



HAL
open science

**Полномочия советских городских властей: Жилье,
контроль за миграцией и градостроительство в Риге
(1955–1959 гг.)**

Eric Le Bourhis

► **To cite this version:**

Eric Le Bourhis. Полномочия советских городских властей: Жилье, контроль за миграцией и градостроительство в Риге (1955–1959 гг.). *Soviet History Discussion Papers*, 2013, 2. <halshs-01379151>

HAL Id: halshs-01379151

<https://shs.hal.science/halshs-01379151v1>

Submitted on 11 Oct 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Эрик Ле Бурис (Eric Le Bourhis)¹

Полномочия советских городских властей:

Жилье, контроль за миграцией и градостроительство в Риге (1955–1959 гг.)

<1>

Существует обширная литература о советском городе², однако его редко рассматривают как самостоятельную социальную организацию или субъект принятия решений³. В 1950-х годах «самодеятельность» городских властей стала обсуждаться юристами⁴, а исследователи подчеркивают, что как раз в это время полномочия городских властей были расширены. Однако историки чаще всего говорят о различных формах контроля над городскими органами со стороны центра⁵, не обращая должного внимания на инициативы самих городских властей или на конкретные формы, в которых проявлялась их самостоятельность⁶.

<2>

Ключевая проблема, стоявшая перед советскими городами в 1950-х годах, – жилищная. Первые шаги центра на пути ее решения в масштабах страны – постановление ЦК КПСС и Совмина СССР от 23.08.1955 об индустриализации строительства и всесоюзная программа жилищного строительства, запущенная после Двадцатого съезда КПСС⁷. С точки зрения Государственного комитета по делам строительства (Госстроя) СССР, новое развитие городов в рамках этой линии требовало укрепить полномочия городских властей за счет промышленных министерств. Речь шла о том, чтобы перенести на другие города практику Москвы и Ленинграда, где борьба за расширение жилищного фонда (или, кратко говоря: «борьба за жильё»), началась досрочно и где городские советы играли

¹ Настоящая работа была подготовлена как доклад для семинара по советской истории Германского исторического института и Центра франко-российских исследований в Москве (22.04.2013) под руководством К. Бруиш и В. Вуазен. Я благодарю их и Е.Ю. Зубкову за обсуждение доклада. Я также благодарю Дж. Дени за ее комментарии к первой версии моей презентации.

² *Essaian E.* Le plan général de reconstruction de Moscou de 1935, La ville, l'architecte et le politique, Héritages culturels et pragmatisme économique (кандидатская диссертация под руководством J.-L. Cohen), Paris VIII. 2006; *Ter Minassian T.* Erevan : La construction d'une capitale à l'époque soviétique. Rennes, 2007; *Bohn T.M.* Minsk, Musterstadt des Sozialismus: Stadtplanung und Urbanisierung in der Sowjetunion nach 1945. Köln, 2008; *Qualls K.D.* From Ruins to Reconstruction: Urban Identity in Soviet Sevastopol After World War II, Ithaca, 2009.

³ *Сенявский А.С.* Урбанизация России в XX веке: Роль в историческом процессе. М., 2003. С. 77–80.

⁴ *Лужин А.В.* Городские советы депутатов трудящихся, М., 1954.

⁵ *Frolic M.B.* Decision Making in Soviet Cities // *The American Political Science Review*. Vol. 66. 1972. P. 38–52.

⁶ Редкие примеры: *Hough J.F.* The soviet prefects: The local party organs in industrial decision-making. Cambridge (Mass.), 1969; *Colton T.J.* Moscow: Governing the socialist metropolis, Cambridge (Mass.), 1995.

⁷ *Smith M.B.* Khrushchev's promise to eliminate the urban housing shortage: Rights, rationality and the communist future // *Ilic M., Smith J.* (Ed.) Soviet state and society under Nikita Khrushchev. London, NY, 2009. P. 26–45.

