

УДК 728(470+571)

Горлов В.Н.

Московский государственный областной университет

ВЕДОМСТВЕННОЕ ЖИЛЬЁ В СССР

V. Gorlov

Moscow State Regional University

DEPARTMENTAL HOUSING IN USSR

Аннотация. В статье рассматриваются роль и место ведомственного жилья в жилищном строительстве в СССР. Также раскрываются влияние ведомственного жилого фонда на проблемы комплексного развития социокультурной сферы, проблемы создания постоянных кадров рабочих, улучшения бытовых условий советских граждан. В статье рассматриваются вопросы распределения жилья на предприятиях, сложившиеся злоупотребления при распределении жилья, расширение прав трудовых коллективов в распределении ведомственного жилого фонда.

Ключевые слова: ведомственный жилой фонд, хозяйственный способ строительства, распределение по трудовому принципу.

Abstract. The paper dwells on the role and place of departmental housing in the USSR's residential construction. It also uncovers the influence of the departmental housing stock on the problems of the sociocultural sphere complex development and the problems of establishing permanent personnel, of improving the Soviet citizens' living conditions. The paper touches upon the problems of housing distribution at state enterprises, discloses the malusage in the sphere of its distribution, and describes the amplification of employees' rights in housing distribution.

Key words: departmental housing, community means, labour principle of distribution.

Основанием для создания ведомственного жилого фонда и его массового строительства послужило решение XIV съезда партии — о превращении нашей страны из аграрной в индустриальную. Основными застройщиками в жилищном строительстве выступали ведомства и министерства. Характерной приметой жилищной ситуации было то, что жильё и прочие коммунальные услуги предоставлялись предприятиями. Размеры жилищного строительства министерств и ведомств значительно превышали размеры жилищного строительства местных Советов.

Жилищное хозяйство промышленных предприятий не покрывало своих расходов собственными средствами. Многие промышленные предприятия, располагающие большим жилым фондом, не уделяли достаточно внимания вопросам жилищного хозяйства. В результате промышленные предприятия вместо того, чтобы навести порядок в деле эксплуатации подведомственного им жилищного хозяйства, имели значительные убытки по этому хозяйству и наносили тем самым большой ущерб государству.

В связи с развитием строительства промышленных предприятий остро встал вопрос об обеспечении рабочих жилищами, что сказывалось на дальнейшем развитии промышленности. Недостаток жилищ был огромный. Перед ведущими отраслями промышленности стояла важная задача создания постоянных кадров рабочих и закрепления их за предприятиями, а также задача ускорения темпов жилищного строительства и, тем самым, улучшения материально-культурного уровня трудящихся. Идеальный дом конца 20-х гг. — дом для рабочих, с коридорной системой, отсутствием индивидуальных кухонь и ванн, общественной прачечной, яслями для детей, красным уголком. Отдельная квартира в 30-е годы становилась награ-

дой за особые заслуги перед государством. Квартирами награждались герои сталинской эпохи — стахановцы. С 1932 г. строились специальные дома для специалистов.

Ведомственное жилье получило в 1930-е гг. широкое распространение. Жилой фонд промышленных предприятий в основном был выстроен за годы Советской власти. В 30-е гг. обычно он имел вид бараков или общежитий. Несмотря на постановление Моссовета 1934 г., запрещавшее дальнейшее строительство бараков в городе, к 5000 уже имевшихся московских бараков в 1938 г. добавились 225 новых¹.

В целях улучшения бытовых условий трудящихся в послевоенные годы стали осуществлять строительство домов с отдельными небольшими квартирами, рассчитанными на одну семью. Давая новые и лучшие квартиры, прежде всего, лучшим производственникам — стахановцам, рационализаторам производства, предприятия осуществляли принцип материальной заинтересованности в результатах труда.

По данным на 1 января 1951 г., в ведении хозяйственных министерств, учреждений, предприятий находилось 50% всего общественного жилого фонда, а в ведении местных Советов — 44% [3, с. 35]. К середине 50-х гг. в каждом городе строительство жилья вели уже многие десятки и нередко даже сотни строительных организаций различных министерств и ведомств, многие из них строили жилье на соседних площадках, но каждая создавала свою производственную базу. До создания Главмосстроя ежегодно в Москву из других городов министерствами завозилось для покрытия разрыва в период «пика» строительных работ значительное количество отделочников, сантехников и электриков, что обходилось государству в десятки миллионов рублей².

