

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОГРАММНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ПОЛИТИКИ СССР В ОБЛАСТИ ЖИЛИЩНОГО ВОПРОСА В БАССР

IMPLEMENTATION OF THE POLICY OF THE USSR IN THE FIELD OF THE HOUSING PROBLEM IN BASSR

E. Bazarova

Annotation

The article reveals the software situation regarding the housing problem of the USSR and measures on creation of necessary preconditions for their implementation and realization in BASSR (Buryat Autonomous Soviet socialist Republic) in 1960 – the first half of the 1980s of the twentieth century. The analysis of the experience of conversion of housing and communal services in the period of rapid urbanization in one of the least prosperous regions may help to identify effective parties centralized reform designated areas. Helps to identify negative trends that lie in the problems of housing and communal services on the modern period in the BSSR.

Keywords: program highlights, activities, guidelines, housing policy, methods.

Базарова Эржена Цыденовна

Аспирант

каф. государственного управления
Московского Государственного
Университета им. М.В. Ломоносова,

Аннотация

Статья раскрывает программные положения в области жилищного вопроса СССР и мероприятия по созданию необходимых предпосылок для их выполнения и реализации в БАССР (Бурятская Автономная Социалистическая Советская Республика) в 1960 – I половине 1980 гг. XX века. Анализ опыта преобразования жилищно-коммунального хозяйства в период ускоренной урбанизации в одном из наименее благополучных регионов может помочь в выявлении эффективных сторон централизованного реформирования обозначенной сферы. Способствует выявлению негативных тенденции, которые лежат в проблемах жилищно-коммунального хозяйства на современный период в БАССР.

Ключевые слова:

Программные положения, мероприятия, принципы, жилищная политика, методы.

При разработке и реализации жилищной политики в СССР в 1960–е – нач. 1980–х гг. руководством коммунистической партии и советского государства ставилась задача полного решения жилищного вопроса, при том, что большая часть жилого фонда принадлежала государству и предоставлялась в пользование населению. Исследование программных положений и мероприятий в области жилищного вопроса раскрывает основные цели и задачи государства, на примере одного региона страны.

Ключевыми требованиями, при разработке программных документов по реализации жилищной политики СССР в БАССР были требования повышения скорости строительства и качества вводимого в эксплуатацию жилья. Причиной того, что строительство велось медленно и с низким качеством, являлась изначально слабая строительная и промышленная база региона.

В постановлении Совета Министров Бурятской АССР "О мерах улучшения жилищного, культурно-бытового и сельскохозяйственного строительства местного хозяйства Бур.АССР" от 29 сентября 1960 г. отмечается, что "состояние строительства и промышленности строитель-

ных материалов Совета Министров не отвечает требованиям, которые были предъявлены постановлением Бюро ЦК КПСС по РСФСР и Совета Министров РСФСР от 18 июня 1960 года №917 к строительству в совхозах и колхозах, а также и в районах центрах республики". [1] Слабая производственная база региона по производству строительных материалов, отсутствие строительных организаций, и возможности для дальнейшего развития уже существующих сезонных кирпичных заводов в местной промышленности затрудняли реализацию жилищной политики. В Постановлении "О ходе выполнения плана жилищного, коммунального и культурно-бытового строительства Стройуправлением №4 треста "Бурстрой" от 2 июня 1961 года указывалось что при выполнении "четырехмесячного плана подрядного строительства по жилищному и культурно-бытовому строительству в целом на 107, 6 %, Строительным управлением №4 треста "Бурстрой" был допущен срыв ввода жилой площади. План ввода за 4 месяца текущего года выполнен только на 26, 2% или фактически дано в эксплуатацию 973 кв. метра против 3715 кв. метров по плану". [2] Отсутствие строительной базы в регионе, приводили к увеличению объема капитального строительства, к росту объема капиталовложений и распространению частных бригад.

Важным аспектом реализации жилищной политики являлось повышение социально-культурного уровня населения. Поэтому в решении Улан-Удэнского городского Совета депутатов "О развитии жилищного строительства, объектов соцкультбыта и о планах развития их на 1976–1980 года" отражены действия, направленные на повышение социально-культурного уровня населения. В частности, предлагалось продолжить работу по корректировке утвержденного в 1966 г. генерального плана города с учетом перспективного развития застройки до 2000 года. Меры, принятые по повышению уровня благоустройства жилых кварталов, улиц и площадей, улучшению внешнего вида и санитарного содержания были сформулированы в "Постановлении бюро Улан-Удэнского горкома КПСС и исполкома городского Совета депутатов, трудящихся "О проведении общегородского субботника по озеленению города (9 июня 1979 г.)" [3] Целью данного Постановления являлось превращение Улан-Удэ в город высокой культуры. Мероприятия предусматривали улучшение внешнего вида и санитарного содержания города: благоустройство жилых кварталов, улиц, площадей.

