

УДК 316.334.55+
316.342.2+314.745.25

ІРИНА ПРИБИТКОВА,

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

Поліцейський характер радянської паспортної системи

Анотація

У статті досліджується поліцейська природа єдиної паспортної системи, запроваджені 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 оргнабору 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 оргнабору 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-матеріальній втіленні в 1930-х роках із житловою системою, що стає невіддільною частиною чинної економічної системи, якій влада нав'язала економічну функцію примусу 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 запровадження 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 протидіючих 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

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 нового 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 решить 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

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 dawn 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

Передмова

27 грудня 1932 року у Москві Голова ЦВК СРСР М.І.Калінін, Голова Раднаркому СРСР В.М.Молотов та секретар ЦВК СРСР А.С.Єнукідзе підписують постанову № 57/1917 “Про встановлення єдиної паспортної системи по Союзу СРСР та обов’язкової прописки паспортів”. Поліцейський характер цього нововведення виявляється вже з того ж тексту постанови, де причини упровадження паспортної системи роз’яснюються так: “з метою покращання обліку населення міст, робітничих селищ, новобудов і розвантаження цих населених місць від осіб, не пов’язаних з виробництвом і роботою в установах та школах, не зайнятих суспільно-корисною працею... а також з метою очищення цих населених місць від кулацьких, кримінальних та інших антисуспільних елементів, котрі переховуються...”

Кулацькі елементи, що ховаються в містах, — це і є декласоване збігле селянство, а розвантаження міст від не зайнятих суспільно корисною працею осіб — це примусове направлення в місця, де спостерігається гостра нестача робочої сили. Механізм прописки паспортів набуває сили як *потужний інструмент регулювання розселення громадян у межах території усього СРСР*. При цьому незмірно зростають можливості контролю за громадянами та удосконалюється “механізм поліцейського розшуку”: виникає система всесоюзного розшуку через мережу паспортних столів — спеціальних довідкових центрів, створених у населених пунктах. Держава готується до “Великого терору”.

Час обрано точно: потрібно виявити, узяти на облік, розподілити на потоки залежно від соціального становища і закріпити за державними роботами мільйони селян, розкуркулених чи таких, що просто втекли із села від страхіть колективізації, непосильних хлібозаготівель та голоду. Треба вміло та своєчасно скористатися плодами перемоги, отриманої в процесі “ко-

рінного перелому”, закріпити примусовий поділ суспільства на “будівників нового світу” і неблагонадійних. І кожен з них відтоді потрапляє під жорсткий контроль ОДПУ.

Положення про паспорти встановлює: “Всі громадяни Союзу РСР віком від 16 років, що постійно проживають у містах, робітничих селищах, що працюють на транспорті, в радгоспах та на новобудовах, зобов’язані мати паспорти”. Відтоді вся територія країни розподіляється на дві нерівні частини: ту, де введено паспортну систему, і ту, де її немає. Запроваджується обов’язкова прописка паспортів в органах міліції упродовж 24 годин після прибуття на нове місце проживання. Обов’язковою стає і виписка. В паспорті неодмінно вказується місце проживання та місце праці, проходження обов’язкової військової служби та перелік документів, на підставі яких видають паспорт. Підприємства та установи повинні вимагати від усіх, кого приймають на роботу, паспорти (або тимчасові посвідчення) та зазначати в них час вступу на роботу. Постанова доручає Головному Управлінню робітничо-селянської міліції при ОДПУ СРСР у десятиденний термін подати у Раднаркоми інструкцію про “проведення постанови”.

Паспортна система як комплекс правових санкцій політичної радянської системи

Мала Радянська Енциклопедія 1930 року в статті “Паспорт” роз’ясняє його призначення і функції: “це особий документ для встановлення особистості та права його пред’явника на тимчасову відсутність з місця його постійного проживання. Паспортна система була найважливішим знаряддям поліцейського впливу та податкової політики в так званій поліцейській державі... Радянська держава не знає паспортної системи”.