Планы капитальных вложений в промышленное и прочее строительство выполнялись, в то время как планы по жилищному строи-

тельству на протяжении ряда лет не выполнялись³. 31 января 1952 г. поступило донесение первого секретаря МК КПСС Н.С. Хрущёва: «В Президиум Совета Министров СССР МПС неудачно ведёт жилищное строительство в Москве. Строительные организации МПС, имеющие в Москве около 10 тыс. рабочих, строят жилые дома крайне медленно. В настоящее время 7670 семей железнодорожников находится на учете, как остро нуждающихся в жилплощади. Более 1800 семей проживало в 255 бараках, пришедших в ветхость. Много железнодорожников размещено на кухнях, в кузовах вагонов и др. нежилых помещениях. Прошу Совет Министров СССР обязать МПС принять меры к усилению жилищного строительства в Москве. Н.С. Хрущёв»⁴.

Неотъемлемой чертой жизни в Москве стали «ведомственные городки», где завод не только давал работу, но и контролировал жилищные условия. Крупным преимуществом ведомственного строительства являлось то, что жилые дома возводились обычно вблизи предприятий, что приводило к экономии затрат сил и времени трудящихся, так как последним приходилось тратить меньше того и другого на дорогу на работу и обратно. Строительство жилых домов вблизи предприятий уменьшало также загрузку транспорта.

В свое время многие районы застраивали по принципу привязки к крупным предприятиям. Районы Бирюлево-Восточное и Западное, часть Орехово-Борисово-Северного, Зябликово, Царицыно, Сабурово, Нагорный, Донской — все они тяготели к «районообразующим» заводам и фабрикам. Это ЗИЛ и заводы «Динамо», медеплавильный им. Орджоникидзе, предприятия Мосэнерго, транспортной, строительной и ряда других отраслей. Возводились для рабочих большей частью дома-общежития. Эта «генеалогия» до сих пор накладывает отпечаток на жизнь ряда округов.

Широкое распространение получил почин рабочих горьковского автозавода, начавших

¹ Центральный архив общественно-политической истории Москвы (далее: ЦАОПИМ). Ф. 3. Оп. 126. Д. 9. Л. 1.

² ЦАОПИМ. Ф. 4. Оп. 99. Д. 1. Л. 65.

³ ЦАОПИМ. Ф. 3. Оп. 126. Д. 9. Л. 3.

⁴ ЦАОПИМ. Ф. 3. Оп. 144. Д. 2. Л. 11.

строительство жилых домов своими силами и за свой счет. Многие рабочие переквалифицировались на время в строителей. Строили, в основном, кирпичные здания в пять, шесть, семь этажей. На Большой Семеновской улице, например, почти все дома были электролампового завода.

Посредством создания ведомственного жилого фонда осуществлялось закрепление рабочих за предприятиями. Ведомственное жильё выступало порой как орудие давления на неугодного работника. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 10 сентября 1953 г. допускал в административном порядке выселение рабочих из ведомственных домов в связи с утратой связи с заводом¹. Часть семейных рабочих была вынуждена уходить с предприятий в связи с рождением ребенка, поскольку предприятия не всегда имели возможность предоставить отдельные квартиры таким семьям. Рабочие выселялись сразу же после прекращения их работы на предприятии, несмотря на то, что это жильё для них в большинстве случаев являлось единственным. Такая зависимость накрепко привязывала многих работников, заставляя их терпеть произвол со стороны администрации.

В послевоенные годы, особенно после смерти И.В. Сталина, предприятия с их средствами производства и денежными фондами всё больше стали переходить в собственность отраслей, министерств и ведомств. Руководители предприятий получали всё большие права и экономическую самостоятельность в использовании финансовых ресурсов предприятий по своему усмотрению. Это неизбежно приводило и не могло не приводить к злоупотреблениям служебным положением в корыстных целях. В 1955 г. был введен фонд предприятия, 60% которого администрация совместно с профсоюзным комитетом имели право расходовать на культурно-бытовые нужды работников, путевки, единовременную помощь и жилищное строительство. Затем этот общий фонд был разбит на три целевых фонда той же направленности.