В Постановлении бюро Бурятского обкома КПСС, Совета Министров Бурятской АССР и Коллеги Министерства жилищно-коммунального хозяйства РСФСР "О мерах по дальнейшему развитию жилищно-коммунального хозяйства Бурятской АССР на 1981–1985 годы в свете решений XXVI съезда КПСС от 28 мая 1981 г." [4] было отмечено достижение значительных успехов в реализации жилищно-коммунального хозяйства региона: "направлено 128 млн. рублей капитальных вложений. Введены в эксплуатацию жилые дома общей площадью 361,5 тыс. кв. метров. Уровень благоустройства жилищного фонда возрос по оборудованию водопроводом, канализацией, центральным отоплением и горячим водоснабжением на 5 процентов, электроплитами – на 18 процентов. Построено 24 км. водопроводных и канализационных коллекторов, около 8 км трамвайных путей, 359 км электрических сетей, 4 гостиницы на 240 мест, <...> Капитально отремонтированы жилые дома общей площадью 105 тыс. кв. метров, установлено 32,1 тыс. электроплит. Стоимость основных фондов жилищно-коммунального хозяйства возросла по сравнению с 1975 годом на 33 процента, объем реализации коммунально-бытовых услуг на 34 процента". [4]

Для улучшения санитарного состояния и благоустройства городов, Министерство жилищно-коммунального хозяйства Бурятской АССР издало Приказ, от 1 апреля 1976 года "О мерах по улучшению санитарного состояния и благоустройства городов и других населенных мест Бурятской АССР в 1976 году", Одним из пунктов этого приказа значилось: "I.1. организовать комиссии и совместно с органами санитарного Надзора до 10 апреля 1976 года проверить санитарное состояние всех комму-

нальных предприятий". [5] Особое внимание уделялось зонам санитарной охраны водозаборов, наличие реагентов для очистки и обеззараживания питьевых и сточных вод; на подготовку мер по уборке территорий городов и населенных пунктов; на уборку мест, отведенных для бытовых отходов и на мероприятия, направленные на обеспечения их в надлежащем санитарном требовании. В Постановлении указывалось на необходимость проведения мероприятий, направленных на развертывание разъяснительной работы среди населения, по поводу соблюдения ими санитарных правил. Для сокращения непроизводительных расходов воды, предлагалось принять меры по разработке и осуществлению мероприятий направленные на снижение утечек по магистральным и разводящимся сетям коммунальных водопроводов. Совместно с руководителями промпредприятий предписывалось разрабатывать и установить лимиты на потребление промпредприятиями воды из коммунальных водопроводов. Было принято решение установить строгий контроль за всеми расходами, водопроводной сети, в том числе на полив садов и огородов частного сектора, а также городских улиц. Предусматривалось, по результатам проверок, разработать, исходя из местных условий, состояния городов и аймацентов республики, дополнительные мероприятия по улучшению санитарного состояния. [6] Более подробно по улучшению санитарного состояния можно проанализировать в приложение к приказу "Министерства жилищно-коммунального хозяйства Бурятской АССР на 1976 год по улучшению санитарного состояния городов, рабочих поселков и коммунальных предприятий". [6] В разделе жилищное хозяйство предусматривалось: "а) во всех домовладениях заменить ветхие, отремонтировать существующие дворовые туалеты и помойницы с водопроводными и утепленными выгребными ямами и сборники для бытового мусора с бетонированными и асфальтированными площадками под них, с учетом санитарных требований. б) организовать при жилищно-эксплуатационных конторах общественные комиссии по контролю за санитарным состоянием территорий домовладений. в) заключить договоры с санитарными органами на регулярную дезинфекцию дворовых туалетов, помойниц и мусоропроводов. г) обеспечить устройство в домовладениях бетонных или асфальтированных площадок под сборники бытового мусора. д) проводить необходимую разъяснительную работу с населением по соблюдению ими санитарных правил, предусмотренных "Правилами пользования жилыми помещениями", с привлечением общественности по месту жительства". [7]

Реализация жилищной политики в БАССР требовала повышения деловой квалификации и общеобразовательного уровня работников жилищно-коммунального хозяйства. Данное обстоятельство требовало обеспечить четкую организацию учета писем трудящихся, усилить контроль за прохождением и разрешением в аппарате

