

Марк Григорьевич Меерович

Квадратные метры, определяющие сознание

Государственная жилищная политика в СССР. 1921 – 1941 гг.

SOVIET AND POST-SOVIET POLITICS AND SOCIETY

ISSN 1614-3515

Edited by Dr. Andreas Umland

Марк Григорьевич Меерович

Квадратные метры, определяющие сознание

Государственная жилищная политика в СССР. 1921 – 1941 гг.

Mark G. Meerovich

Kvadratnye metry, opredeljaiushchie soznanie

Gosudarstvennaia zhilishchnaia politika v SSSR. 1921-1941 gg.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Bibliographic information published by the Deutsche Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek lists this publication in the Deutsche Nationalbibliografie; detailed bibliographic data are available in the Internet at <http://dnb.d-nb.de>.

Dieser Titel ist als Printversion im Buchhandel
oder direkt bei *ibidem* (www.ibidem-verlag.de) zu beziehen unter der

ISBN 978-3-89821-447-5.

∞

ISSN: 1614-3515

ISBN-13: 978-3-8382-5474-6

© *ibidem*-Verlag
Stuttgart 2012

Alle Rechte vorbehalten

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und elektronische Speicherformen sowie die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in or introduced into a retrieval system, or transmitted, in any form, or by any means (electronical, mechanical, photocopying, recording or otherwise) without the prior written permission of the publisher. Any person who does any unauthorized act in relation to this publication may be liable to criminal prosecution and civil claims for damages.

Содержание

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ СОКРАЩЕНИЙ	7
ВВЕДЕНИЕ	9
I НОВАЯ ЖИЛИЩНАЯ ПОЛИТИКА – СПАСЕНИЕ ЖИЛИЩ ОТ РАЗРУШЕНИЯ	15
II НКВД – ГЛАВНЫЙ «СУБЪЕКТ» ГОСУДАРСТВЕННОГО РАСПОРЯЖЕНИЯ ЖИЛИЩЕМ	41
III ДОМА СОВЕТОВ, ОТЕЛИ СОВЕТОВ, ДОМА-КОММУНЫ, РАБОЧИЕ КОММУНЫ, КВАРТИРЫ ПОКОМНАТНО-ПОСЕМЕЙНОГО ЗАСЕЛЕНИЯ	97
IV КООПЕРАТИВНЫЕ ТОВАРИЩЕСТВА, ЖАКТЫ, РЖСКТЫ, ОЖСКТЫ	117
V ОТДЕЛЬНАЯ КВАРТИРА И ЧАСТНЫЙ ДОМ	181
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	205

Список используемых сокращений

- ВСНХ (СССР, РСФСР) – Высший совет народного хозяйства (СССР, РСФСР)
- ВЦИК РСФСР – Всероссийский исполнительный комитет РСФСР
- ГКО – Городской коммунальный отдел
- Губарх – Управление губернского архитектора
- ГСЖК – Городской союз кооперативных товариществ
- ГАРФ – Государственный архив Российской Федерации (г. Москва)
- Губоткомхоз – Губернский отдел коммунального хозяйства
- ГУКХ НКВД – Главное управление коммунального хозяйства Народного комиссариата внутренних дел
- ЖАКТ – Жилищно-арендное кооперативное товарищество
- ЖЗО – Жилищно-земельный отдел
- ЖСКТ – Жилищно-строительное кооперативное товарищество
- Комгосоор – Комитет государственных сооружений
- МГК ВКП (б) – Московский городской комитет Всероссийской коммунистической партии большевиков
- МКХ – Московское коммунальное хозяйство
- МУНИ – Московское управление недвижимых имуществ
- НЖП – Новая жилищная политика
- НКЗдрава – Народный комиссариат здравоохранения
- НККХ – Народный комиссариат коммунального хозяйства
- НКП – Народный комиссариат просвещения
- НКПС – Народный комиссариат путей сообщения
- НКТ – Народный комиссариат труда
- НКТорга – Народный комиссариат торговли
- НКФ – Народный комиссариат финансов
- НКЮ – Народный комиссариат юстиции
- НЭП – Новая экономическая политика
- ОЖСКТ – Общегражданское жилищно-строительное кооперативное товарищество