Велика Радянська Енциклопедія 1939 року, забувши про те, що за 9 років до того писала Енциклопедія Мала, заявляє вже цілком відверто, що “паспортна система — це порядок адміністративного обліку, контролю та регулювання переміщення населення шляхом запровадження для нього паспортів. Радянське законодавство, на відміну від буржуазного, ніколи не приховувало класову сутність своєї паспортної системи, використовуючи її відповідно до умов класової боротьби та завдань диктатури робітничого класу на різних етапах побудови соціалізму”.

Аналіз законодавчих документів радянської епохи свідчить, що більшість з них, зокрема тих, що регулювали корінні питання життя народу, ніколи повністю не публікувалися відкритим друком. Законодавство, що визначало правову норму для народу, мало дві частини, і одна з них була гласною та відкритою для всіх громадян країни. Інша ж, головна, мала секретний характер, оскільки вона диктувала державним організаціям, як саме слід розуміти закон та практично втілювати його в життя. Ось тому постановва Раднаркому СРСР № 43 від 14 січня 1933 року затверджує “Інструкцію про видачу паспортів”.

Секретний розділ інструкції про видачу паспортів 1933 року встановлював обмеження на видачу паспортів у режимних місцевостях для великого переліку груп населення. До режимних було віднесено Ленінград, Москву,

включно зі 100-кілометровою смугою довкола міста, а дещо згодом і багато інших міст, а також населення пунктів в межах 100-кілометрової прикордонної смуги на заході СРСР. З українських міст до числа режимних було віднесено Харків, Київ, Одесу, Сталіно (з 1961-го Донецьк), Дніпропетровськ. У режимних місцевостях заборонялося проживати особам, в яких радянська влада схильна була вбачати пряму чи опосередковану загрозу для свого існування і, відповідно, видавати їм паспорти. Під контролем міліції цих людей висилали в інші місцевості країни впродовж 10 днів.

Новоприбулі до режимних місцевостей зобов'язані були подавати для прописки окрім паспорта довідку про наявність житлової площі та документи, що засвідчують мету приїзду (запрошення на роботу, договір про вербування, довідку правління колгоспу про відпущення у “відхід” тощо). Якщо ж розмір житлової площі, на якій мав намір прописатися прибулий, виявлявся меншим за встановлену санітарну норму (у Москві, наприклад, санітарна норма становила 4–6 кв. м у гуртожитках і 9 кв. м у державних будинках), то йому відмовляли в прописці. Спочатку число режимних місцевостей було невеликим, на всі одразу ОДПУ не вистачало рук. До 1953 року режим було поширено на 340 міст, місцевостей та залізничних вузлів, на прикордонну зону вздовж усього кордону країни шириною від 15 до 200 км, а на Далекому Сході — до 500 км.

Чим швидше зростало місто і чим більше споруджували промислових об'єктів, значна частина яких належала до військово-промислового комплексу, тим швидше відбувалося переведення міста у статус “режимної місцевості”. Таким чином, стосовно свободи вибору місця проживання у власній країні індустріалізація призводила до швидкого примусового поділу території країни на великі та малі “зони”.

Особливо принизливого закріплення зазнавало сільське населення. Згідно з Постановою Раднаркому СРСР № 57/1917 від 27 грудня 1932 року та Постановою № 801 від 23 квітня 1933 року в сільській місцевості паспорти видавали тільки в радгоспах і на територіях, оголошених “режимними”. Решта громадян, що проживали в сільській місцевості, паспортів не отримали. Обидві постанови встановлювали тривалу, пов'язану з багатьма труднощами, процедуру отримання паспортів для жителів села, якщо вони хотіли звідти виїхати. Минали десятки років, змінювалися інструкції та положення з паспортної роботи, наркоми та міністри внутрішніх справ, керівники країни, але це рішення — основа закріплення селян за колгоспними роботами — зберігало свою чинність.