управления и отделах. Письма и заявления считались одной из важных форм укрепления и расширения связи партии с обществом. В 1968 г. Улан-Удэнский Совет депутатов, в целях дальнейшего улучшения работы с письмами трудящихся и организации личного приема граждан исполком городского Совета депутатов принял решение о постоянном повышении культуры работы аппарата управления, в том числе: о систематическом воспитании кадров в духе внимательного, чуткого, принципиального и делового подхода к разбору каждого письма в установленные сроки и об уважительном отношении к людям и их мнениям, запросам. В решении Улан-Удэнского Совета депутатов, трудящихся "О дальнейшем совершенствовании работы с письмами трудящихся в свете решений XXV съезда КПСС" (от 28 апреля 1976 г.), в качестве одной из задач ставилось проведение более глубокого анализа предложений, заявлений и просьб, для выявления и устранения причин, порождающие жалобы граждан, а также для принятия решения текущих и перспективных задач. В случае невыполнения данных решений предусматривались строгие взыскания с должностных лиц, допускающие в своей работе формальный подход к рассмотрению жалоб и заявлений трудящихся. Стоит отметить, что одной из важных причин всех проблем в реализации жилищной политики являлось неудовлетворительная трудовая и финансовая дисциплина руководящих кадров и всех членов. Поэтому постановления партии были направлены не только на повышение профессионального уровня работников, но и на сознательность, исполнительность работников. Именно через "политику жалоб" в советском союзе формировали новую институциональную среду с привлечением нового гражданского общества в советском союзе. Жалобы являлись своего рода связью между государством и обществом на качество реализации жилищной политики.

Активными субъектами, участвующие в реализации жилищной политике являлись не только граждане, которые получали жилье, но и архитекторы, строители, рабочие и прочих людей которые работали с целью получения жилья. Распределение жилья стало отправной точкой развития институционального развития экономики.

Таким образом, на первоначальном этапе реализации жилищной политики, государство стремилось развивать и формировать производственную базу в БАССР, чтобы в дальнейшем были условия для создания благоустроенных и экономичных в строительстве населенных мест и общественных зданий. Уровень производственной базы определил качество и количество вводимых в эксплуатацию жилья. В результате, к "1976–1980 гг. жилищный фонд в БАССР составил –1647 тысячи квадратных метров общей площади жилищ, в 1981–1985 гг. –1826 тысячи квадратных метров общей площади жилищ и в 1986–1988 гг. – 1529 тысячи квадратных метров общей

площади жилищ." [8] Данные показатели являются примером, масштабы реализации жилищной политики, если учесть, что "общая площадь жилищного фонда в БАССР на 1960 г. составляла 2,081 тыс. квадратных метров". [9]

Несмотря, на повсеместный рост строительства благоустроенного жилья в БАССР, в сравнении с РСФСР значительно уступали по количеству и качеству вводимого в эксплуатацию жилья. Медленные темпы прироста среднедушевой обеспеченности жильем в регионе были обусловлены отставанием между темпами реализации жилищной политики и потребностями населения: "к 1972 г. обеспеченность рабочих и служащих отдельными квартирами в БАССР составляло 57,5, а к 1981 г. 62,7, в процентном росте это 5,2 %". [9] В результате, несмотря на высокий рост объема вводимого в эксплуатацию благоустроенного жилья, основная цель государства – обеспечить каждую семью жильем была выполнена частично.

Следующим важным, элементом жилищной политики в исследуемый период является реализация прав гражданина на жилье. Постановление Совета Министров РСФСР от 9 мая 1963г. "Об упорядочении распределения жилой площади и учета граждан, нуждающихся в жилье" [10] меняло ранее существовавший порядок учета граждан. Важным элементом являлось обязательное привлечение общественности и ФЗМК (Фабрично-заводские и местные комитеты (профсоюзные организации)). Исполкомы местного Совета не имели права включать других лиц, в списки, предоставленные предприятиями. Эти и другие изменения позволили качественно изменить в лучшую сторону порядок учета граждан, нуждающихся в жилье.

