

Деятельность органов местного самоуправления в Приморском крае по развитию жилищного строительства (конец 1950-х — 1985 г.)

Сергей Александрович Власов,
кандидат исторических наук,
старший научный сотрудник
ИИАЭ ДВО РАН, Владивосток.
E-mail: vlasov54@bk.ru



В статье анализируется деятельность местных Советов в Приморском крае, которые, несмотря на зависимость от вышестоящих партийно-государственных органов, многие вопросы жилищного строительства решали успешно благодаря инициативе и настойчивости депутатов.

Ключевые слова: Советы депутатов трудящихся, жилищное строительство, жилищно-строительные кооперативы, ветхое и аварийное жильё.

The housing development activities of the local Soviets in the Primorsky Territory (late 1950s — 1985).

Sergey A. Vlasov, Cand. Sc. (History), senior researcher of IHAЕ, FEB RAS, Vladivostok.

The article gives analysis of the local Soviets' activities in the Primorsky Territory, which though were dependent on the superior party-and-state officials solved successfully many housing problems owing to the lead and perseverance of the deputies.

Key words: Soviets of Workers' Deputies, housing, housing associations, dilapidated housing.

История местного самоуправления Приморского края — Советов депутатов трудящихся, сформированных по Конституции 1936 г., и Советов народных депутатов после 1977 г. не нашла должного отражения в отечественной историографии. Среди небольшого количества работ по заявленной теме следует выделить диссертацию Л.С. Тварковского, где, в частности, отмечена роль Советов в ликвидации ветхого жилья барачного типа [6, с. 58—63]. Частично общие вопросы деятельности местных органов власти Приморского края рассмотрены в монографии Е.В. Буянова [1] и диссертации И.Н. Радомской [4].

Автор статьи предпринял попытку изучить деятельность органов местного самоуправления Приморского края по развитию жилищного строительства. Исторический опыт по решению этой проблемы в годы массового жилищного строительства может быть полезен и в современных условиях, а данная публикация вызовет интерес исследователей,

рассматривающих опыт работы местного самоуправления дальневосточного региона и в других социальных сферах — здравоохранении, образовании, жилищно-коммунальном хозяйстве, бытовом и торговом обслуживании. Эти вопросы находятся в центре внимания нынешних органов местной власти, что свидетельствует об актуальности заявленной темы.

В середине 1950-х гг. в нашей стране сложились объективные условия, позволившие новому руководству во главе с Н.С. Хрущёвым приступить к решению социальных проблем, которые долгое время игнорировались и считались второстепенными во внутренней политике государства. Закончился послевоенный восстановительный период, и появилась возможность часть средств, выделявшихся на развитие тяжёлой промышленности, транспорта и других отраслей группы «А», направить в социальную сферу. Относительно благополучной была международная обстановка, страна жила не в чрезвычайных условиях подготовки к войне, как это было в конце 1930-х — начале 1940-х гг. Советскому Союзу никто не угрожал, и правительство могло сосредоточиться на решении внутренних проблем.

Помимо этих объективных обстоятельств существовали и субъективные. Новое постсталинское партийно-государственное руководство приняло ряд мер по повышению уровня жизни народа, которые включали как рост реальных доходов населения за счёт повышения заработной платы, пенсий, снижения налогов, так и развитие социальной сферы. Обращалось внимание на производство товаров народного потребления, улучшение торговли, развитие бытового обслуживания, здравоохранения, а также правительство предприняло попытку улучшить жилищные условия населения.

Решение вопросов, связанных с совершенствованием социальной сферы, возлагалось на местные Советы депутатов трудящихся, которые в условиях жёсткого авторитарного режима не были самостоятельны и не могли проявить никакой инициативы. На практике они осуществляли «линию партии и правительства», с их помощью верховная власть в лице КПСС реализовывала свои цели. В новых политических условиях, когда тоталитарный сталинский режим трансформировался в более «мягкую» авторитарную власть, были расширены права Советов в решении социально-экономических проблем подведомственных территорий. 22 января 1957 г. ЦК КПСС принял Постановление «Об улучшении деятельности Советов депутатов трудящихся и усилении их связи с массами», которое предусматривало расширение прав местных Советов в вопросах развития народного хозяйства, в том числе в организации жилищного строительства [3, с. 159]. 31 июля ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли совместное Постановление «О развитии жилищного строительства в СССР», которое положило начало массовому строительству в нашей стране. Предусматривалось, что заказчиками жилищного, культурно-бытового и коммунального строительства на местах станут исполнительные комитеты Советов [5, с. 361]. При них создадут отделы капитального строительства (ОКС) и управления капитального строительства (УКС),

обязанные осуществлять не только функции заказчиков, но и руководство, технический надзор за ходом и качеством строительных работ.