Мірою того, як селяни знаходили найменші щілини в паспортному законодавстві, намагаючись використати їх для втечі із села, уряд робив закони іще жорсткішими. Але селяни продовжували переїжджати із села в село в пошуках такого, звідки легше утекти в місто. В кожному випадку переїзд на постійне проживання з одної сільської місцевості в іншу від 1933 року до березня 1935 року був наче “легальним” способом втечі, не забороненим законом.

Інструкція з паспортної роботи, що набула чинності 14 лютого 1935 року наказом наркома внутрішніх справ СРСР Г.Ягоди, містила масу юридичних заковик, ззовні (за формою) суперечливих, але включених до докумен-

та свідомо, щоб дати представникам місцевої влади (від голови колгоспу чи сільради до начальника районного управління міліції) повну можливість для безмежного свавілля щодо пересічного колгоспника. Пункт 22 цієї інструкції перелічував необхідні для отримання паспорта документи, серед яких була й довідка підприємства або установи про роботу чи службу з обов'язковим зазначенням “з якого часу і в якості кого працює на даному підприємстві (установі)” особа, що бажає отримати паспорт.

Втеча в міста створювала ілюзію здобуття свободи, а для більшості втікачів надавала тимчасове відтермінування перед тим, як потрапити із сільської кабали у міську. Тут вони одразу опинялися під гнітом “ударництва” та “трудовах вахт”, а якщо намагалися тікати з підприємств, на які завербувалися, то потрапляли в категорію безправних “літунів” і підлягали адміністративному виселенню. Пошук кращого життя починався знову, вже в іншому місці, часто далеко від рідного села. Так “індустріалізація” посилювала процес виштовхування росіян, українців, білорусів у національні регіони та “віддалені місця”.

Паспортизація населення сприяла остаточному формуванню в СРСР системи розшуку та обліку тих людей, яких радянська влада залічила до розряду “злочинців” або вважала за потенційно небезпечних. Усю територію країни було охоплено нишпоренням, проте це маскувалося під “обліком руху населення”. Наказ НКВС “230 сс” від 16 грудня 1938 року про поліпшення роботи кущових адресних бюро прямо зазначав, що їх створено для “покращення роботи міліції з розшуку злочинців”, а не для обліку руху населення.

Інструкція про паспортну роботу 1935 року головними завданнями міліції у “дотриманні паспортного режиму” в СРСР визначала такі: не допускати проживання без паспортів та без прописки; забороняти прийом на роботу чи на службу без паспортів; очищати режимні місцевості від “кримінальних, куркульських та інших антигромадських елементів, а також від осіб, не зв'язаних із виробництвом та працею”; взяти в нережимних місцевостях весь “куркульський, кримінальний та інший антигромадський елемент” на особливий облік.

Ширшала “індустріалізація” та завершувалася “суцільна колективізація”, зростали міста, одні політичні процеси заступали інші, посилювався державний терор та більшала кількість “злочинців”, “літунів” та іншого “антигромадського елемента” і відповідно вдосконалювалося нишпорення, розширювались картотеки кущових та центральних адресних бюро. Ледь не нормою ставало життя за чужими паспортами, їх підробка. Окрім власних сил міліція залучала до “підтримання паспортного режиму” двірників, сторожів, бригадмільців, “сільських виконавців” та “довіренних осіб”, як їх називали в документах міліції.

У 1940 році постановою № 1667 Раднаркому СРСР від 10 вересня запроваджує нове положення про паспорти й нову інструкцію НКВС СРСР про його застосування. Нове положення розширює територію паспортизації за рахунок районних центрів та населених пунктів, де розташовані МТС. Для колгоспників наближається заповітна межа, за якою починається життя з паспортом. Зростає міграція із сільської місцевості. Проте на новому місці,

влаштувавшись на роботу на підприємстві, колишні сільські жителі підпадають під дію указу від 26 червня 1940 року, який під загрозою кримінального покарання забороняє самочинний відхід робітників та службовців з підприємств. “Лібералізація” паспортної системи насправді вилізає боком для тих, хто на неї “кльонув”. Здійснюється наче неперервне вимірювання схильності народу до втечі з різних місць, постійно та цілеспрямовано готується переселення його та знищення сіл.