Для "упорядочивания распределения жилой площади и учета граждан, нуждающихся в жилье, и во исполнение постановления совета Министров РСФСР от 9 мая 1963 г. № 531 "Об упорядочивании распределения жилой площади и учета граждан, нуждающихся в жилье" Совет Министров Бурятской АССР постановил: обязать исполкомы городских, аймачных, районных и поселковых Советов депутатов трудящихся, все предприятия и организации, находящиеся на территории Бурятской АССР обеспечить строгое соблюдение установленного статьей 56 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик порядка предоставления жилых помещений. В постановлении постановлялось "установить точный учет граждан, нуждающихся в получении жилой площади, и обеспечить строгое соблюдение очередности при ее распределении, не допуская предоставление жилой площади лицам, не состоящим на учете, за исключением случаев необходимости неотложного расселения граждан". [11] Составляя списки на получение жилья, необходимо было "учитывать прежде всего: необходимость переселения

граждан из ветких домов, бараков, подвалов и других не приспособленных для жилья помещений, а также переселение граждан из домов, подлежащих сносу в связи с реконструкцией населенного пункта". [12] Устанавливалось, "что вселение граждан в предоставленные им жилые помещения производится только по ордерам, выдаваемым исполкомами местных Советов депутатов, трудящихся". [12]

Категориями граждан, которым предоставлялось жилье в первую очередь, являлись офицеры и военнослужащие сверхсрочной службы, семьи военнослужащих, инвалиды Отечественной войны, семьи военнослужащих и партизан; больные туберкулезом; граждане проживающих в зданиях гостиниц, школ, учебных заведений; рабочие и служащие, вновь прибывших в установленном порядке из других местностей на постоянную работу в связи с расширением или вводом в действие новых промышленных предприятий. И только затем, предоставлялось жилая площадь гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий, и другим лицам по отдельным решениям Правительства и судебных органов. Например, во исполнение Постановления Совета Министров РСФСР от 17 сентября 1963 года № 1133 "Об обеспечении жилой площадью офицерского состава и военнослужащих сверхсрочной службы Советской армии и Военно-Морского флота" Совет Министров Бурятской АССР принял постановление от 14 октября 1963 г. "О выделении жилой площади Министерству обороны СССР". [13] Улан-Удэнский горисполком обязывался обеспечить выделение жилой площади Улан-Удэнскому гарнизону в 1964 году и в 1965 году – 500 м в кв. за счет предприятий и организаций города в соответствии с плановыми заданиями ввода жилья независимо от подчиненности этих предприятий. Руководители предприятий: машиностроительного завода, мехстеклозавода, приборостроительного завода, завода электромашин, Бурятского управления строительства обязывались выполнить постановление Совета Министров Бурятской АССР от 6 июля 1962 г. № 317 "О выделении жилой площади Министерству обороны СССР". Данное постановление доводило "до сведения, что Совет Министров СССР от 17 августа 1963 года № 886 установил: заселение выделяемой площади производится по указанию квартирно-эксплуатационных органов Министерства обороны СССР; б) жилая площадь, выделяемая Министерству обороны СССР, в домах исполкомов местных Советов депутатов трудящихся, министерств, ведомств закрепляется за Министерством обороны СССР" [14] А обеспечение жилой площадью рабочих и служащих Советской армии, Военно-Морского флота, проживающих в городах и поселках городского типа, производилась начиная с 1964 года, исполкомами Советов депутатов трудящихся на общих основаниях. Обеспечение жилой площадью граждан не имеющих трудовой связи с Министерством обороны

СССР, но проживающих в подлежащих сносу домах и бараках, состоящих на балансе этого министерства, производилась по месту работы этих граждан.

Выселение рабочих и служащих из жилых домов, принадлежащих Министерству обороны СССР, осуществлялось, если прекратились трудовые отношения с организациями, учреждениями и предприятиями, в связи по собственному желанию или же за нарушение трудовой дисциплины в соответствии со статьей 62 основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик.

Таким образом, главными субъектами жилищной политики являлись следующие категории граждан:

1. офицеры и военнослужащие сверхсрочной службы, семьи военнослужащих, инвалиды Отечественной войны, семьи военнослужащих и партизан;
2. люди больные туберкулезом; проживающие в зданиях гостиниц, школ, учебных заведений;
3. рабочие и служащие, вновь прибывших в установленном порядке из других местностей на постоянную работу в связи с расширением или вводом в действие новых промышленных предприятий.
4. трудящийся, нуждающийся в улучшении жилищных условий и нуждающиеся лица по отдельным решениям Правительства и судебных органов. В реализации жилищной политики принимали участие Советы Министров автономных республик, исполкомы краевых, областных, городских и районных Советов народных депутатов, министерства и ведомства, руководители предприятий и учреждений.