Таким образом, с конца 1950-х гг. вопросы жилищного строительства стали главными в работе местных Советов по всей стране, включая Приморский край. Краевому, городским и районным Советам предстояло проделать большую работу по улучшению жилищных условий приморцев, поскольку Приморский край уступал многим регионам в количественных и качественных характеристиках жилья. Так, в среднем по РСФСР на одного проживавшего приходилось 5,6 кв. м жилой площади, в Приморском крае этот показатель составлял 5,4 кв. м [ГАПК. Ф. П-68. Оп. 58. Д. 367. Л. 5]. В РСФСР 38% жилья было оборудовано водопроводом, 28% — центральным отоплением, в Приморском крае лишь 32% квартир имели водопровод и 23% — центральное отопление [2, с. 95].

Основной организационно-правовой формой деятельности местных Советов являлись сессии, которые, согласно Конституции РСФСР, проходили не реже четырёх раз в год. На них Советы контролировали работу своего исполнительного комитета и его отделов, постоянных комиссий и депутатов, решали наиболее важные вопросы, утверждали текущие и перспективные планы, заслушивали отчёты об их выполнении, утверждали бюджет.

В Приморье на сессиях краевого Совета депутатов трудящихся всё чаще стал обсуждаться ход жилищного строительства. Например, третья сессия седьмого созыва от 22 сентября 1959 г. была полностью посвящена жилищному и культурно-бытовому строительству в крае. С докладом выступил заместитель председателя Приморского совнархоза В. А. Поликанов. Говоря о проблемах, мешавших успешному строительству (нехватка стройматериалов и кадров, плохая организация труда на стройплощадках), он обратил внимание присутствовавших на необходимости переходить на индустриальные методы строительства — крупноблочное и крупнопанельное домостроение, использовать новые типовые проекты при возведении жилых домов, а также поддерживать индивидуальное строительство [ГАПК. Ф. 26. Оп. 33. Д. 157. Л. 14, 18, 29]. В 1959 г. планировалось ввести в эксплуатацию почти 50% жилья в крае за счёт индивидуального строительства. В качестве примера был назван г. Уссурийск, где за два года (1957—1958) было построено 1239 индивидуальных домов [ГАПК. Ф. 26. Оп. 33. Д. 157. Л. 84].

Вопросы жилищного строительства регулярно обсуждались на сессиях краевого Совета и специальных заседаниях, где подводились итоги работы за год или за отчётный период (четыре года). Депутаты активно реагировали на насущные проблемы — нехватку стройматериалов и кадров, низкое качество строительных работ, эффективное использование капиталовложений — и принимали соответствующие меры по их исправлению.

Одновременно Советы контролировали расходование отпускавшихся государственных средств, эффективно осуществляли контроль за

градостроительными документами (проектами, генеральными планами застройки городов и посёлков). В выступлениях на сессиях депутаты справедливо отмечали, что в капитальном строительстве создаются материальные ценности, требующие больших затрат, исправление ошибок и просчётов при проектировании практически невозможно. Поэтому градостроительные документы должны были проходить тщательную проверку и лишь после этого утверждаться местными Советами [ГАПК. Ф. 26. Оп. 35. Д. 748. Л. 87; Оп. 33. Д. 808. Л. 44—62; Оп. 35. Д. 693. Л. 8].