- РГАЛИ – Российский государственный архив литературы и искусства (г. Москва)
- РЖО – Районный жилищный отдел
- РЖЗО – Районный жилищно-земельный отдел
- РЖСКТ – Рабочее жилищно-строительное кооперативное товарищество
- РИК – Районная избирательная комиссия
- РККА – Рабоче-крестьянская Красная армия
- РКП – Российская коммунистическая партия
- РКСМ – Российский коммунистический союз молодежи
- РОНИ – Районный отдел недвижимых имуществ
- РСКТ – Районный союз кооперативных товариществ
- РУНИ – Районное управление недвижимых имуществ
- СНК (СССР, РСФСР) – Совет народных комиссаров (СССР, РСФСР)
- Совет РК и КД – Совет рабоче-крестьянских и красноармейский депутатов
- СТО – Совет труда и обороны
- СЗ СССР – Собрание законов и распоряжений рабоче-крестьянского правительства СССР
- СП СССР – Собрание постановлений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства СССР
- СУ РСФСР – Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства РСФСР
- УНИ – Управление недвижимых имуществ
- ЦГАС-Пб – Центральный государственный архив Санкт-Петербурга (г. Санкт-Петербург)
- ЦЖО – Центральный жилищный отдел
- ЦЖС – Центральный союз жилищной кооперации (Центржилсоюз)
- ЦИК (СССР) – Центральный исполнительный комитет СССР
- ЧЖК – Чрезвычайная жилищная комиссия
- ЭКОСО – Экономическое совещание

Введение

Когда у человека есть жилище – это нормально. Для европейца поиск и обретение жилья (в виде покупки или аренды) не составляет проблемы – были бы деньги, а жилище есть на любой вкус.

Совершенно иначе обстояло дело в СССР. Квартиры, где совместно вынуждены были проживать несколько семей (в каждой комнате по одной семье). Частные дома, которыми их владельцы не могли распоряжаться. Коммуны, в которых совместно жили те, кто вместе работал в одном трудовом коллективе на фабрике, заводе или учреждении. Гостиницы, превращенные в общежития с одной кухней и одним туалетом на 120 человек. Бараки с перегородками из простыней.

20-30-е гг. это время, когда власть могла заселить семью в проходную комнату или в общую ванную. Когда законодательство разрешало в случае, если человек жил один в комнате в 12 квадратных метров подселить к нему для совместного проживания совершенно постороннего человека. Когда в случае увольнения в работы человека вместе с семьей могли выселить прямо на улицу.

Европейские исследователи, изучавшие жилищную политику в России в период 20-30-х гг., принимали в качестве объяснения острой жилищной нужды, то оправдание, которое давала советская власть – разрушение жилищного фонда, вызванное гражданской войной, временное отсутствие строительных материалов, трудности с финансовыми средствами, дефицит трудовых (людских) ресурсов, неразвитость жилищной стройиндустрии и т.п. Иного европейец и помыслить не мог. Не специально же советская власть все это делала.

Оказывается специально! Именно так! Причем, очень осмысленно и целенаправленно.

Советская историография, посвященная вопросам обеспеченности населения жилищем в период 20-30-х гг., не отрицала зависимости между жилищным кризисом, с одной стороны, и индустриализацией и коллективизацией, с другой. Она указывала на связь между концентрацией усилий по возведению предприятий индустрии (с массовым притоком к ним, от-

рываемого от земли крестьянского населения) и отставанием в вопросе удовлетворения потребностей населения в жилище. Она рассматривала проблемы развития жилищного фонда старых городов в связи с возрастающей потребностью в жилище. Она открыто говорила о дефиците жилища по причине недостаточных темпов жилищного строительства.

Однако она никогда не признавала государственную жилищную политику в качестве главной причины жилищного кризиса в стране. Данное исследование свидетельствует именно об этом.

Дефицит жилища был выгоден власти. Она рассматривала государственную собственность на жилище, как основное средство своего управленческого воздействия на гигантские массы населения, приводимого в движение коллективизацией и индустриализацией. Она сознательно ограничила все формы появления жилища и распределения жилища, кроме государственного строительства и государственного же распределения. И стратегически была ориентирована на полное запрещение негосударственных форм собственности. На словах, афишируя независимый характер кооперативной и частной форм собственности, власть, на деле, законодательно полностью подчиняла их себе и использовала как своеобразный резерв жилища и антикризисный ресурс. Официально поддерживая, якобы альтернативные государственным формы владения и распоряжения жилищем, она, фактически, весьма эффективно использовала непринудительные способы употребления инициативы, естественной активности и денежных средств населения для самостоятельного решения жилищных проблем (но под полным контролем со своей стороны).