При распределении жилых помещений действовали элементы коммунистического распределения: трудовая деятельность была связана с условиями проживания. Государство было монополистом в отношении жилищного строительства, выступало в роли заказчика, подрядчика и владельца жилого фонда. Распределение жилья в советский период происходило бесплатно среди очередников (жилая площадь до 5 кв. м. на одного члена семьи) и среди трудящихся предприятий (жилой фонд предприятия). Жилье можно было "приобрести" через жилищно-строительную кооперацию. Продажа государственного и ведомственного жилья была запрещена. Государство стремилось обеспечить всех граждан в равной степени благоустроенным жильем с низкой квартплатой. Выделялись льготные категории граждан при распределении нового жилья, но, разделение на какие-либо социальные группы не существовало потому что это противоречило самой социалистической доктрине. Несмотря, минимальный процент выделения жилья в интересах государства: номенклатуре, военным, научным работникам, творческой интеллигенции, данные принципы распределения жилья действовали в интересах общества.

Особенности реализации жилищной политики в БАССР, как и во всей стране были:

- ◆ формирование и развитие индустриальной основы жилищного строительства;
- ◆ строительство жилищного сектора с применением наиболее эффективных средств производства и с последующим расширением;
- ◆ нарастание кризиса в жилищной политике страны.

Таким образом, в 1960–I половине 1980 гг. в жилищной политике были сформулированы задачи, направленные на удовлетворение жилищных потребностей семьи: посемейное заселение квартир и развитие жилищного законодательства. В данный период времени были приняты важнейшие нормативные правовые акты, направленные на решение жилищного вопроса в стране. Реформы в области жилищно-правовой области способствовали развитию жилищного права, правовых институтов частной, кооперативной собственности. В частности, в Конституции СССР 1977 г. впервые были закреплены права граждан на жилье в СССР и сформулированы основные идеи советского государства (бесплатное распределение государственного жилья между различными слоями населения с "символической оплатой" квартплаты). Несмотря на укрепление командно-административной системы, основное положение жилищного права в советском государстве – обеспечение граждан жильем, осталась неизменным. Развитие частного строительства и кооперативной собственности являлось дополнительным вариантом жилищной политики обеспечивающей жильем граждан. В исследуемый период, государственная форма собственности приобретала высокий удель-

ный вес. Достижения научно-технического прогресса в реализации жилищной политики расширили массовое строительство. Несмотря на нарастание кризисных явлений в жилищном вопросе, обеспеченность жильем в БАССР в сравнение с предыдущими годами значительно возросло. Однако, главная задача жилищной политики Коммунистической партии – реализация принципа "каждой семье – отдельную квартиру", не была решена.

К числу основных особенностей жилищной политики в БАССР в 1960–1985 гг. XX века следует отнести:

- ◆ социальную направленность жилищной политики к формальным лозунгам ("каждой семье – отдельную квартиру");
- ◆ распределение жилья происходило в интересах государства (промышленные зоны) и номенклатуры ("льготы номенклатуры");
- ◆ реализация жилищной политики и высокий удельный вес государственного жилья в жилищном фонде, способствовала формированию патерналистского отношения (повсеместный контроль и управление со стороны государства, крупные финансовые вложения), апатии (отсутствие возможности влиять на ход реализации жилищной политики) и бесхозяйственного отношения к жилищному фонду (борьба со стороны государства отражалась в принятии постановлении о сохранности жилищного фонда);
- ◆ преобладание административно-командного способа управления и принятия решений в реализации жилищной политики;
- ◆ распространение коррупции в строительстве и при распределении жилищного фонда, в связи с неэффективностью советского хозяйства.

ЛИТЕРАТУРА

1. ГАРБ Ф. 248, О. 20, Д. 905, Л. 82.
2. ГАРБ Ф. 248, О. 20, Д. 873, Л. 90.
3. ГАРБ Ф. 248, О. 20, Д. 904, Л. 99.
4. ГАРБ Ф. р-831, О. 1, Д. 1040, Л. 29.
5. ГАРБ Ф. Р1724, О. 1, Д. 852, Л. 12.
6. ГАРБ Ф. Р1724, О. 1, Д. 852, Л. 13.
7. ГАРБ Ф. Р1724, О. 1, Д. 852, Л. 14.
8. Народное хозяйство СССР: Стат. ежегодник / Госкомстат ЦСУ СССР.–М., 1956. С. 64
9. Ефимкин М.М. Рабочие Сибири конец 50–х – середина 80 –х годов. Новосибирск: Наука. Сиб. отд-ние, 1990. С. 132.
10. Сборник Постановлений СССР. №.9. М. 1957 г. С.102.
11. ГАРБ Ф. 248, О. 20, Д. 873, Л. 45.
12. ГАРБ Ф. 248, О. 20, Д. 873, Л. 46.
13. ГАРБ Ф. 248, О. 20, Д. 1721, Л. 71.
14. ГАРБ Ф. 248, О. 20, Д. 1721, Л. 72.