

УДК 316.334.55+
316.342.2+314.745.25

ИРИНА ПРИБЫТКОВА,

доктор экономических наук, профессор, ведущий научный сотрудник отдела социальных структур Института социологии НАН Украины, Киев

Полицейский характер советской паспортной системы

Аннотация

В статье исследуется полицейский характер единой паспортной системы, введенной в СССР в 1932 году с целью поддержки политики колхозного строительства и осуществления государственного курса на ускоренную индустриализацию страны. Автор использует архивные документы в анализе паспортной системы как комплекса правовых санкций для ограничения права выбора места проживания и прямого закрепления граждан страны за ним с помощью института прописки. В начале 1930-х годов вводится государственная система оргнабора работников. За период 1929–1932 годов в СССР были построены 1500 предприятий, в 1933–1937 — 4500, а в 1938–1940 — 3000. Для обеспечения их функционирования через систему оргнабора в города были привлечены в добровольно-принудительном порядке 18 млн крестьян. Концентрация новоявленного рабочего класса в городах сопровождается созданием института государственного обеспечения работникам предприятий жилищных условий с минимальными стандартами и их пропиской по адресу предоставления жилья.

Внимание акцентируется на тесной связи правовой системы в ее конкретном воплощении в 1930-х годах с жилищной системой. Последняя становится неотъемлемой частью действующей в стране экономической системы, которой власть навязала экономическую функцию принуждения к трудовой деятельности, привлечения рабочих кадров и их закрепления на производстве. Автор приходит к заключению, что, используя механизм бесплатного распределения жилья, административно-командная система СССР смогла решать вопросы, которые требовали ранее применения прямых репрессий.

Советское законодательство не отрицало классовую сущность своей паспортной системы, объясняя необходимость ее введения требованиями времени:

сложными условиями “классовой борьбы и решения задач диктатуры рабочего класса на различных этапах построения социализма”. Парадоксальность этой идеологии заключается в противоречивости декларации антагонизма противоборствующих сторон: господствующего рабочего класса, умножающего свои ряды за счет беглых крестьян, и поверженного крестьянства с клеймом кулака-мироеда. Автор считает такую идеологию порочной, поскольку она нацелена на маркировку определенной идеологии, а не на объяснение сути.

Ключевые слова: советская паспортная система, прописка, режимные территории, жилищная система, тоталитарный характер советской политической системы

ІРИНА ПРИБИТКОВА,

доктор економічних наук, професор, провідний науковий співробітник відділу соціальних структур Інституту соціології НАН України, Київ

Полицейський характер радянської паспортної системи

Анотація

У статті досліджується поліцейська природа єдиної паспортної системи, запровадженої в СРСР у 1932 році з метою підтримки політики колгоспного будівництва та здійснення державного курсу на пришвидшену індустріалізацію країни. Автор використовує архівні документи в аналізі паспортної системи як комплексу правових санкцій для обмеження права вибору місця проживання та прямого закріплення громадян країни за ним на засадах інституту прописки. На початку 1930-х років упроваджується державна система організації робітників. За період 1929–1932 років у СРСР побудовано 1500 підприємств, у 1933–1937 — 4500, а у 1938–1940 — 3000. Для забезпечення їхнього функціонування через систему організації залучено до роботи в містах у добровільно-примусовий спосіб 18 млн селян. Концентрація новоявленого робітничого класу в містах супроводжується створенням інституту державного забезпечення робітникам підприємств житлових умов з мінімальними стандартами та їхньою пропискою за адресою наданого житла.

Увага акцентується на тісному зв'язку правової системи СРСР в її конкретно-му втіленні в 1930-х роках із житловою системою, що стає невіддільною частиною чинної економічної системи, якій влада нав'язала економічну функцію при-

мусу до трудової діяльності, залучення робочих кадрів та їх закріплення на виробництві. Автор доходить висновку, що за допомогою механізму безкоштовного розподілу житла адміністративно-командна система СРСР спромоглася розв'язувати питання, котрі вимагали раніше застосування прямих репресій.