Замена государственным жилищным сектором частного была лишь вопросом времени. Необходимость вытеснения и уничтожения частного владельца жилищем была для власти очевидной, так как в индивидуальном жилище она видела источник мелкобуржуазного быта – основу капитализма, источник независимости людей. Поэтому успехи развития государственной жилищной сферы определялись не по росту реальных показателей обеспеченности населения жильем, а по снижению количества индивидуального строительства, которое власть рассматривала как потенциальную угрозу своим программам.

Лишь хроническая неспособность (и нежелание) власти справиться с жилищным кризисом, отладить процессы хозяйственного ведения жилищем, развернуть массовое жилищное строительство оттягивали решение о полном запрещении частного владения жилищем. Власть вынужденно мирилась с нестратегическим присутствием в городах частного жилища и допускала его в концепцию построения социализма также вынуждено и также негласно, как вынужденно и негласно впустила в политэкономии социализма частный крестьянский рынок. Власть прятала частное жилище на периферии городов, старательно сносила его в центральных частях города, заполняя освободившиеся территории символами эпохи – образцами передовой пролетарской архитектуры, образцами сталинского ампира, позднее – первенцами панельного домостроения и т.д. Власть вяло боролась с «нахаловками», понимая, что, запрещая и снося самовольно построенное убогое жилище, она, в той или иной мере, будет вынуждена брать на себя заботу о бездомных.

Не только индустриальные приоритеты – тяжелая промышленность в первую очередь, а строительство жилья «как получится» – создавали острый жилищный дефицит в соцгородах-новостройках. Не только невыполнение планов жилищного строительства (в силу целого ряда причин) ухудшали положение населения в существующих населенных пунктах.

Воспроизводство и обострение жилищного кризиса было заложено в самой жилищной политике власти, основанной на государственном владении, распоряжении и распределении жилища.

Скученность коммунального проживания населения была выгодна власти. «Прозрачность» переуплотненного коммунального жилища, в котором покомнатно-посемейно проживали люди, обеспечивала контроль и догляд за настроением, повседневным поведением и строем мысли населения, создавала обстановку исключаящую самоорганизацию людей для любого противления власти.

Настоящее исследование опирается, прежде всего, на официальные постановления власти. Этот подход не случаен – только изучая распоряжения, с помощью которых власть формировала управленческий механизм осуществления жилищной политики, можно реконструировать саму политику. Это подход в изучении как бы «сверху», то есть со сторо-

ны целенаправленного проведения жилищной политики властью. При таком рассмотрении «высвечивается» лишь то, что было допущено властью.

Безусловно, нововведения не всегда возникали лишь «наверху», иногда распространение тех или иных явлений шло стихийно «снизу», а затем лишь осмыслялось и закреплялось во всероссийском масштабе, соответствующим постановлением Политбюро ЦК, ЦИК СССР, ВЦИК РСФСР, СНК СССР, СНК РСФСР. Власть очень часто и сноровисто приспособлялась к ситуации, использовала ее в своих целях, подстраивала под себя, регламентировала и официально закрепляла уже сложившиеся инициативы. Например, таким образом, законодательно была закреплена деятельность администрации предприятий по выселению из принадлежащего предприятиям жилища всех посторонних, с целью формирования целостных трудо-бытовых коллективов. Таким путем шло создание жилищной кооперации – было узаконено стихийно возникшее движение населения, сохранившего дореволюционную память об эффективности кооперации в решении жилищных проблем. Такой была легализация действий местных исполнительных органов по изъятию у жилищной кооперации излишков отремонтированной (или построенной) ею жилой площади. Во всех этих случаях, власть не предвосхищала, а лишь законодательно закрепляла уже осуществляющуюся практику, лишь фиксировала свою позицию в отношении к уже сложившейся ситуации.

Конечно, изучение исторического процесса через призму официальных постановлений партии и правительства однобоко, оно не дает всеобъемлющего и исчерпывающего описания государственной жилищной политики. Реальное положение дел всегда имеет две составляющие – искусственную (властные распоряжения, постановления, законы) и естественную (реальное поведение населения, реальные действия исполнителей на местах). И они никогда не совпадают.