Следует отметить, что среди депутатов были люди, обладавшие необходимыми профессиональными знаниями, имевшие опыт общественно-политической работы, безукоризненную биографию. Нередко депутаты занимали высокие посты в партийных, советских, государственных органах, в различных сферах народного хозяйства. Как правило, из них формировались постоянные комиссии местных Советов депутатов трудящихся Приморского края. Само название «постоянные комиссии Советов» указывает на то, что они являлись постоянно действующими органами в отличие от временных комиссий, которые создавались для выполнения конкретных задач. Постоянные комиссии избирались на первой сессии каждого созыва на весь срок полномочий Совета и являлись прежде всего одной из форм коллективной работы депутатов. Постоянные комиссии контролировали исполнение решений Совета и вышестоящих государственных органов, а также проводили организационную работу: при подготовке и проведении сессий краевого, городских и районных Советов они вносили на рассмотрение вопросы, которые потом обсуждались депутатами.

При краевом, городских и районных Советах было создано несколько постоянных комиссий по социально-экономическому и культурному развитию Приморского края, в том числе постоянная комиссия по жилищно-коммунальному хозяйству и строительству. Вся работа велась по заранее составленному плану. Как правило, в компетенцию комиссии входили: контроль за выполнением плана строительства жилья на объектах местных Советов и ведомств, подготовка документов к очередной сессии Совета, составление различных справок, заслушивание лиц, ответственных за ход строительства, проверка решений крайкома КПСС и крайисполкома, контроль при распределении жилой площади.

Председатели постоянной комиссии по жилищно-коммунальному хозяйству и строительству постоянно выступали с содокладами на сессиях Приморского краевого Совета, которые проходили регулярно за время работы депутатов каждого созыва. Так, на шестой сессии девятого созыва 3 июня 1964 г. в докладе М.М. Кузнецова прозвучало предложение: для улучшения качества строительства практиковать обсуждение проблем в стройорганизациях на выездных заседаниях постоянной комиссии [ГАПК. Ф. 26. Оп. 33. Д. 752. Л. 38]. На второй сессии седьмого созыва 23 июня 1965 г. председатель комиссии Е.В. Боев выступил с содокладом «О состоянии и мерах по обеспечению выполнения плана и повышения

качества строительства жилья в крае», в котором говорилось о недопустимости введения в эксплуатацию значительной части жилья в конце года, так как из-за спешки, аврала и штурмовщины по выполнению годового плана страдает качество жилья [ГАПК. Ф. 26. Оп. 33. Д. 1132. Л. 13].

Постоянная комиссия по жилищно-коммунальному хозяйству и строительству приглашала на заседания ответственных работников, которые отчитывались о своей деятельности. Так, на заседании, состоявшемся 17 ноября 1967 г., был заслушан доклад начальника Приморского краевого управления сельского строительства А. Ф. Павлова о ходе выполнения решения крайисполкома от 29 июня 1967 г. «О мерах по выполнению плана сельского строительства в крае в 1967 г.». Было отмечено, что в результате принятых мер сельское строительство несколько улучшилось. Вместе с тем многие проблемы строек на селе остались нерешёнными: по-прежнему не хватало рабочей силы, стройматериалов и механизмов [ГАПК. Ф. 26. Оп. 33. Д. 1171. Л. 10]. Необходимо отметить, что Советы и депутаты, входившие в постоянные комиссии, не обладали реальными рычагами воздействия на хозяйственную ситуацию в строительной отрасли края, они могли лишь обратить внимание на отдельные недостатки, «проявить обеспокоенность», «выразить сожаление», констатировать, что проблемы обеспечения жильём населения далеки от разрешения.

Постоянная комиссия краевого Совета по жилищно-коммунальному хозяйству и строительству готовила различные справки о состоянии жилищного, культурно-бытового строительства в различных городах и районах края, что позволяло крайисполкому лучше разбираться в текущих событиях и принимать правильные решения. Так, в январе 1969 г. комиссией была составлена справка «О состоянии культурно-бытового, коммунального и жилищного строительства в г. Находке за 1966—1968 гг.». В документе указывалось, что на декабрь 1968 г. жилой фонд Находки составлял 715 тыс. кв. м, из которых лишь 47% — благоустроенное жильё, и из-за его нехватки предприятия города испытывали дефицит рабочих кадров (2,5 тыс. чел.). Члены комиссии отметили, что для ликвидации дефицита жилья трест «Дальморгидрострой», осуществлявший строительство в городе в основном промышленных, жилищных и социально-культурных объектов, должен больше внимания уделять жилищному строительству [ГАПК. Ф. 26. Оп. 33. Д. 1171. Л. 44—45].