Радянське законодавство не заперечувало класову сутність своєї паспортної системи, пояснюючи необхідність її упродовження вимогами часу: складними умовами "класової боротьби і виконання завдань диктатури робітничого класу на різних етапах побудови соціалізму". Парадоксальність цієї ідеологемі полягає в суперечності самої декларації антагонізму протиборчих сторін: панівного робітничого класу, що множив свої лави за рахунок збіглого селянства, і самого поваленого селянства з тавром куркуля-глитая. Автор вважає таку ідеологему хибною, оскільки вона націлена на маркування певної ідеології, а не на пояснення сутності.

Ключові слова: *радянська паспортна система, прописка, режимні території, житлова система, тоталітарний характер радянської політичної системи*

IRYNA PRYBYTKOVA,

Doctor of Sciences in Economics, Leading Research Fellow at the Department of Social Structures, Institute of Sociology of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv

Police Nature of the Soviet Passport System

Abstract

The author investigates the police nature of soviet passport system, established in the USSR in 1930 for support of the state course headed for collective farm building and accelerated industrialization of country. The author uses archive documents in the research of passport system as a complex of legal sanctions for restriction of the right to choose the place of residence and direct attachment of citizens to their localities by means of 'propiska' system. At the beginning of thirtieth the largescale state programmes were spread out for regulating of the migration flows: the organized recruitment of workers and agricultural resettling of families were the the most efficient ones. There were built up in the USSR in 1929-1932 1500 industry works, in 1933-1937 – 4500 and in 1938-1940 – 3000. 18 millions of peasants were transferred from the countryside to the urban places of inhabitation. The homeless newly-made working class is provided with housing conditions of minimum standards and propiska according to the address.

The author puts special emphasis on close connection of the legal system in its concrete embodiment with housing system in the USSR in thirties. The last becomes the integral part of working economic system with the functions of compulsion to labour activities, joining the ranks of the working class and their attachment to the socialist production. The author comes to the conclusion that administrative and government systems of the USSR, using the mechanism of rent-free distribution in the dwelling sphere as the control lever, proved to be more effective when solving the problems, that required before for direct repression.

The Soviet legislation did not disclaim the class character of home passport system, explaining necessity of its creation by demands of the times, in particular by complicated circumstances of the “class struggle and unsettled questions of dictatorship of working class at the different stages of socialist construction”. Paradoxicality of this ideologeme consists in contradictoriness of declaration on antagonistic classes: ruling working class, increasing rows owing to runaways from crushed down countryside, and exhausted by class struggle and starvation peasantry with a stigma of “kulaks”. Is it possible? The author is looking for answers.

Keywords: Soviet passport system, “propiska”, regime territory, housing system, totalitarian nature of soviet politician system

Предисловие

27 декабря 1932 года в Москве Председатель ЦИК СССР М.И. Калинин, Председатель Совнаркома СССР В.М. Молотов и секретарь ЦИК СССР А.С. Енукидзе подписывают постановление № 57/1917 “О введении единой паспортной системы по Союзу ССР и обязательной прописки паспортов”. Полицейский характер этого нововведения виден уже из того же текста постановления, где причины введения паспортной системы разъясняются так: “с целью улучшения учета населения городов, рабочих поселков, новостроек и разгрузки этих населенных мест от лиц, не связанных с производством и работой в учреждениях и школах, не занятых общественно полезным трудом... а также с целью очищения этих населенных мест от кулацких, уголовных и прочих антиобщественных перечисленных элементов...”

Кулацкие элементы, которые прячутся в городах, — это и есть деклассированное беглое крестьянство, а разгрузка городов от не занятых общественно полезным трудом лиц — это принудительное направление в места, где наблюдается острая нехватка рабочей силы. Механизм прописки паспортов вводится в действие как *мощный инструмент регулирования расселения граждан в пределах территории всего СССР*. При этом неизмеримо возрастают возможности контроля за гражданами и совершенствуется “механизм полицейского поиска”: возникает система всесоюзного поиска через сеть паспортных столов — специальных справочных центров, созданных в населенных пунктах. Государство готовится к “Великому террору”.