важную роль в жилищном строительстве⁸. Этот замысел вписывался в общий тренд по укреплению полномочий местных властей (советских и партийных), особенно заметный по итогам пленума ЦК КПСС в июне 1955 года и Двадцатого съезда КПСС⁹. Полномочия крупных городов в области жилищного строительства были расширены, и это положение законодательно закрепило постановление ЦК КПСС и Совмина СССР от 31.07.1957 о развитии жилищного строительства в СССР, которое предусматривало решение жилищного кризиса в течении двенадцати лет.

<3>

Мы рассмотрим эти вопросы на примере Риги – столицы Латвийской ССР (ЛССР). Ее муниципалитет имел давний опыт политической и экономической автономии. Социал-демократическая элита города продолжала эту традицию в 1920-е и 1930-е годы во времена независимости республики¹⁰. В 1940-м году и после 1944-го года советские органы старались назначать местных и советских коммунистов на работу в Исполнительный комитет Рижского городского совета депутатов трудящихся (Горисполком), особенно на руководящие должности. Смена кадров была постепенной. На конец 1948 года 2/5 из приблизительно 1.300 служащих Горисполкома работали там больше пяти лет и более половины из них не были «знакомы с системой работы советских учреждений»¹¹. Кто из этих сотрудников руководил «борьбой за жильё» в 1950-е годы? Рига была городом республиканского подчинения: действия городских властей непосредственно зависели от властей республики, чьи полномочия были расширены в ходе децентрализации, проводившейся после 1954 года. Кроме того, Рига – самая западная республиканская столица Союза, гарнизонный город и местонахождение штаба Прибалтийского военного округа (ПрибВО). Начальник политического управления ПрибВО был членом бюро городского комитета партии (Горкома). Как взаимодействовали региональные (военные, республиканские) и городские власти в жилищной сфере?

<4>

Мы рассмотрим период с 1955 по 1959 год. В это время численность населения Риги составляла около 700.000 человек. Еще до постановления 1957 года, несмотря на то, что город не располагал средствами для жилищного строительства, власти Риги предприняли меры по решению жилищной проблемы. Горисполком стремился укрепить кадровый состав своего отдела по делам строительства и архитектуры, но фактически до начала 1959 года, когда при Горисполкоме был создан проектный

⁸ *Алещенко Н.М.* Московский Совет в 1945-1961 гг. М., 1988. *Ruble B.A.* Leningrad: Shaping a Soviet city. Berkeley (Calif.), 1990.

⁹ *Федосеева П.Н., К.У. Черненко (Сост.)*. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК, том седьмой 1955-1959. М., 1971. *Хлевнюк О.В. и др.* Региональная политика Н.С. Хрущева: ЦК КПСС и местные партийные комитеты, 1953–1964 гг. М., 2009. С. 123–127.

¹⁰ *Celmiņa I.* (Сост.) *Rīgas pārvalde astoņos gadsimtos* [Рижское управление в течение восьми веков]. Rīga, 2000.

¹¹ Справка инструктора отдела кадров Горкома Богаткова 28.09.1948 «о состоянии кадров в системе Горисполкома», Latvijas Valsts arhīvs, PA102. fonds, 5. apraksts, 130. lieta, 2–9. lapas.

институт, республиканские власти препятствовали этому. В связи с волнами демобилизации из Советской армии с осени 1955 года Горисполком и Горком приняли решение по ужесточению паспортного режима и контролю за притоком в город нового населения (в частности, чтобы сократить запрос на новое жилье). Эти решения были отменены во время чистки аппарата ЛССР в 1959 году¹². Они часто ассоциируются с фигурой, олицетворяющей латвийский национал-коммунизм¹³, – Эдуардом Берклавсом (Eduards Berklavs, 1914–2004), первым секретарем Рижского Горкома с января 1956 до мая 1958 года¹⁴, чьи мемуары сильно повлияли на историографию¹⁵. В целом в литературе о миграции населения в этот период на первый план выходят этнические конфликты¹⁶ и дискуссии о промышленном строительстве¹⁷, которые, по мнению ряда авторов, стояли за инициативами городских властей. Однако вопросы градостроительства и жилья практически не рассматривались¹⁸. Мы же собираемся уделить им основное внимание.