У грудні 1941 року вводять кримінальну відповідальність (від 5 до 8 років таборів) для всіх працівників підприємств військової промисловості, що самочинно покинули їх: законом їх оголошують “дезертирами” і піддають судовому переслідуванню з боку військових трибуналів. Додатковими указами 1942 року це положення поширюється на робітників та службовців вугільної та нафтової промисловості, транспорту, на вільнонайманий штат працівників у таборах і колоніях НКВС СРСР, а також робітників та службовців окремих підприємств (наприклад, Магнітобуду). В необхідних випадках паспортна система доповнюється змінами трудового законодавства. Постанова Радміну СРСР № 2666–1124 від 21 жовтня 1953 року вводить нове положення про паспорти, що без особливих принципових змін діє до 1974 року. Селян по-старому тримають на паспортному гачку.

28 серпня 1974 року Постановою ЦК КПРС та Радміну СРСР “Про заходи щодо подальшого удосконалення паспортної системи в СРСР” ухвалюється рішення про запровадження 1976 року паспорта громадянина СРСР нового зразка. Нове Положення про паспортну систему 1976 року встановлює, що “паспорт громадянина СРСР зобов’язані мати всі радянські громадяни, які досягли 16-річного віку”. Видача та обмін нових паспортів триватиме із 1976 до 1981 року.

Чому селян зрівняли у правах з рештою громадян країни через більш ніж 40 років по тому, як ввели паспортну систему в СРСР? Бо саме такий час виявився потрібним для перетворення власного народу на *радянську спільноту*. Цей історичний факт і був зафіксований у преамбулі Конституції СРСР, ухваленої 7 жовтня 1977 року: “... в СРСР побудовано розвинуте соціалістичне суспільство. Це суспільство зрілих соціалістичних суспільних відносин, в якому на основі зближення всіх класів та соціальних верств, юридичної та фактичної рівності всіх націй та народностей, їх братської співпраці склалася нова історична спільність — радянський народ”.

***Радянська житлова система як інститут
державного забезпечення населення житлом
з економічними функціями примусу до трудової діяльності,
залучення робочих кадрів та закріплення їх на виробництві***

У правовій системі більшості країн світу закріплене право на житло як одне з основних прав людини. Концепція права на житло, якщо це не тільки декларативний виклад принципу, означає, що суспільство має в цьому плані зобов’язання щодо особи. Внаслідок цього право на житло впливає на вибір мети житлової політики. У більшості розвинених країн при виробленні житлової політики враховують не тільки зміни відносин житлової власності

в цілому, а й урегулювання конкретних житлових ситуацій та поліпшення житлових умов окремих соціальних груп населення, першою чергою маргінальних. Правова система як комплекс формальних санкцій, що регулюють поведінку громадян, тісно переплітається із житловою системою. Саме в житлових відносинах віддзеркалюються панівні правові норми — право на недоторканність житла, захист приватної власності, свободу пересування та зміну місця проживання.

Житлова система — це підсистема суспільства, що реалізує процес забезпечення населення житлом. Якщо житлову систему розглядати щодо конкретних історичних періодів та держав, то зіткнемося із багатьма житловими моделями. Житлова модель — це житлова система, втілена в конкретних організаційних формах та структурах.

В СРСР система прописки як атрибут усієї правової системи в конкретному її втіленні виявилася тісно пов'язаною з житлом, зрослася з усією житловою системою і тривалий час визначала її розвиток. Тому будь-які зміни порядку реєстрації місця проживання так чи так відбивалися на механізмі функціонування всієї житлової системи в країні.