Время выбрано точно: нужно выявить, поставить на учет, распределить на потоки в зависимости от социального положения и закрепить за государственными работами миллионы крестьян, раскулаченных или просто сбежавших из села от ужасов коллективизации, непосильных хлебозаготовок и голода. Нужно умело и своевременно воспользоваться плодами победы, достигнутой в процессе “коренного перелома”, закрепить принудитель-

ное деление общества на “строителей нового мира” и неблагонадежных. И каждый из них с тех пор попадает под жесткий контроль ОГПУ.

Положение о паспортах гласит: “Все граждане Союза ССР в возрасте от 16 лет, постоянно проживающие в городах, рабочих поселках, работающие на транспорте, в совхозах и на новостройках, обязаны иметь паспорта”. С того времени вся территория страны делится на две неравные части: ту, где введена паспортная система, и ту, где ее нет. Вводится обязательная прописка паспортов в органах милиции в течение 24 часов по прибытии на новое место жительства. Обязательной становится и выписка. В паспорте обязательно указывается место жительства и место работы, прохождение обязательной воинской службы и перечень документов, на основании которых выдается паспорт. Предприятия и учреждения должны требовать от всех, кого принимают на работу, паспорта (или временные удостоверения) и отмечать в них время поступления на работу. Постановление поручает Главному Управлению рабоче-крестьянской милиции при ОГПУ СССР в десятидневный срок подать в Совнарком инструкцию о “проведении постановления”.

Паспортная система как комплекс правовых санкций политической советской системы

Малая Советская Энциклопедия 1930 года в статье “Паспорт” разъясняет его назначение и функции: “это особый документ для установления личности и права его предъявителя на временное отсутствие из места его постоянного проживания. Паспортная система была самым важным орудием полицейского влияния и налоговой политики в так называемом полицейском государстве... Советское государство не знает паспортной системы”.

Большая Советская Энциклопедия 1939 года, забыв о том, что за 9 лет до этого писала Энциклопедия Малая, заявляет уже вполне откровенно, что “паспортная система — это порядок административного учета, контроля и регулирования перемещения населения путем введения для него паспортов. Советское законодательство, в отличие от буржуазного, никогда не скрывало классовой сущности своей паспортной системы, используя ее в соответствии с условиями классовой борьбы и задачами диктатуры рабочего класса на разных этапах построения социализма”.

Анализ законодательных документов советской эпохи свидетельствует о том, что большинство из них, в частности те, что регулировали коренные вопросы жизни народа, никогда полностью не публиковались в открытой печати. Законодательство, определявшее правовую норму для народа, имело две части, и одна из них была гласной и открытой для всех граждан страны. Другая же, главная, носила секретный характер, поскольку диктовала государственным организациям, как именно следует понимать закон и практически воплощать его в жизнь. Вот почему постановление Совнаркома СССР № 43 от 14 января 1933 года утверждает “Инструкцию о выдаче паспортов”.

Секретный раздел инструкции о выдаче паспортов в 1933 году вводил ограничения на выдачу паспортов в режимных районах для большого перечня групп населения. К режимным были отнесены Ленинград, Москва, включая 100-километровую полосу вокруг города, а чуть позже и многие другие города и население пункт в пределах 100-километровой пограничной полосы на западе СССР. Из украинских городов к числу режимных

были отнесены Харьков, Киев, Одесса, Сталино (с 1961-го Донецк), Днепропетровск. В режимных местностях запрещалось проживать лицам, в которых советская власть склонна была усматривать прямую или опосредованную угрозу для своего существования, и, соответственно, выдавать им паспорта. Под контролем милиции этих людей высылали в другие регионы страны в течение 10 дней.

Новоприбывшие в режимные местности были обязаны подавать кроме паспорта еще справку о наличии жилой площади и документы, удостоверяющие цель приезда (приглашение на работу, договор о вербовке, справку правления колхоза об отпуске в “отход” и т.п.). Если же размер жилой площади, на которой намеревался прописаться прибывший, оказывался меньше установленной санитарной нормы (в Москве, например, санитарная норма составляла 4–6 кв. м в общежитиях и 9 кв. м в государственных домах), то ему отказывали в прописке. Сначала количество режимных местностей было небольшим, на все сразу ОГПУ не хватало рук. К 1953 году режим был распространен на 340 городов, местностей и железнодорожных узлов, на пограничную зону вдоль всей границы страны шириной от 15 до 200 км, а на Дальнем Востоке — до 500 км.