Изучение реального положения дел, безусловно, отклоняющегося от властных предписаний, основанного на неустанных попытках людей найти выход из положения, в которое их ставила власть (нелегальное перераспределение жилища, фиктивные браки, жилищные взятки, ложные прописки, нелегальная продажа и покупка жилища, самовольное вселе-

ние в общежития, гостиницы, турбазы, склады, конюшни, сараи, гаражи и проч.) – это тема отдельного обстоятельного исследования, сомасштабного настоящему. В этом смысле, данное исследование, это лишь составная часть осуществляющейся работы, конечная цель которой – всесторонне описать государственную жилищную политику (в условиях тоталитарного режима) через сравнительный анализ и сопоставление реконструированной политики власти и реальной фактографии.

Данное исследование и есть реконструкция официальной государственной жилищной политики в СССР в рассматриваемый период.

Рассмотрение материала начинается с 1921 г., с явления, которое в советской историографии оказалось совершенно обойденным вниманием исследователей, случайно заслоненным НЭПом или сознательно не замеченным – Новая жилищная политика. Основываясь на постановлениях партии и правительства, исследование реконструирует целевые установки советской власти в отношении жилища и принципы, на которых основывалась официальная жилищная политика.

Исследование позволяет ответить на вопросы, ответ на которые до сих пор отсутствовал: в чем заключалась и как осуществлялась общегосударственная жилищная политика в СССР; какие цели преследовала; каким социальным содержанием была детерминирована; какие культурные и политические основания лежали в ее основе; по каким причинам происходило ее изменение; как законодательно обеспечивалось ее осуществление; для чего была введена Новая жилищная политика и как она осуществлялась; что такое Чрезвычайная Жилищная Комиссия и какие задачи она выполняла; каким образом была устроена система государственного распоряжения жилищем и др.

Автор заинтересован в развитии темы данного исследования и открыт к любым дискуссиям – memark@online.ru.

I Новая жилищная политика – спасение жилищ от разрушения

К 1921 г. разрушение муниципализированного жилища и технической инфраструктуры, наступившее в связи с уничтожением класса собственников недвижимости, ранее попечительствовавших о своих домовладениях, приобретает характер национального бедствия.

Безусловно, не только отмена права частной собственности на недвижимость и уничтожение, тем самым, класса домовладельцев, вызвала нарушение системы попечения о жилище. Были и иные причины, в частности, не менее значимым являлось отсутствие у жильцов внутренней мотивации к заботе о жилье, в связи с тем, что господствующая система выселений, переселений, уплотнений вызывала текучесть населения домов и создавала у населения неуверенность в длительном пользовании жилищем, и – как неременное следствие – незаинтересованность в сохранении жилища в исправности и поддержании его в порядке за счет собственного труда и внимания. «Та хозяйственная работа, которая так важна для сохранения жилища – вовремя вставить стекло, законопатить щели, вбить гвоздь, залатать крышу – повседневный ремонт, отсутствие которого приводит к быстрому и прогрессирующему разрушению жилища – почти совершенно исчезла за время революции, ибо лишилась своей основы: заинтересованности в сохранении жилища со стороны его обитателя, неуверенного в завтрашнем дне»¹.

Констатируя отсутствие сознательного отношения к сбережению жилища, власть принимает решение о формировании системы принудительных мер хозяйственного попечения о жилище, способных, с одной стороны, заставить, а с другой – заинтересовать жильцов в заботе о жилище.

В качестве принудительных мер вводится система трудовых повинностей. Так, в вышедшем 28 января 1921 г. постановлении Главкомтруда

¹ Новое в жилищной политике РСФСР // Коммунальное дело. Сборник Главного Управления Коммунального хозяйства НКВД. 1921. № 1. С. 18.

и Наркомтруда «О работе в пределах домовладения»² предписывается повысить возраст жильцов, привлекаемых к работам по санитарной и снеговой очистке в пределах домовладения, мужчин – до 55 лет; женщин – до 45 лет.; привлекать на эту работу также инвалидов III группы при отсутствии специального запрещения врачебно-контрольных комиссий; женщин, имеющих при себе детей, не вскармливаемых грудью, а также женщин, членов семей рабочих и служащих, занимающихся домашним хозяйством, независимо от числа обслуживаемых ими лиц³. Разрушение жилого фонда вынуждает власть в марте 1921 г. принять специальный декрет «О мерах по улучшению водоснабжения, канализации и ассенизации в Республике»⁴, согласно которому, рабочим, занятым в производстве вышеназванных работ, предоставляется «бронь» от службы в армии⁵, а уже находящиеся на армейской службе бывшие рабочие и служащие водопроводных, канализационных и ассенизационных предприятий откомандировываются из армии на свою прежнюю службу⁶.