Історія радянської держави пов'язана головним чином з одним типом житлової системи, якому притаманне домінування інституту державного забезпечення населення житлом, проте на цій базі існувало кілька моделей: у 1918–1920 роках мала місце модель “житлового переділу”, у 1929–1955-му домінувала модель “житлової піраміди”, у 1955–1989-му набула поширення модель “житлового конвеєра”. Усі ці моделі близькі між собою за суттю, проте кожна з них має особливості, пов'язані з певною житловою політикою.

Житлова політика є складовою політичної системи суспільства і становить один із розділів загальної політичної платформи будь-якої партії світу. Під житловою політикою розуміють як прямі впливи політичних структур на житлову систему, націлені на її збереження чи зміну, так і опосередкований вплив на неї інших політичних рішень. Житловий політичний інститут має, як правило, дворівневу структуру: центральний та місцевий рівні. Зрідка трапляється трирівнева структура — через взаємодію національних, регіональних та місцевих органів влади. Залежно від типу житлової системи центр ваги політичних рішень може перебувати на рівні або центральної влади, або місцевих органів.

У житлових системах з домінуванням інституту державного забезпечення житловий політичний інститут постає у вигляді гіпертрофованої влади центру з практично атрофованими функціями управління на місцях. І чим сильнішою є домінанта інституту державного забезпечення, тим менше влади у місцевих органів управління. Практично всі рішення ухвалюються “нагорі” і пізніше сприймаються на місцях, породжуючи уніфіковану житлову політику. Така житлова політика прагне “підім'яти” під себе житлову систему, цілком підпорядкувати її вольовим рішенням центру, незрідка ігноруючи природні необхідні умови її існування.

Для розуміння того, чому інститут державного забезпечення набув у радянській житловій системі домінувального характеру, потрібно простежити процес його становлення і розвитку від 1929 року. Домінантою житлової

політики з того часу стає розселення робочої сили довкола промислових новобудов. Зміна мети житлової політики є логічним наслідком курсу на прискорену індустріалізацію. За період 1929–1932 років було побудовано 1500 підприємств, за 1933–1937 — 4500, а за 1938–1940 роки — 3000.

Для забезпечення роботи цих підприємств потрібна була величезна кількість робітників. Мобільною формою комплектування кадрів підприємств та будов стала створена на початку 30-х років державна система оргнабору робітників, через яку із сіл у міста було “перекачано” 18 млн осіб. Їх було необхідно терміново розселити, і ось 30 січня 1929 року ЦВК та РНК СРСР затверджують положення про заходи сприяння будівництву житла для робітників. Капіталовкладення в робітниче житлове будівництво зростають з року в рік, проте засобів для забезпечення робітникам нормальних житлових умов катастрофічно не вистачає: дається взнаки “ефект всмоктування”, властивий індустріалізації, що концентрує всі значні капітали та ресурси у промисловості, а людей — у містах. З метою максимальної економії засобів на житлові потреби у містобудуванні беруть курс на типове проектування житлових одиниць мінімальних стандартів. Поступово ліквідується інститут житлово-кооперативної власності.

Головним результатом житлової політики за 1929–1955 роки стало створення житлової моделі з гіпертрофованим розширенням інституту державного забезпечення до масштабів всієї житлової системи і, отже, зведення усіх форм забезпечення до державної; відомче управління житловими ресурсами, повне закріплення населення країни за місцем проживання і місцем праці.

У 1930–1950 роках повноправними власниками житлового фонду стають відомства, що здійснювали житлове будівництво в рамках своїх виробничих програм для забезпечення трудовими ресурсами виробництва. *Житловій системі треба було нав’язати економічну функцію примусу до трудової діяльності, залучення кадрів та закріплення їх на виробництві.* Поступово відбулася переоцінка стимулів до праці, і в 1970–1990-х роках житло стало одним із головних чинників привабливості того чи того виробництва.