Чем быстрее рос город и чем больше сооружали промышленных объектов, значительная часть которых принадлежала к военно-промышленному комплексу, тем быстрее происходил перевод города в статус “режимной местности”. Таким образом, в плане свободы выбора местожительства в собственной стране индустриализация приводила к быстрому принудительному разделению территории страны на большие и малые “зоны”.

Особо унижительным было закрепление сельского населения. Согласно Постановлению Совнаркома СССР № 57/1917 от 27 декабря 1932 года и Постановлению № 801 от 23 апреля 1933 года, в сельской местности паспорта выдавались только в совхозах и на территориях, объявленных “режимными”. Остальные граждане, проживавшие в сельской местности, паспортов не получили. Оба постановления устанавливали длительную, связанную с множеством трудностей, процедуру получения паспортов для жителей села, если они хотели оттуда выехать. Проходили десятки лет, менялись инструкции и положения по паспортной работе, наркомы и министры внутренних дел, руководители страны, но это решение — основа закрепления крестьян за колхозными работами — сохраняло свое действие.

По мере того, как крестьяне находили малейшие щели в паспортном законодательстве, пытаясь использовать их для бегства из села, правительство ужесточало законы. Но крестьяне продолжали переезжать из села в село в поисках такого, откуда легче убежать в город. В каждом случае переезд на постоянное проживание из одной сельской местности в другую с 1933 года до марта 1935 года был своеобразным “легальным” способом бегства, не запрещенным законом.

Инструкция по паспортной работе, введенная в силу 14 февраля 1935 года приказом наркома внутренних дел СССР Г.Ягоды, содержала массу юридических законов, внешне (по форме) противоречивых, но включенных к документ сознательно, чтобы дать представителям местных властей (от председателя колхоза или сельсовета до начальника районного управления милиции) полную возможность для безграничного произвола в отношении рядового колхозника. Пункт 22 этой инструкции перечислял необ-

ходимые для получения паспорта документы, среди которых была и справка предприятия или учреждения о работе или службе с обязательной отметкой “с какого времени и в качестве кого работает на данном предприятии (учреждении)” лицо, желающее получить паспорт.

Бегство в города создавало иллюзию обретения свободы, а для большинства беглецов предоставляла временную отсрочку перед тем, как попасть из сельской кабалы в городскую. Здесь они сразу оказывались под гнетом “ударничества” и “трудовых вахт”, а если пробовали бежать с предприятий, на которые завербовались, то попадали в категорию бесправных “летунов” и подлежали административному выселению. Поиск лучшей жизни начинался снова, уже в другом месте, часто вдали от родного села. Так “индустриализация” усиливала процесс выгалкивания русских, украинцев, белорусов в национальные регионы и “отдаленные места”.

Паспортизация населения способствовала окончательному формированию в СССР системы поиска и учета тех людей, которых советская власть отнесла к разряду “преступников” или считала потенциально опасными. Вся территория страны была охвачена слежкой, однако это маскировалось под “учетом движения населения”. Приказ НКВД “230 сс” от 16 декабря 1938 года об улучшении работы кустовых адресных бюро прямо отмечал, что их создают для “улучшения работы милиции по поиску преступников”, а не для учета движения населения.

Инструкция о паспортной работе 1935 года главными задачами милиции в “соблюдении паспортного режима” в СССР определяла следующие: не допускать проживания без паспортов и без прописки; запрещать прием на работу или на службу без паспортов; очищать режимные местности от “уголовных, кулаческих и прочих антиобщественных элементов, а также от лиц, не связанных с производством и трудом”; взять в нережимных местностях весь “кулаческий, уголовный и прочий антиобщественный элемент” на особый учет.