Заинтересованность в самостоятельном ремонте дома жильцам также прививается насильно. Для этого власть публично, в форме нормативного акта⁷, уведомляет о своей неспособности (как она объясняет – «за временным недостатком материалов и рабочей силы») осуществлять в муниципализированных домах повсеместный текущий ремонт и починку

² «О работе в пределах домовладения» – Постановление Главкомтруда и Наркомтруда от 20 января 1921 г. // Бюллетень Трудового фронта. 1921. № 2. С. 9-10.

³ Там же. С. 10.

⁴ СУ РСФСР. 1921. № 28. ст. 160.

⁵ Причина такой меры – катастрофическое ухудшение состояния домов в результате затопление подвалов домов водой и фекалиями, происходящее вследствие подтопления грунтовыми водами и порчи водопровода и канализации (Гуревич С.А. Обзор жилищно-коммунального дела в Москве и деятельность Московской Жилищно-Санитарной Инспекции и Секции Коммунальной Санитарии в 1922 г. – М., Издание Санитарной Части М.О.З., 1923. - 80 с.).

⁶ Власть придает этому вопросу настолько важное значение, что даже запрещает подвергать лошадей обозов Коммунальных отделов (единственный и дефицитный вид транспорта в тот период), занятых подвозом воды и вывозом нечистот, каким бы то ни было военным мобилизациям, гужевым повинностям и проч. чрезвычайному использованию, предусмотренному особыми декретами СНК (СУ РСФСР. 1921. № 28. ст. 160. С. 163).

⁷ СУ РСФСР. 1921. № 56. ст. 355.

водопровода, канализации, газового и центрального отопления и проч.⁸, а в отношении некоторых домовладений даже реально прекращает всякие ремонтно-эксплуатационные работы. Эти работы предлагается выполнять жильцам самостоятельно – за счет собственных средств и своими силами⁹. При этом власть обещает всячески содействовать проведению жильцами перечисленных выше работ и предписывает Коммунальным Отделам оказывать всестороннее содействие жильцам материалами и квалифицированной рабочей силой¹⁰, а по окончании ремонта даже возместить стоимость ремонтных работ в размере средней стоимости такого ремонта¹¹.

Для того, чтобы принудить всех проживающих в доме участвовать своими силами в его ремонте, используется тот же принцип «коллективизма», что и при организации жизни и деятельности в трудо-бытовых коллективах¹². В частности, мнение отдельных жильцов не имеет значения, в случае, если решение принято большинством жителей. А в случае сопротивления исполнению решения коллектива (пусть даже пассивному), выражающемуся в «нежелании меньшинства жильцов участвовать, например, в текущем ремонте или доставке дров для непрерывного функционирования центрального отопления»¹³, домоуправлению или заинтересованной группе жильцов предоставляется право производить ремонт своими силами, с последующим взысканием (при помощи Коммунального Отдела) части затрат по ремонту с лиц, отказавшихся в нем участвовать¹⁴. Предлагая большинству выдавливать из меньшинства согласие участвовать в ремонтных работах под угрозой выставления им

⁸ Там же.

⁹ Там же. С. 463.

¹⁰ Там же. С. 464.

¹¹ Там же. С. 464.

¹² См. Меерович М.Г. Биография профессии. Очерки истории жилищной политики в СССР и ее реализации в архитектурном проектировании. 1917-1941 гг. – Иркутск: Изд-во Иркутского государственного технического университета, 2003. – 217 с.; Меерович М.Г. Социально-культурные основы государственной жилищной политики в РСФСР. 1917-1941 гг. – дисс. на соиск. уч. ст. доктора историч. наук., Улан-Удэ. 2004. – 659 с.

¹³ СУ РСФСР. 1921. № 56. ст. 355. С. 464.

¹⁴ Там же. С. 464.

счетов на оплату произведенных работ¹⁵, власть предоставляет государственным коммунальным органам фактическое право открытого принудительного воздействия на «инакомыслящих». Так, декрет дает инициативной группе возможность войти в Коммунальный Отдел с просьбой о выселении «отказников» (лиц, отказавшихся участвовать в ремонте) и о вселении лиц, которые дали согласие на участие в ремонте. Коммунальный Отдел должен решить вопрос о выселении в течение двух недель со дня поступления просьбы¹⁶.