¹ ЦАОПИМ. Ф. 4. Оп. 90. Д. 1. Л. 21.

Для усиления материальной заинтересованности работников в улучшении работы предприятий за счет отчислений от прибыли, наряду с другими фондами материального поощрения, был образован фонд социально-культурных мероприятий и жилищного строительства. Средства этого фонда шли на жилищное строительство, на строительство и содержание детских учреждений, пионерлагерей, домов отдыха. Это значило, что чем лучше работало предприятие, тем большая часть прибыли направлялась и на жилищное строительство, что в свою очередь давало возможность систематически улучшать жилищно-бытовые условия рабочих и служащих. Наличие у предприятий жилого фонда создавало наиболее благоприятные условия для привлечения квалифицированных кадров и снижения текучести рабочей силы.

На совещании работников жилищного хозяйства г. Москвы 29 мая 1956 г. выступил секретарь Партбюро Краснопресненского РЖУ Квашнин: «У нас уже 40 лет Советской власти и мне кажется, что настала пора иметь в Москве единого хозяина жилфонда. Не всё ли равно, что этот дом Моссовета или ведомственный, все дома надо подчинить единому хозяину и тогда будет больше порядка»². Через некоторое время на заседании Бюро МК КПСС выступила Е.А. Фурцева: «Здесь говорили о ведомственной системе распределения жилплощади. Мы в ближайшее время всё заберем в Моссовет, кроме МВД, Военвезда — Министерство обороны и специализированных закрытых учреждений. В основном площадь будет распределяться нашими местными советами»³.

Возникла централизованная система распределения жилья. Распределением квартир занялся Мосгорисполком. Начиная с 1959 г. обязанности заказчика по жилищному строительству в г. Москве должны были выполняться Мосгорисполкомом, за исключением 11 министерств и ведомств, в том числе Министерства путей сообщений, Министерства транспортного строительства, МВД, МО,

² ЦАОПИМ. Ф. 4. Оп. 99. Д. 10. Л. 89.

³ ЦАОПИМ. Ф. 4. Оп. 102. Д. 3. Л. 262.

Министерства связи, Министерства среднего машиностроения, КГБ, Главного управления гражданского воздушного флота, Главного управления газовой промышленности, Главного управления по строительству автомобильных и шоссейных дорог, Главного управления материальных резервов, а также общественных организаций, осуществляющих жилищное строительство хозяйственным способом¹.

Даже в Москве, где имелись наиболее благоприятные условия по укрупнению ведомственного жилого фонда, на 1 января 1966 г. этот фонд, составляющий 11015 тыс. кв.м. эксплуатационной площади, находился в ведении 632 различных организаций, предприятий и ведомств. В среднем на одно жилищное хозяйство приходилось 17,4 тыс. кв.м. с 2,5 тыс. населения, причем отдельные из них эксплуатировали всего несколько сот кв.м. жилой площади².

За 7 лет (1959-1966 гг.) 15670 семей завода им. Лихачева справили новоселье, большинство из них в отдельных квартирах. Жилые дома автозаводцев составляли целые улицы, например, гордость всего района Автозаводская ул., с примыкающими: Машиностроения, Велозаводской, Симоновым Валом, Коломенским поселком ЗИЛ³. В.В. Гришин в речи на АЗЛК 7 мая 1976 г. хвалил завод: «Заслуживает всяческой поддержки то большое внимание, которое уделяется на АЗЛК вопросам социального развития, улучшению быта работающих. Улучшены жилищные условия 5 тысячам семей автозаводцев»[4, с. 324].

Исполкомы принимали решения, в соответствии с которыми строительство жилья градообразующими предприятиями разрешалось при условии «рубель на рубль». Другими словами, на один рубль, вложенный в строительство жилья, требовалось вложить столько же средств в сооружение объектов социальной сферы. Ведомственные застройщики, возводя жилые дома, относили зачастую на неопределенное далёкое время

объекты торговли и культурно-бытового назначения. В итоге прокладка коммуникаций и благоустройство территории микрорайонов происходили со значительным отставанием от жилищного строительства.