Ширилась “индустриализация” и завершалась “сплошная коллективизация”, росли города, одни политические процессы сменяли другие, усиливался государственный террор и росло количество “преступников”, “летунов” и прочего “антиобщественного элемента” и соответственно совершенствовалась слежка, расширялись картотеки кустовых и центральных адресных бюро. Чуть ли не нормой становилась жизнь по чужим паспортам, их подделка. Помимо собственных сил милиция привлекала к “поддержанию паспортного режима” дворников, сторожей, бригадмельцев, “сельских исполнителей” и “доверенных лиц”, как их называли в документах милиции.

В 1940 году постановление № 1667 Совнаркома СССР от 10 сентября вводит новое положение о паспортах и новую инструкцию НКВД СССР о его применении. Новое положение расширяет территорию паспортизации за счет районных центров и населенных пунктов, где расположены МТС. Для колхозников приближается заветная грань, за которой начинается жизнь с паспортом. Растет миграция из сельской местности. Однако на новом месте, устроившись на работу на предприятии, бывшие сельские жители попадают под действие указа от 26 июня 1940 года, который под угрозой уголовного наказания запрещает самовольный уход рабочих и служащих с предприятий. “Либерализация” паспортной системы в действительности вылезает боком для тех, кто на нее “клянул”. Осуществляется как бы непре-

рывное измерение склонности народа к бегству из разных мест, постоянно и целенаправленно готовится его переселение и уничтожение сел.

В декабре 1941 года вводится уголовная ответственность (от 5 до 8 лет лагерей) для всех работников предприятий военной промышленности, которые самовольно их покинули: законом их объявляют “дезертирами” и подвергают судебному преследованию со стороны военных трибуналов. Дополнительными указами 1942 года это положение распространяется на рабочих и служащих угольной и нефтяной промышленности, транспорта, на вольнонаемный штат работников в лагерях и колониях НКВД СССР, а также на рабочих и служащих отдельных предприятий (например, Магнитостроя). В необходимых случаях паспортная система дополняется изменениями трудового законодательства. Постановление Совмина СССР № 2666-1124 от 21 октября 1953 года вводит новое положение о паспортах, которое без особых принципиальных изменений действует до 1974 года. Крестьян по-прежнему держат на паспортном крючке.

28 августа 1974 года Постановлением ЦК КПСС и Совмина СССР “О мерах по дальнейшему совершенствованию паспортной системы в СССР” принимается решение о введении в 1976 году паспорта гражданина СССР нового образца. Новое Положение о паспортной системе 1976 года устанавливает, что “паспорт гражданина СССР обязаны иметь все советские граждане, достигшие 16-летнего возраста”. Выдача и обмен новых паспортов будет продолжаться с 1976 по 1981 год.

Почему крестьян уравнивали в правах с остальными гражданами страны через более чем 40 лет после того, как ввели паспортную систему в СССР? Потому как именно столько времени потребовалось для превращения собственного народа в *советскую общность*. Этот исторический факт и был зафиксирован в преамбуле Конституции СССР, принятой 7 октября 1977 года: “... в СССР построено развитое социалистическое общество. Это общество зрелых социалистических общественных отношений, в котором на основе сближения всех классов и социальных слоев, юридического и фактического равенства всех наций и народностей, их братского сотрудничества сложилась новая историческая общность — советский народ”.

***Советская жилищная система как институт
государственного обеспечения населения жильем
с экономическими функциями принуждения к трудовой
деятельности, привлечения рабочих кадров
и закрепления их на производстве***

В правовой системе большинства стран мира закреплено право на жилье как одно из основных прав человека. Концепция права на жилье, если это не только декларативное изложение принципа, означает, что общество имеет в этом плане обязательства перед человеком. Вследствие этого право на жилье влияет на выбор цели жилищной политики. В большинстве развитых стран при выработке жилищной политики учитываются не только изменения отношений жилищной собственности в целом, но и урегулирование конкретных жилищных ситуаций и улучшение жилищных условий отдельных социальных групп населения, в первую очередь маргинальных. Правовая система как комплекс формальных санкций, регулирующих пове-

дение граждан, тесно переплетается с жилищной системой. Именно в жилищных отношениях отражаются господствующие правовые нормы — право на неприкосновенность жилья, защиту частной собственности, свободу передвижения и смену места проживания.