Причем, заметим, это предписание направлено очень выборочно – вопрос о выселении решается, прежде всего, относительно социально-чуждых. При этом социально-близким – рабочим и служащим советских учреждений и предприятий, кои не имеют другого дохода, кроме своей основной службы, ничто не угрожает. Они могут в ремонтах, заготовке дров и прочих эксплуатационных хлопотах не участвовать, выселению они не подлежат¹⁷.

Власть, с одной стороны, принуждает, а с другой, стимулирует тех жильцов, которые своими средствами отремонтируют и приведут в полный порядок водопровод, канализацию или центральное отопление, обещая не выселять их из занимаемых ими квартир в течение 3-х лет¹⁸. А в случае уплотнения квартиры предоставляет такому жильцу право выбора любимейшей ему комнаты в занимаемой квартире (в пределах жилищной нормы)¹⁹. Власть обещает, что не тронет этих жильцов – оставит их жить в этом доме, даже в том случае, если дом станет расчищаться для размещения в нем рабочей коммуны (т.е. в случае создания «дома-коммуны»)²⁰.

¹⁵ Роль плательщика в подобных случаях, как правило, оказывается незавидной, так как проверить правильность и обоснованность счета он, как не специалист, обычно, не в состоянии, обжаловать завышение предъявленных к оплате сумм (если таковое обнаружится) негде, а Коммунальный Отдел, при этом, нажимает – плати, а то выселим.

¹⁶ Там же. С. 464.

¹⁷ Там же. С. 464.

¹⁸ Там же. С. 464.

¹⁹ Там же. С. 464.

²⁰ Там же. С. 464.

Несмотря на все принимаемые меры справиться с проблемами хозяйственного ведения муниципализированным жилищем хронически не удастся²¹ – разрушение жилищного фонда достигает катастрофических размеров. Не замечать этого, закрывать на это глаза становится уже невозможным.

И власть решается на невероятный шаг – почти в один день с принятием декрета «Наказ СНК о проведении в жизнь Новой Экономической Политики»²² от 9 августа 1921 г.²³ (и даже за день до него)²⁴, власть объ-

²¹ В дореволюционный период частные домовладельцы самостоятельно организовывали процесс ухода за жилищем, постепенно расширяя сферу этой деятельности по мере расширения объема домовладений. Таким образом, возможности (квалификационные, организационно-управленческие, технические и проч.) и сфера деятельности жилищных органов постоянно оказывались сомасштабны друг другу. Задача, которая встала перед новой властью – единомоментно организовать уход за жильем сразу в масштабе всей страны, оказалась, вследствие целого ряда обстоятельств (уничтожения класса собственников домовладениями, специфические условия материального, технического, финансового снабжения, общий социально-культурный фон пользования жилищем и т.п.) превышающей возможности и отдельных личностей, и коллективов исполнителей. Создаваемая властью организационная структура, попечительствующая о жилище, должна была осуществлять весь комплекс работ с жильем (борьба с разрушением жилищ по причине бесхозяйственного обращения с ним, текущая эксплуатация – снабжение водой, электроэнергией, теплом, канализованием, уборкой и вывозом мусора, благоустройством, озеленением, текущим ремонтом, капитальным ремонтом и проч.), но не могла реально обеспечить этого.

²² Политическое решение о переходе к новой экономической политике было принято на X съезде РКП (б), открывшемся 8 марта 1921 г. (История коммунистической партии Советского Союза. М., 1970. Т. 4. Кн. 1. С. 50-72), хотя, как утверждается в постановлении IX Всероссийского Съезда Советов по вопросам новой экономической политики: «основные начала (новой экономической политики – М.М.) были определены еще раньше – во время первой «передышки», весной 1918 г.» (СУ РСФСР. 1921. № 4. ст. 43. С. 41-46). Значение новой экономической политики и ее условия были разъяснены В.И. Лениным в работе «О продовольственном налоге» (Ленин В.И. О продовольственном налоге. Значение новой политики и ее условия. М., 1989) и зафиксированы в подготовленной В.И. Лениным резолюции «Об экономической политике» (История коммунистической партии ... Указ соч. С. 72-77), принятой X Всероссийской конференцией РКП (б) (26 - 28 мая 1921 г.) («Об экономической политике» – Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. В 5-ти т. 1917-1967 гг. Сборник документов за 50 лет. – М., Политиздат, 1967. Т. 1, 1917-1926 гг. - 783 с., С. 234-236). Но собственно факт законодательного введения Новой Экономической Политики фиксируется 9 августа 1921 г. – выхо-