Комиссия следила также за развитием жилищно-строительных кооперативов (ЖСК) в крае, готовила справки о ходе кооперативного строительства. Так, отмечалось, что во Владивостоке одной из причин несвоевременной сдачи домов ЖСК в эксплуатацию была необеспеченность этих объектов специалистами по отделочным работам [ГАПК. Ф. 26. Оп. 33. Д. 80. Л. 14]. На заседании 23 сентября 1969 г. постоянная комиссия краевого Совета по жилищно-коммунальному хозяйству и строительству рассмотрела вопрос «О неудовлетворительном выполнении плана проектирования и строительства жилых домов для ЖСК края». В решении

отмечалось, что выполнение плана по проектированию и строительству домов ЖСК в городах края идёт неудовлетворительно. Во Владивостоке наметили построить 26 099 кв. м, а ввели в эксплуатацию 18 548 кв. м; в Находке при плане 3320 кв. м не введено ни одного кв. м, как и в Уссурийске, где планировалось сдать 2292 кв. м. Лишь в Арсеньеве план (1660 кв. м) был выполнен [ГАПК. Ф. 26. Оп. 33. Д. 80. Л. 19]. Наряду с этим отмечалось, что качество работ на домах ЖСК низкое, это порождало большой поток жалоб. Исполкомам городов Дальнереченска, Лесозаводска, Спасска рекомендовалось улучшить работу по вовлечению трудящихся в ЖСК, чтобы с 1 января 1970 г. начать в этих городах строительство домов. В ходе проверки работы горисполкомов Дальнереченска и Находки по руководству жилищным строительством постоянная комиссия указала, что Находинскому горисполкому необходимо обратить внимание на ЖСК, а Дальнереченскому — на низкое качество строящегося в городе жилья, в том числе ЖСК [ГАПК. Ф. 26. Оп. 33. Д. 882. Л. 30, 58]. Эти примеры ещё раз говорят о том, что депутаты могли лишь засвидетельствовать то, о чём и без них знало партийно-хозяйственное руководство края (нехватка кадров в строительных организациях, ежегодная штурмовщина в конце четвёртого квартала, слабое развитие кооперативного строительства).

Законы и Положения о местных Советах не устанавливали какого-либо определённого числа постоянных комиссий, каждый Совет самостоятельно решал этот вопрос, исходя из собственных конкретных задач, возможностей и потребностей. Поскольку в Приморском крае объёмы жилищного строительства с каждым годом возрастали, было принято решение в 1979 г. создать постоянную комиссию по строительству и индустрии стройматериалов, а вопросы жилищно-коммунального хозяйства выделить в отдельную компетенцию. Вновь созданная комиссия стала больше уделять внимания вопросам жилищно-гражданского строительства, повышению эффективности и качеству работы строительных организаций, производству строительных материалов, контролю над выполнением решений краевого Совета, его исполкома и вышестоящих органов. Так, на заседании 31 мая 1979 г. комиссия рассмотрела работу треста «Главдальводстрой» в посёлках рисоводческих совхозов края. Было отмечено, что в ряде сёл коммуникации теплоснабжения к домам проделаны с низким качеством, из-за чего зимой страдали жители сёл [ГАПК. Ф. 26. Оп. 35. Д. 882. Л. 233].

На сессии 20 сентября 1980 г. председатель комиссии А.С. Оленин выступил с отчётом, отметив, что комиссия провела 14 проверок, три раза собиралась на заседания, рассмотрев девять различных вопросов по проблемам жилищного строительства [ГАПК. Ф. 26. Оп. 37. Д. 3. Л. 96]. При подготовке к сессии приглашались должностные лица, от которых зависел ход обсуждения рассматриваемых проблем, — заказчики, подрядчики, представители проектных организаций и заводов стройиндустрии, ответственные работники отделов и управлений крайисполкома. Работа

постоянной комиссии по строительству и промышленности стройматериалов продолжалась и после отчёта на сессии. На заседании 25 сентября 1980 г. был рассмотрен вопрос «Об архитектурно-строительном уровне застройки городов и населённых пунктов края». В решении выражалась озабоченность положением дел, связанных с поддержанием в надлежащем порядке архитектурного облика и застройки большинства городов и посёлков края [ГАПК. Ф. 26. Оп. 37. Д. 57. Л. 33].