Жилищная система — это подсистема общества, реализующая процесс обеспечения населения жильем. Если жилищную систему рассматривать применительно к конкретным историческим периодам и государствам, то мы столкнемся с множеством жилищных моделей. Жилищная модель — это жилищная система, воплощенная в конкретных организационных формах и структурах.

В СССР система прописки в качестве атрибута всей правовой системы в ее конкретном воплощении оказалась тесно связанной с жильем, срослась со всей жилищной системой и долгое время определяла ее развитие. Поэтому любые изменения порядка регистрации места жительства так или иначе отражались на механизме функционирования всей жилищной системы в стране.

История советского государства связана главным образом с одним типом жилищной системы, которому присуще доминирование института государственного обеспечения населения жильем, однако на этой базе существовало несколько моделей: в 1918–1920 годах имела место модель “жилищного передела”, в 1929–1955-м доминировала модель “жилищной пирамиды”, в 1955–1989-м получила распространение модель “жилищного конвейера”. Все эти модели близки между собой по сути, однако каждая из них имеет особенности, связанные с определенной жилищной политикой.

Жилищная политика является частью политической системы общества и составляет один из разделов общей политической платформы любой партии мира. Под жилищной политикой понимают как прямые влияния политических структур на жилищную систему, нацеленные на ее сохранение или изменение, так и опосредованное влияние на нее других политических решений. Жилищный политический институт имеет, как правило, двухуровневую структуру: центральный и местный уровни. Иногда встречается трехуровневая структура — через взаимодействие национальных, региональных и местных органов власти. В зависимости от типа жилищной системы центр тяжести политических решений может находиться на уровне либо центральной власти, либо местных органов.

В жилищных системах с доминированием института государственного обеспечения жилищный политический институт предстает в виде гипертрофированной власти центра с практически атрофированными функциями управления на местах. И чем сильнее доминанта института государственного обеспечения, тем меньше власти у местных органов управления. Практически все решения принимаются “наверху” и затем воспринимаются на местах, порождая унифицированную жилищную политику. Такая жилищная политика стремится “поднять” под себя жилищную систему, полностью подчинить ее волевым решениям центра, зачастую игнорируя естественные необходимые условия ее существования.

Для понимания того, почему институт государственного обеспечения приобрел в советской жилищной системе доминирующий характер, нужно проследить процесс его становления и развития с 1929 года. Доминантой жилищной политики с тех пор становится расселение рабочей силы вокруг

промышленных новостроек. Изменение цели жилищной политики является логическим следствием курса на ускоренную индустриализацию. За период 1929–1932 годов было построено 1500 предприятий, за 1933–1937 — 4500, а за 1938–1940 годы — 3000.

Для обеспечения работы этих предприятий требовалось огромное количество рабочих. Мобильной формой комплектования кадров предприятий и строек стала созданная в начале 30-х годов государственная система оргнабора рабочих, через которую из деревень в города было “перекачано” 18 млн человек. Их необходимо было срочно расселить, и вот 30 января 1929 года ЦИК и СНК СССР утверждают положение о мерах по содействию строительству жилья для рабочих. Капиталовложения в рабочее жилищное строительство растут из года в год, однако средств для обеспечения рабочим нормальных жилищных условий катастрофически не хватает: дает о себе знать “эффект всасывания”, свойственный индустриализации, которая концентрирует все значительные капиталы и ресурсы в промышленности, а людей — в городах. Для максимальной экономии средств на жилищные потребности в градостроительстве берется курс на типовое проектирование жилых единиц минимальных стандартов. Постепенно исчезает институт жилищно-строительной собственности.

Главным результатом жилищной политики за 1929–1955 годы стало создание жилищной модели с гипертрофированным расширением института государственного обеспечения до масштабов всей жилищной системы и, отсюда, сведение всех форм обеспечения к государственной; ведомственное управление жилищными ресурсами, полное закрепление населения страны по месту проживания и месту работы.

В 1930–1950 годах полноправными собственниками жилищного фонда становятся ведомства, которые осуществляли жилищное строительство в рамках своих производственных программ для обеспечения производства трудовыми ресурсами. *Жилищная система должна была навязать экономическую функцию принуждения к трудовой деятельности, привлечения кадров и закрепления их на производстве.* Постепенно произошла переоценка стимулов к труду, и в 1970–1990-х годах жилье стало одним из главных факторов привлекательности того или иного производства.