являет Новую Жилищную Политику²⁵, казалось бы, диаметрально противоположную той генеральной линии, которую осуществляла с первых дней своего существования. Главный признак новой жилищной политики заключается в том, что в жилищное хозяйство возвращаются частная инициатива, личные денежные средства и частная собственность – власть объявляет старт процессу возвращения отобранного частного жилища его бывшим владельцам (а также, проживающим в домовладениях, коллективам жильцов²⁶) – демуниципализацию²⁷.

Власть предписывает Коммунальным Отделам, оценив свои реальные возможности в осуществлении «хозяйственного попечения о домах»,

дом декрета «Наказ СНК о проведении в жизнь начал новой экономической политики» от (СУ РСФСР. 1921. № 59. ст. 403).

²³ СУ РСФСР. 1921. № 59. ст. 403.

²⁴ Новая Жилищная Политика введена 8 августа, декретом «О пересмотре Коммунальными отделами списков муниципализированных домов» (СУ РСФСР. 1921. № 60. ст. 409), а «Наказ СНК о проведении в жизнь начал новой экономической политики» принят на следующий день – 9 августа (СУ РСФСР. 1921. № 59. ст. 403).

²⁵ Название «Новая жилищная политика» это не современная выдумка, новая политика партии в области жилищного и коммунального дела так и именовалась в рассматриваемый период. В частности, одна из статей в журнале «Коммунальное дело» за 1922 г. называлась «Новая жилищная политика и извращения нэпа» (// Коммунальное дело. Сборник Главного Управления Коммунального Хозяйства НКВД. 1922. №2. С. 14-20); а в «Обзоре жилищно-коммунального дела в Москве и деятельности Московской Жилищно-Санитарной Инспекции и Секции Коммунальной Санитарии в 1922 г.», так назывался раздел, посвященный реформе жилищно-коммунального дела, начавшейся в России выходом постановления СНК от 8 августа 1921 «Об управлении домами (положение)» (см. Гуревич С.А. Указ. соч. С. 15). Этот же термин применяется и в циркулях НКВД («О пределах демуниципализации» – Циркуляр НКВД по ГУКХ № 180 от 2 июня 1922 г. (Бюллетень НКВД. 1922. №22) / Жилищное право. Комментарий к законам (по 16 сентября 1923 г.). Юридический справочник № 3 группы юристов-кооператоров. М., 1923 – 162 с., С. 70-71). Он же употребляется и в редакционной статье журнала Жилищное товарищество № 1, 1922 г. (см. // Жилищное товарищество. 1922. №1), а также и в других статьях и материалах (// Жилищное товарищество. 1922. № 6. С. 31; // Жилищное товарищество. 1923. № 15-16. С. 3).

²⁶ Напомним, что это те коллективы жильцов, которые сложились в жилище в результате проводимой вот уже почти четыре года кампании по уплотнению, вселению, подселению, переселению и т.п., то есть совершенно иные, по своему социально-культурному составу, коллективы жильцов, нежели те, что существовали до революции.

²⁷ СУ РСФСР. 1921. № 60. ст. 409.

представить списки строений, которые могут быть демунципализированы²⁸. Декрет предписывает: «Обязать Коммунальные Отделы в двухмесячный срок пересмотреть списки муниципализированных домов и представить в Народный Комиссариат Внутренних Дел утвержденные списки тех домов, которые ... могут быть переданы коллективам и отдельным лицам ... »²⁹.

Новая жилищная политика имеет в качестве своей самой главной задачи восстановление жилого фонда. Поэтому декрет СНК от 8 августа 1921 г.³⁰ предоставляет право исполкомам сдавать в долгосрочное пользование коллективам жильцов муниципализированные дома на условиях их содержания; а декрет СНК от 28 декабря 1921 г.³¹ разрешает (с согласия ГУКХ НКВД) возвращать в собственность бывшим владельцам жилые строения при условии производства последними в годичный срок полного ремонта³².