В адрес постоянной комиссии краевого Совета поступали письма от отделов крайисполкома и постоянных комиссий нижестоящих Советов с просьбой оказать содействие в решении вопросов, касавшихся качества строительства, устранения недоделок, обеспечения строительными конструкциями и материалами. Депутаты не обладали реальными рычагами воздействия на хозяйственную ситуацию, но в рамках существующего законодательства (ст. 105 Конституции СССР 1977 г., ст. 14 Закона СССР «О статусе народных депутатов СССР») могли обратиться с запросом к руководителям предприятий и организаций. Часто подобные обращения давали положительные результаты. Так, комиссия Находкинского городского Совета обратилась с просьбой решить проблему по обеспечению строек города железобетонными конструкциями. Депутаты краевого Совета поставили в известность об этом факте начальника Главвладивостокстроя А. В. Бахтеева и просили его проинформировать о принятых мерах, что оказалось действенным, и вопрос решился положительно [ГАПК. Ф. 26. Оп. 37. Д. 3. Л. 98].

В системе исполнительных и распорядительных органов местных Советов приоритетными являлись исполнительные комитеты, призванные коллективно руководить развитием хозяйственного и социально-культурного строительства на своей территории. Комплекс обязанностей исполкомов состоял в созыве сессий и обеспечении их подготовки, организации предварительного обсуждения проектов, координации работы постоянных комиссий. Они были органами коллективного руководства. Основной организационно-правовой формой их деятельности были заседания, на которых решались различные вопросы, в том числе и связанные с жилищным строительством и улучшением жилищных условий населения Приморского края. Крайисполком, горисполкомы осуществляли постоянный контроль над ходом капитального строительства. Проблемы, связанные со строительством жилья объектов соцкультбыта, систематически рассматривались на заседаниях Владивостокского горисполкома, где функционировал городской штаб по координации капитального строительства, который уделял много внимания вопросам повышения качества стройобъектов.

По мере развития массового жилищного строительства ситуация с жильём в Приморском крае постепенно улучшалась. Однако многие приморцы продолжали жить в бараках, домах каркасно-засыпного типа, которые находились в аварийном состоянии и подлежали сносу. Но приступить к ликвидации ветхого жилья органы местного самоуправления

смогли лишь после решения Совета Министров РСФСР, принятого в январе 1973 г. С этого времени задача по ликвидации барачного жилья и переселению проживающих в нём граждан в благоустроенные квартиры была включена в государственный план и стала обязательной для местных органов власти по всей республике, включая Приморский край.

Энергично взялись за эту работу во Владивостоке: только в 1976—1977 гг. горисполком выделил 91,3 тыс. кв. м благоустроенной жилой площади, что позволило расселить 205 аварийных домов и барачков, в которых проживало 1942 семей [ГАПК. Ф. 26. Оп. 35. Д. 969. Л. 3]. Этот процесс находился под постоянным контролем владивостокского горисполкома — при аварийном сносе барачков постоянно выделялись квартиры. Только Первомайскому району города за 1982—1985 гг. было выделено 130 квартир [ГАПК. Ф. 85. Оп. 8. Д. 669. Л. 185].

Такое обновление происходило и в других городах и районах Приморского края. В 1976 г. по краю было снесено 25,8 тыс. кв. м барачков, в 1977 г. — 28,9 тыс. кв. м, в 1978 г. — 36,2 тыс. кв. м [ГАПК. Ф. 26. Оп. 35. Д. 969. Л. 70]. К концу 1970-х гг. бараки были полностью ликвидированы в Арсеньеве, Дальнереченске, в Ольгинском, Пограничном, Пожарском, Хасанском, Черниговском и Яковлевском районах, на 96% — в Находке [ГАПК. Ф. 26. Оп. 35. Д. 969. Л. 82]. В мае 1979 г. крайисполком принял Постановление «О дополнительных мерах по переселению граждан, проживающих в бараках и жилых подвальных помещениях, в благоустроенные квартиры», что ускорило ликвидацию барачного жилья. К 1985 г. были снесены все бараки, принадлежавшие местным Советам, лишь некоторые организации, например «Дальрыба», «Приморскуголь», имели на балансе небольшую долю барачного жилья. Всего в крае ликвидировали 266 тыс. кв. м такого жилья, 30 тыс. чел. переселили в благоустроенные дома. Местные Советы способствовали сносу 106,5 тыс. кв. м барачков, переселению более 13 тыс. чел. [ГАПК. Ф. 26. Оп. 37. Д. 335. Л. 19].