С 1957 года началось создание альтернативного центра для обеспечения потребностей населения в жилье — местных органов управления. При местных Советах создаются отделы капитального строительства, в функции которых входят организация городской среды, а также осуществление единой жилищной политики на подведомственной территории. *Местные Советы наделяются всеми необходимыми правами для осуществления локальной жилищной политики, тем самым создаются условия для создания классической технологии института государственного обеспечения жильем муниципального типа.*

В результате этих нововведений в 1960–1980-х годах происходит сложная трансформация института государственного обеспечения жильем, который распался на две функционирующие по разным правилам части: *ведомственную и территориальную.* Первая из них начинает действовать по законам института частного предпринимательства и превращается в жилищный квазирынок. *Территориальная часть института государственного обеспечения приобретает муниципальную форму общественного жилищ-*

ного сектора. Именно это существование под единой “крышей” различных по своей сути институтов создало объективные предпосылки для внутреннего конфликта, а позже и *распада института государственного обеспечения жильем в 1960–1980-х годах.*

Главный стимул деятельности ведомств в сфере жилищного строительства заключался в комплектовании рабочих кадров для своих производств. Из-за этого ведомства находились в состоянии острой конкурентной борьбы за рабочую силу, а длина ведомственной очереди на получение квартиры была главным регулятором жилищного квазирынка, с одной стороны, а с другой — притока и удержания рабочих кадров в каждом конкретном ведомстве.

Иные цели и функции были присущи территориальной части института государственного обеспечения. В очередях на получение жилья при местных Советах стояли преимущественно *маргинальные группы населения: пенсионеры, многодетные семьи, инвалиды труда и войны, работники “нематериальной” сферы, то есть люди, остро нуждающиеся в социальной защите и материальной поддержке со стороны государства.* Поэтому целью местных Советов было преимущественно обеспечение жильем именно этих групп населения. А это — классическая функция института государственного обеспечения муниципального типа в любом обществе. Пропагандируя нетоварный характер жилья, низкую квартплату и бесплатное предоставление квартир, *советское государство декларировало, что от организованных таким образом жилищных отношений следует ожидать сглаживания неравенства в обеспечении жильем, компенсации неравенства в доходах, обеспечения гарантий равного доступа к жилью, что в 1977 году и провозгласила новая Конституция СССР (ст. 44).* Однако в начале 1980-х годов между декларировемыми целями жилищной политики и идеологической доктриной, с одной стороны, и реальной жилищной ситуацией — с другой, образовался колоссальный разрыв.

В 1970–1980 годы произошла поляризация населения по жилищным условиям: на одном полюсе сосредоточились значительные “излишки” жилья, на другом — огромная нехватка с ростом жилищных очередей и увеличением сроков ожидания до 12–15 лет. Значительное распространение получили такие явления, как протекционизм, волонтаризм и прямая коррупция при распределении государственного жилищного фонда, а также нелегальная продажа государственных квартир их непосредственным собственникам, сдача их в наем по ценам, существенно превышающим квартирную плату, денежные сделки при обменах и т.п.

С принятием Постановления Совета Министров СССР “О продаже гражданам в личную собственность квартир в домах государственного и общественного жилищного фонда” в конце 1988 года правительство страны, частично отказавшись от прежней жилищной системы в ее неизменном виде, было вынуждено взять курс на ее *трансформацию.* Так образовался пролом в советской идеологической доктрине о социалистическом, а следовательно государственном жилье. Помимо стирания прежних стереотипов, приватизация вступила в конфликт с системой прописки, которая ограничивала свободу передвижения и выбор места жительства. Тем самым создавалось экономическое давление в сторону либерализации системы, а затем и полной ее отмены.