Административный подход к принятию градостроительных решений и распределению участков привели к неэффективному использованию территорий. Влиятельные предприятия получали наиболее выгодно расположенные участки, как правило, излишне большой площади, чтобы иметь резерв для дальнейшего развития. Известно, что только в Москве из-за нерационального использования ведомственных территорий терялось несколько тысяч гектаров, т. е. территория, достаточная для размещения большого жилого микрорайона.

В Москве находилось около 150 министерств и центральных ведомств, большое количество различных учреждений[4, с. 214]. Вроде бы это и неплохо — если предприятие имело средства на социальное развитие, улучшало условия жизни своим работникам. Но в таких ситуациях был целый ряд минусов. Во-первых, далеко не все предприятия имели возможность выделять средства на эти цели (например, низкорентабельные, мелкие, непромышленной сферы). И дело часто было не в трудовых условиях коллективов, а в ценах на продукцию, в устаревшем оборудовании и т. п. Особенно ярко это искусственное неравенство, совершенно не зависящее от «трудового вклада», было видно при сопоставлении положения работников в отраслях военно-промышленного комплекса и группы «Б». Во-вторых, неравенство в обеспеченности жильем и прочими социальными благами между предприятиями и отраслями резко девальвировало стимулирующую роль собственно денежной оплаты труда, ставящее на первое место именно заработную плату (подряд, аренда и пр.). В-третьих, ведомственная чересполосица в социальной сфере часто приводила к тому, что советская власть в лице местных Советов («полновластных хозяев своей территории») не имела возможности обеспечить действительно комплексное,

¹ ЦАОПИМ. Ф.4. Оп. 119. Д. 16. Л. 41.

² ЦАОПИМ. Ф.4. Оп. 142. Д. 12. Л. 56.

³ ЦАОПИМ. Ф.433. Оп.12. Д.5. Л.25.

равномерное по всему региону социальное развитие. И дело здесь не столько в отсутствии желания у местных властей, сколько в их очень ограниченных возможностях.

К лицам, которым могли быть предоставлены служебные жилые помещения, относились: 1) слесари, дворники, техники-смотрители [5]; 2) почтальоны [6]; 3) рабочие и служащие, занятые на работе по эксплуатации газовых систем; 4) персонал жилищно-эксплуатационных организаций, принявший на обслуживание фонд жилищно-строительного кооператива [7]; 5) сотрудники милиции [2]. Только большой реальный стимул типа жилья мог заставить молодежь выбрать непопулярные профессии.

Решение июньского 1983 г. Пленума ЦК КПСС и постановление Совмина СССР «О дополнительных мерах по укреплению трудовой дисциплины» предлагало полнее учитывать результаты труда рабочих, служащих, колхозников при распределении квартир. Многие блага становились доступны в зависимости от стажа работника и, прежде всего, от стажа работы на данном предприятии.

Самое удивительное, что власть и не скрывала этого. В своей речи 14 января 1977 г. хозяин города В.В. Гришин так объяснял, как «обстоит дело с прикреплением граждан к месту жительства. Нормой здесь является то, что получение жилья и улучшение жизненных условий зависит от коллективов и от властей. Здесь государство и коллективы распоряжаются жилым фондом, а это становится сильнейшим средством контролировать людей и держать их в узде» [4, с. 363]. Как следствие, закреплялась полукрепостная зависимость работника от начальства и места работы.

Каким образом распределялось жильё на предприятии? Как известно, право на первоочередное получение жилья законодательно было предусмотрено для кадровых работников, многодетных семей, больных, страдающих определенными заболеваниями, семей, в которых рождались близнецы, и т. д. Такое же право имели инвалиды войны, семьи погибших военнослужащих и приравненных к ним лиц, участники войны, воины-интернационалисты и др.

В отношении других категорий первоочередников Указом Президиума Верховного Совета СССР от 21 апреля 1986 г. право решать эти вопросы было предоставлено непосредственно трудовым коллективам [1]. При этом не требовалось даже согласования этих вопросов с Советом народных депутатов. Более того, теперь трудовой коллектив вправе был устанавливать, помимо закрепленных законодательством, категории работников (например, передовиков и новаторов производства) для первоочередного обеспечения жильем и определять также объём выделяемой на эти цели жилплощади. Кроме того, для постановки первоочередников на учет трудовой коллектив мог руководствоваться не только теми нормативными основаниями, которые были предусмотрены жилищными правилами [1].