<5>

Наша задача состоит в том, чтобы оценить степень самостоятельности советского города конца 1950-х гг. в сфере контроля за миграцией и градостроительной планировки. Мы возьмем за основу три основных критерия: взаимодействие различных муниципальных структур, укрепление кадрового состава (эти критерии обычно используются в историографии СССР) и постепенное определение прерогатив муниципальных властей (этот вопрос активно дебатировался в литературе о городах ГДР)¹⁹. Исследование проведено на базе источников, хранящихся в фондах советских и партийных организаций ЛССР и города Риги в Латвийском государственном архиве (Latvijas Valsts arhīvs)²⁰: материалов подготовки решений, переписки с центром и региональными учреждениями²¹. Три

¹² О чистке: *Bleiere D.* Nacionālkommunisms Latvijā: Historiogrāfija // *Latvijas Vēstures Institūta Žurnāls*. Vol. 46. №1. 2003. С. 110–130. *Prigge W.* The Latvian Purges of 1959: A revision study // *Journal of Baltic Studies*. Vol. 35. №3. 2004. P. 211–230.

¹³ О латвийском националкоммунизме см.: *Зубкова Е.Ю.* Прибалтика и Кремль. М., 2008. С. 270–273.

¹⁴ О роле города Риги в истории националкоммунизма: *Bleiere D.* Rīgas pārvalde Latvijas PSR [Управление Риги в ЛССР] // *Celmiņa I.* (Сост.) Rīgas pārvalde astoņos gadsimtos. С. 241–242; *Bleiere D.* Nacionālkommunisms // *Bleiere D. и др.* Latvijas vēsture 20. gadsimts. Rīga, 2005. С. 357–366 [издание на русском языке: *Блейере Д.* Националкоммунизм // *Блейере Д. и др.* История Латвии: XX век. Рига, 2005. С. 369–378].

¹⁵ *Berklavs E.* Zināt un neaizmirst [Знать и не забывать]. Rīga, 1998. С. 62.

¹⁶ *Пыжиков А.В.* Хрущевская «оттепель» 1953-1964. М., 2002, С. 190–195.

¹⁷ *Bleiere D.* Tautsaminiecības attīstība // *Bleiere D. и другие.* Latvijas vēsture 20. gadsimts С. 336–356.

¹⁸ *Riekstiņš J.* Opposing actions undertaken within the state structures // *Jundzis T.* (Сост.) Regaining independence: Non-violent Resistance in Latvia 1945-1991. Rīga, 2009. Л. 177.

¹⁹ *Bernhardt C., Reif H.* (Hrsg.) Sozialistische Städte zwischen Herrschaft und Selbstbehauptung: Kommunalpolitik, Stadtplanung und Alltag in der DDR. Stuttgart, 2009.

²⁰ LVA, фонды PA101 (ЦК КПЛ), PA102 (Рижский Горком), 270 (Совмин ЛССР), 1400 (Рижский Горисполком). Архивные шифры следует расшифровывать следующим образом: LVA, фонд (fonds). опись (apraksts). дело (lieta), Листы (lapas).

²¹ К сожалению, стенограммы заседаний Горисполкома и бюро Горкома тех лет не сохранились.

четверти их написаны на русском языке, остальные документы - на латышском²².

1. Решение жилищной проблемы: позиция городских властей

<6>

В 1940 году в Риге жило почти 400.000 человек. Во время войны половина их погибла или уехала из города. Было разрушено восемь процентов жилищного фонда²³ – незначительная цифра по западной части СССР – и его восстановление после войны не было первоочередной задачей. Но относительно благоприятные условия снабжения и жизни способствовали миграции, как и наем рабочих и желание демобилизованных из Советской армии служащих приехать в Ригу. Численность населения города увеличивалась быстрыми темпами. Жилищное обустройство новых жителей лежало на плечах предприятий и исполкомов районов города, и их селили во вновь созданные коммуналки, общежития и бараки. В 1955 г. число вновь построенных жилых домов было невелико и материальная база жилищного строительства не развита²⁴. Официальная средняя жилая площадь рижан в 1955 г. – семь квадратных метров – не худший показатель по СССР, но ниже, чем в довоенный период, когда этот показатель достигал одиннадцати.

