynapov@mail.ru

In the article the organizational-administrative strategy of the state in the period of Bolshevik power formation is considered. By the materials of legislative documents the soviet housing policy, which was aimed at the use of accommodation as a tool of people manipulation, is described. The author shows, how the authorities were going step-by-step to the absolute concentration of the rights to possess and to dispose of housing resources in the hands of the state.

Key words and phrases: housing policy; housing problem; requisitioning of part of smb's living space for new tenants; discriminatory policy; municipalization; demunicipalization; state strategy.