Государство пошло на расширение права коллективов снабжать жильем своих работников на заработанные средства. В апреле 1986 г. вышло постановление ЦК КПСС «Об основных направлениях ускорения решения жилищной проблемы в стране». В нем содержался перечень мер, стимулирующих жилищное строительство силами предприятий: обеспечивать предприятия и организации, строящие жильё для своих сотрудников, материально-техническими ресурсами, за счёт поощрительных фондов предприятий, оказывать помощь работникам, участвующим в строительстве жилья. В Постановлении отмечалась необходимость всемерного развития хозяйственного способа в жилищном строительстве [8].

Сложившийся порядок распределения жилищ отличался крупными недочетами. Не до конца было выяснено, из чего исходить при предоставлении жилой площади — из принципа нуждаемости или из трудового принципа. Распределение по трудовому принципу было в прямой зависимости от стажа работы на данном предприятии, от качества работы, от участия в рационализации производства и т. д. Здесь учитывались непосредственные интересы социалистического производства: материальное поощрение передовых

работников, закрепление кадров, содействие борьбе с нарушениями трудовой дисциплины и т. д. Отсутствием единого четкого законодательства в значительной мере объяснялись многочисленные злоупотребления в ходе распределения жилплощади. Наиболее типичным было распределение жилой площади администрацией предприятий без участия местного профсоюзного комитета или вопреки его мнению.

Анализ писем наглядно свидетельствует, что особенно остро несправедливость в распределении жилья ощущалась там, где оно предоставлялось предприятиями и ведомствами. «Аргументы и факты» опубликовали письмо одного рабочего: «Я считаю себя обиженным. 40 лет проработал на заводе, а нормальное жилье не предоставляют, предлагают только ЖСК, в то же время наше руководство имеет по 2-3 квартиры на семью» [1]. В 1948 г. отделом городского хозяйства МГК ВКП (б) было рассмотрено свыше 7 тысяч заявлений, главным образом, о бытовых нуждах трудящихся¹. Следует отметить, что большинство поступивших заявлений по своему содержанию были настолько серьезными, что рассмотрение их требовало вмешательства бюро МГК (б) и исполкома Моссовета. В основном жалобы трудящихся поступали на неправильное распределение жилой площади, особенно в министерствах и ведомствах, где рядовые работники получали всего лишь около 5% из общего количества распределенной жилплощади. Проверкой было установлено, что в Министерствах вооружения, электропромышленности, путей сообщения, авиационной промышленности и некоторых других жилую площадь получали главным образом руководящие работники. Кроме того, допускались злоупотребления рядом ответственных работников по занятию нескольких квартир и излишеству в отделке их².

Особенность советской системы была в том, что производство было неразрывно переплетено с поддержанием важнейших условий жизни работников, членов их семей. По-

мимо бюджетного финансирования, большое значение приобретало строительство жилья за счет фонда социально-культурных мероприятий и жилищного строительства. В целом население высоко оценивало деятельность предприятий по обеспечению жильем. Соединение, кооперация производства с жильем являлось источником очень большой экономии. Когда предприятия предоставляли квартиры, то это хорошо влияло на производство. Своевременное обеспечение населения более качественным жильем было важной формой закрепления кадров на предприятиях, снижало уровень нежелательной миграции, сокращало нерациональные затраты рабочего и свободного времени граждан.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Аргументы и факты. — 1988. — № 38.
2. Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. — 1991. — № 16. — Ст. 503.
3. Гольдберг. Основные вопросы организации финансов социалистического жилищного хозяйства. — М., 1950. — 319 с.
4. Гришин В.В. Избранные речи и статьи. — М., 1979. — 654 с.
5. Собрание Постановлений Совета Министров (Правительства) РСФСР. — 1962. — № 20. — Ст. 102.
6. Собрание Постановлений Совета Министров (Правительства) РСФСР. — 1968. — № 23. — Ст. 113.
7. Собрание Постановлений Совета Министров (Правительства) РСФСР. — 1982. — № 23. — Ст. 161.
8. Собрание Постановлений Совета Министров СССР. — 1986. — № 19. — Ст. 100.

¹ ЦАОПИМ. Ф. 3. Оп. 66. Д. 37. Л. 18.

² ЦАОПИМ. Ф. 3. Оп. 66. Д. 37. Л. 18.