Від 1957 року почалося створення альтернативного центру для забезпечення потреб населення у житлі — місцевих органів управління. При місцевих Радах створюють відділи капітального будівництва, до функцій яких входили організація міського середовища, а також проведення єдиної житлової політики на підвідомчій території. *Місцеві ради наділяють всіма необхідними правами для здійснення локальної житлової політики, і тим самим постають умови для створення класичної технології інституту державного забезпечення житлом муніципального типу.*

У результаті цих нововведень у 1960–1980-х роках відбувається складна трансформація інституту державного забезпечення житлом, який розпався на дві частини, що функціонують за різними правилами: *відомчу та територіальну.* Перша з них починає діяти за законами інституту приватного підприємництва і перетворюється на житловий квазіринок. *Територіальна частина інституту державного забезпечення набуває муніципальної форми суспільного житлового сектору.* Саме це існування під єдиним “дахом” різних за своєю суттю інститутів створило об’єктивні передумови для

внутрішнього конфлікту, а згодом і *розпаду інституту державного забезпечення житлом у 1960–1980-х роках*.

Головний стимул діяльності відомств у царині житлового будівництва полягав у комплектуванні робітничих кадрів для своїх виробництв. Через те відомства перебували у стані гострої конкурентної боротьби за робочу силу, а довжина відомчої черги на отримання квартири була головним регулятором житлового квазіринку, з одного боку, а з іншого — припливу та утримання робітничих кадрів у кожному конкретному відомстві.

Інші цілі та функції були притаманні територіальній частині інституту державного забезпечення. У чергах на отримання житла при місцевих Радах стояли переважно *маргінальні групи населення: пенсіонери, багатодітні сім'ї, інваліди праці та війни, працівники “нематеріальної” сфери, тобто люди, що гостро потребують соціального захисту та матеріальної підтримки з боку держави*. Тому метою місцевих Рад було переважно забезпечення житлом саме цих груп населення. А це — класична функція інституту державного забезпечення муніципального типу в будь-якому суспільстві. Пропагуючи нетоварний характер житла, низьку квартплату та безплатне надання квартир, *радянська держава декларувала, що від організованих таким чином житлових відносин слід очікувати згладжування нерівності у забезпеченні житлом, компенсації нерівності в доходах, забезпечення гарантій рівного доступу до житла, що у 1977 році і проголошувала нова Конституція СРСР (ст. 44)*. Проте на початку 1980-х років між декларативними цілями житлової політики та ідеологічною доктриною, з одного боку, і реальною житловою ситуацією — з іншого утворився колосальний розрив.

У 1970–1980 роки відбулася поляризація населення за житловими умовами: на одному полюсі зосередилися значні “надлишки” житла, на іншому — велика скрутність зі зростанням житлових черг та збільшенням термінів очікування до 12–15 років. Значного поширення набули такі явища, як протекціонізм, волонтаризм і пряма корупція при розподілі державного житлового фонду, а також нелегальний продаж державних квартир їхнім безпосереднім власникам, здавання їх у найм за цінами, що суттєво перевищували квартирну плату, грошові угоди при обмінах тощо.

Із ухваленням Постанови Ради Міністрів СРСР “Про продаж громадянам у особисту власність квартир у будинках державного та громадського житлового фонду” наприкінці 1988 року уряд країни, відмовившись частково від старої житлової системи в її незмінному вигляді, *був змушений взяти курс на її трансформацію*. Так було зроблено пролом у радянській ідеологічній доктрині про соціалістичне, а отже державне житло. Окрім стирання колишніх стереотипів, приватизація вступила в конфлікт із системою прописки, яка обмежувала свободу пересування та вибір місця проживання. Тим самим створювався економічний тиск у бік лібералізації системи, а далі й повного скасування.