Концепция приватизации как идея, по сути, стала для Украины новой жилищной идеологией. Переход от тотального государственного жилья к тотальному частному владению предлагалось осуществить через единый освоенный на то время механизм раздачи в надежде на последующий “жилищный переход”. Характерно, что не обсуждалось самое главное — механизм воспроизводства существующей системы государственного обеспечения: распределение в порядке очереди новостроящегося жилья. Наиболее существенно то, что идея приватизации была очень прочно связана с уменьшением дефицита государственного бюджета, а это означало, что в итоге, скорее всего, возобновятся меры фискальные и сугубо административные. В этой ситуации было сложно надеяться на последовательные, рассчитанные на длительную перспективу шаги в превращении системы раздачи жилья в развитую рыночную систему.

Итак, концепция приватизации на тот момент не предполагала коренного преобразования жилищной системы: на государственных землях, с государственными коммуникациями, с пропиской и прочими ограничениями в многоквартирных домах должна была сосуществовать так называемая частная собственность на жилье.

Послесловие

Ограничение права выбора места жительства и прямое закрепление граждан по месту проживания через прописку — все это стало чертами политической советской системы, которая использовала разнообразные рычаги порабощения народа, и одним из главных — всеобщим и повсеместным — стала система жилищных отношений. В то же время жилищная система выполняла функцию поощрения: административная система “награждала” жильем тех, кто ей исправно служил. В результате жилищные статусы начали жестко коррелировать с положением граждан на государственной иерархической лестнице.

В 1930-е годы жилищная система была “встроена” в действующую экономическую систему и стала ее неотъемлемой частью. Жилищной системе была навязана экономическая функция принуждения к трудовой деятельности, привлечения кадров и закрепления их на производстве. С переоценкой стимулов к труду в 1970–1990 годах жилье превратилось в один из главных факторов привлекательности того или иного производства. Используя раздаточный механизм, административно-командная система смогла решать те вопросы, которые в 1930–1940 годах она решала прямыми репрессиями.

Доминирование института государственного обеспечения жильем было порождено идеологией и закреплено той особой ролью, которую стала играть жилищная система в экономической и политической системе СССР. Что касается пропаганды преимуществ социалистического, а значит государственного, жилья, то она базировалась на трех широко известных мифах: о безвозмездности жилья, которое раздают в порядке очереди; о справедливом, равноправном распределении жилищного фонда между разными социальными группами; наконец, о самой низкой в мире квартплате.

Глоссарий

СНК СССР (Совет Народных комиссаров СССР) — в 1917–1946 годах высший исполнительный и распределительный орган государственной власти СССР. В марте 1946-го преобразован в Совет Министров СССР.

ЦИК СССР (Центральный исполнительный комитет СССР) — в 1922–1938 годах высший орган государственной власти СССР.

ЦК ВКП(б) (Центральный комитет Всесоюзной коммунистической партии большевиков) — высший орган коммунистической партии в СССР до 1952 года. На XIX съезде переименован в ЦК КПСС (Центральный комитет Коммунистической партии Советского Союза).

Политбюро ЦК ВКП(б) (Политическое бюро ЦК ВКП(б)) — впервые было создано в октябре 1917 года для политического руководства Октябрьским переворотом. В качестве постоянного органа начал функционировать с 1919-го. В 1952–1966 годах существовало как Президиум ЦК КПСС. Избиралось Центральным Комитетом для руководства работой партии.

ОГПУ (Объединенное государственное политическое управление при Совете народных комиссаров СССР) — в 1923–1934 годах орган по охране государственной безопасности в СССР. В 1934-м был переименован в Главное управление государственной безопасности и включен в состав НКВД.

НКВД СССР (Народный комиссариат внутренних дел) — создан в 1934 году.

МТС (Машинно-тракторная станция) — государственное сельскохозяйственное предприятие для технической и организационной помощи колхозам в СССР в 1928–1957 годах. В 1958-м его реорганизовали в ремонтно-технические станции (РТС), а технику, главным образом мобильную, передали колхозам. Функции ремонта сельскохозяйственной техники выполняли организации Госкомсельхозтехники.

Источники

Прибыткова, И. (1996). Прописка, житло, праця як регулятори свободи пересування. *Права людини в Україні*, 2, 68–80.

Материал получен 22.07.2018

References

Prybytkova, I. (1996). Propiska, dwelling, work as regulators of freedom of movement. *Human rights in the Ukraine*, 2, 68–80.

Received 22.07.2018