За двадцать лет (1962—1982) жилищный фонд Приморского края увеличился на 15,4 млн кв. м и составил на 1 января 1983 г. 24,5 млн кв. м. Общественный жилой фонд достиг 19,9 млн кв. м, 6,3 млн кв. м, или 32%, принадлежало местным Советам: 74% их домов было оборудовано водопроводом, 72% — канализацией, 78% — центральным отоплением, 51% — горячим водоснабжением. Уровень благоустройства жилого фонда местных Советов был примерно на 10% выше, чем у ведомственного [ГАПК. Ф. 26. Оп. 37. Д. 335. Л. 12].

Несмотря на определённые достижения по решению жилищных проблем в Приморье, в работе местных Советов было много формализма и бюрократизма. Многие так называемые дежурные вопросы кочевали из года в год по повесткам дня сессий Совета и заседаний его органов. Готовили их, как правило, по сложившимся трафаретам, не всегда глубоко вникая в суть дела, не учитывая изменившуюся обстановку. Ежегодно на заседаниях исполкомов обсуждались вопросы капитального строительства, заслушивались отчёты руководителей и подотчётных предприятий,

учреждений, организаций, принимались стереотипные решения о недостатках. Подконтрольные должностные лица обязывались их устранить: принять меры по улучшению организации труда, более эффективному использованию капиталовложений и т.д., но проходило время, наступало очередное рассмотрение этого вопроса, снова отмечались те же недостатки, да и меры по их устранению предлагались почти такие же, как и в ранее принятых решениях. Так проявлялся советский бюрократизм, присущий деятельности многих государственных структур, в том числе и органам местного самоуправления. Сказывалась стойкая вера в силу принимаемых решений, общих формул типа «усилить», «улучшить», «принять дополнительные меры». Но часто подобные решения оставались лишь на бумаге. Многие руководители местных Советов при этом забывали, что руководство заключается не только в том, чтобы плодить и расточать директивные указания.

Местные Советы Приморского края, являясь низшим звеном в государственной пирамиде власти, руководствовались в своих действиях решениями вышестоящих структур и партийных органов, находились под их контролем. В стране господствовала командно-административная система. Все управленческие решения принимались наверху партийным аппаратом в лице ЦК КПСС. Советы как в центре, так и на местах были безвластны и несамостоятельны, у них не было соответствующих законодательных полномочий, должных финансовых и материально-технических ресурсов, но даже в этих условиях Советы депутатов трудящихся Приморского края выполняли некоторые функции, свойственные реальному местному самоуправлению. Жилищное строительство в Приморском крае, его качество, обеспечение строек стройматериалами и кадрами — все эти вопросы решались благодаря деятельности местных органов власти.

ЛИТЕРАТУРА И ИСТОЧНИКИ

1. Буянов Е. В. Органы государственной власти дальневосточных субъектов Российской Федерации: история и итоги реформирования (конец 80-х гг. XX в. — начало XXI в.). Благовещенск: Амурский гос. ун-т, 2006. 292 с.
2. Иванова Э. В. Социальные проблемы Дальнего Востока в послевоенные годы // Проблемы культуры Дальнего Востока. Владивосток, 1993. С. 93—98.
3. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. М.: Политиздат, 1986. Т. 9. 574 с.
4. Радомская И. Н. Местное самоуправление в южных дальневосточных субъектах Российской Федерации. 1990—2003 гг.: дис. ... канд. ист. наук. Хабаровск, 2006. 227 с.
5. Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. 1953—1967 гг. М.: Политиздат, 1967. Т. 4. 783 с.
6. Тварковский Л. С. Деятельность Советов народных депутатов Дальнего Востока по повышению уровня жизни советских людей в годы девятой и десятой пятилеток (на материалах Приморского края и Сахалинской области): дис. ... канд. ист. наук. Владивосток, 1987. 226 с.
7. ГАПК (Гос. арх. Приморского края).