С введением НЭПа и Новой жилищной политики власти приходится признать наличие экономических механизмов активизации хозяйственной жизни и деятельности. Признать и использовать их. Для этого ей даже приходится якобы отступать от собственных основополагающих декретов – Декрета СНК от 14 декабря 1917 г. «О запрете сделок с недвижимостью»³³ и Декрета ВЦИК РСФСР от 20 августа 1918 г. «Об отмене прав частной собственности на недвижимости в городах»³⁴. Но это лишь мнимое отступление – «экономическое» понимается властью весьма своеобразно и трактуется ею однозначно только в свою пользу. Отдельным декретом «О предоставлении собственникам немунципализированных

²⁸ Там же. С. 516.

²⁹ Там же. С. 516.

³⁰ «Об управлении домами (положение)» – Декрет СНК от 8 августа 1921 г. (СУ РСФСР. 1921. № 60. ст. 411).

³¹ «Об условиях демунципализации домов» – Постановление СНК от 28 декабря 1921 г. (Бюллетень НКВД. 1922. № 3-4) / Систематическое собрание законов РСФСР действующих на 1 января 1928 г. (7 ноября 1917 г. - 31 декабря 1927 г.). Под. ред. Я.Н. Бранденбургского Т. 2. - М., Юридическое издательство НКЮ РСФСР, 1929 - 1144 с., С. 861.

³² Бывшим владельцам возвращаются далеко не все строения, а лишь определенная их категория. Ниже она будет охарактеризована подробно.

³³ СУ РСФСР. 1917. № 10. ст. 154.

³⁴ СУ РСФСР. 1918. № 62. ст. 674.

строений права возмездного отчуждения недвижимого имущества», принятым в тот же день, что и декрет «О пересмотре Коммунальными отделами списков муниципализированных домов»³⁵, во изменение декрета «О запрете сделок с недвижимостью» и в дополнение декрета «Об отмене прав частной собственности на недвижимость в городах», власть решает «возмездное отчуждение немунципализированных строений собственниками их»³⁶. В декрете оговариваются условия переуступки прав собственности – желающие получить в собственность недвижимость (например, взамен той, которую у них отобрали) могут купить³⁷ ее у тех владельцев, у которых она осталась не отобранной (то есть не муниципализированной по тем или иным причинам)³⁸. В результате, государственный бюджет получает некоторые суммы по налогам со сделок³⁹, а

³⁵ СУ РСФСР. 1921. № 60. ст. 410.

³⁶ Там же.

³⁷ Власть, тем самым, в духе ее новой экономической политики отказывается от положений своих собственных фундаментальных декретов, принятых еще в начале своего правления – декрета СНК от 14 декабря 1917 г. «О запрещении сделок с недвижимостью» (СУ РСФСР. 1917. № 10. ст. 154), а также декрета ВЦИК от 20 августа 1918 г. «Об отмене прав частной собственности на недвижимости в городах» (СУ РСФСР. 1918. № 62. ст. 674).

³⁸ Причем, сам характер «собственности», новыми владельцами и новой властью понимается совершенно по-разному. Бывшие собственники, обретшие заново (за отдельные деньги) недвижимость, взамен отобранной у них (т.е. муниципализированной) еще убедятся в этом. Но, несколько позже, когда власть в законодательном порядке начнет предписывать им на каких условиях и как они должны использовать свою «собственностью» – кого они могут пускать жить (путем сдачи части помещений в аренду), а кого не имеют право; каким образом они обязаны распоряжаться, «принадлежащими» им жилой площадью и надворными постройками, а как им поступать не следует; какие «оброки» должны платить (в виде излишков жилой площади), а какие сдавать в виде 10% натурального жилищного налога; в каком состоянии обязаны содержать свое жилище (что также противоречит понятию «собственности»), а в каких случаях, коммунальный отдел может посчитать данное домостроение «содержащемся в неудовлетворительном состоянии» и отобрать; в каких случаях власть имеет право выселить «собственников» из занимаемых ими помещений (например, если они не желают трудиться и т.п.), а в каких подселить в частное жилище дополнительных жильцов (периодически обостряющийся жилищный кризис подталкивает власть к принятию нормативных актов об уплотнении частного жилого фонда и о вселении в частное жилище жильцов по направлению коммунальных отделов) и т.п.

³⁹ Сделка считается законной лишь в случае ее официальной регистрации в губернских и уездных отделах и бюро юстиции. Власть поручает коммунальным