Концепція приватизації як ідея, по суті, стала для України новою житловою ідеологією. Перехід від тотального державного житла до тотального приватного володіння пропонувалося здійснити через єдиний освоєний на той час механізм роздачі в надії на наступний “житловий перехід”. Характерно, що не обговорювалось найголовніше — механізм відтворення наявної

системи державного забезпечення: розподіл за чергами новозбудованого житла. Найсуттєвішим є те, що ідея приватизації була дуже міцно пов'язана із зменшенням дефіциту державного бюджету, а це означало, що в результаті, найімовірніше, відновляться заходи фіскальні й суто адміністративні. У цій ситуації було важко сподіватися на послідовні, розраховані на тривалу перспективу кроки у перетворенні системи роздавання житла на розвинену ринкову систему.

Отже, концепція приватизації на той момент не передбачала докорінного перетворення житлової системи: на державних землях, з державними комунікаціями, з пропискою та іншими обмеженнями в багатоквартирних будинках мала співіснувати так звана приватна власність на житло.

Післямова

Обмеження права вибору місця проживання та пряме закріплення громадян за місцем проживання через прописку — усе це стало рисами політичної радянської системи, що використовувала розмаїття важелів поневолення народу, і одним із головних — загальним і повсюдним — стала система житлових відносин. Водночас житлова система виконувала функцію заохочення: адміністративна система “нагороджувала” житлом тих, хто їй справно служив. У результаті житлові статуси стали жорстко корелювати зі становищем громадян на державній ієрархічній драбині.

У 1930-ті роки житлова система була “вбудована” в чинну економічну систему і стала її невіддільною частиною. Житловій системі було нав'язано економічну функцію примусу до трудової діяльності, залучення кадрів та закріплення їх на виробництві. З переоцінкою стимулів до праці у 1970–1990 роках житло перетворилося на один із головних чинників привабливості того чи того виробництва. Використовуючи роздавальний механізм, адміністративно-командна система стала здатною розв'язувати ті питання, які у 1930–1940 роках вона розв'язувала прямими репресіями.

Домінування інституту державного забезпечення житлом було породжене ідеологією і закріплене тією особливою роллю, яку стала відігравати житлова система в економічній та політичній системі СРСР. Що стосується пропаганди про переваги соціалістичного, отже, державного, житла, то вона базувалася на трьох широко відомих міфах: про безплатність житла, яке роздають за чергою; про справедливий, рівноправний розподіл житлового фонду між різними соціальними групами; нарешті, про найнижчу у світі квартплату.

Глосарій

РНК СРСР (Рада Народних комісарів СРСР) — у 1917–1946 роках вищий виконавчий і розподільчий орган державної влади СРСР. У березні 1946-го перетворений на Раду Міністрів СРСР.

ЦВК СРСР (Центральний виконавчий комітет СРСР) — у 1922–1938 роках вищий орган державної влади СРСР.

ЦК ВКП(б) (Центральний комітет Всесоюзної комуністичної партії більшовиків) — вищий орган комуністичної партії в СРСР до 1952 року. На XIX з'їзді перейменований в ЦК КПРС (Центральний комітет Комуністичної партії Радянського Союзу).

Політбюро ЦК ВКП(б) (Політичне бюро ЦК ВКП(б)) — уперше було створено у жовтні 1917 року для політичного керівництва Жовтневим переворотом. Як постійний орган почало функціонувати від 1919-го. У 1952–1966 роках існувало як Президія ЦК КПРС. Обирилося Центральним Комітетом для керівництва роботою партії.

ОДПУ (Об'єднане державне політичне управління при Раді народних комісарів СРСР) — у 1923–1934 роках орган з охорони державної безпеки в СРСР. У 1934-му було перейменовано в Головне управління державної безпеки і включено до НКВС.

НКВС СРСР (Народний комісаріат внутрішніх справ) — створений у 1934 році.

МТС (Машинно-тракторна станція) — державне сільськогосподарське підприємство для технічної та організаційної допомоги колгоспам в СРСР у 1928–1957 роках. У 1958-му його було реорганізовано в ремонтно-технічні станції (РТС), а техніку, головним чином мобільну, було передано колгоспам. Функції ремонту сільськогосподарської техніки виконували організації Держкомсільгосптехніки.

Джерела

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

Матеріал отримано 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