<7>

Поводом, заставившим городские власти в 1955 году принять активные меры в сфере борьбы за жилье, были не директивы Центра о строительстве, а массовая демобилизация из Советской армии осенью того года. В связи с демобилизацией Кремль потребовал от городов обеспечить демобилизованных офицеров работой и жильем²⁵. В Риге сразу было подано две тысячи семьсот заявлений на работу и семьсот заявлений на жилье²⁶. Директивы Центра дополнили уже действовавшее законодательство, которое требовало от муниципальных властей приобретать десять процентов жилых площадей во всех вновь выстроенных домах. Эти квадратные метры подлежали заселению нуждающимися в жилье инвалидами войны, демобилизованными и семьями военных²⁷. В 1955 году военный комиссар ЛССР попросил зарезервировать все десять процентов для демобилизованных²⁸. В результате Горисполком и райисполкомы города должны были

²² Например, протоколы собраний Горисполкома, справки инструкторов Горкома или проекты решений.

²³ *Rubīns J. Rīgas dzīvojamais fonds 20. gadsimtā: Tipoloģiskā rakursā* [Жилой фонд Риги в XX веке: Типологический ракурс]. Rīga, 2004. С. 73.

²⁴ *Валескалн В., Васильев Ю.* Этапы развития архитектуры социалистической Риги // *Tilmanis O.* (Сост.) *Arhitektūra un pilsēt būvniecība Latvijas PSR: rakstu krājums 1.* Rīga, 1969. С. 58.

²⁵ Протокол заседания бюро ЦК КПЛ №83 16.08.1955 в связи с выводом войск из Австрии, постановления ЦК КПСС и Совмина СССР 01.09.1955 и ЦК КПЛ и Совмина ЛССР 13.09.1955; Протокол заседания бюро Горкома №24 23.09.1955, LVA, PA102.13.5, Л. 45-46.

²⁶ Справка зам. пред. Горисполкома А. Тимарева в ЦК КПЛ 02.11.1955, LVA, PA101.18.90, Л. 48.-49.

²⁷ *Пчелинцева Л.М.* Правовое регулирование обеспечения жильем военнослужащих в период Великой Отечественной войны // Журнал российского права. №2, 2004.

²⁸ Справка военного комиссара ЛССР в ЦК КПЛ 06.01.1956, LVA, PA101.19.76, Л. 5.

обеспечить выделение жилплощади в первую очередь семьям офицеров, в том числе не проживавшим в Риге раньше²⁹. Армия внимательно следила за исполнением этих решений и часто жаловалась – по каналам Министерства государственного контроля – в правительство ЛССР о неэффективности города в этом вопросе³⁰.

<8>

Не имея средств для строительства, городские власти не могли повлиять на ввод в эксплуатацию жилых домов промпредприятиями и прибегли к двум типам мер. Во-первых, они приложили усилия к тому, чтобы расширить фонд свободного жилья (как того требовали директивы). Для этого они увеличили количество жильцов в комнатах коммуналок, реквизируют ряд квартир и так далее. Однако положение ухудшалось из-за новых форм движения населения по территории страны, например, возвращения репрессированных и, прежде всего, новых волн демобилизации³¹. Весной 1956 года из шестнадцати тысяч семей, включенных в очередь на жилплощадь, было две тысячи семь демобилизованных офицеров³². Эти цифры указаны в проекте письма в Москву, который городские власти предложили республиканским властям³³: они тщетно просили ограничить направление в город уволенных в запас или в отставку офицеров и ходатайствовали о разрешении более свободно располагать жилым фондом города, чем то предусматривало законодательство³⁴. С точки зрения городских властей, при нехватке жилых площадей «постоянный приток граждан, особенно за счет лиц, имеющих право на первоочередное обеспечение жилой площадью»³⁵ (т.е. офицеров) лишал другие семьи доступа к жилью.

<9>

В этом контексте бюро Горкома прибегло к новым мерам: они были призваны уже не увеличить предложение жилплощади, а сократить общий спрос на жилье. В связи с недостатком жилья были

²⁹ Около трети из 308 офицеров, демобилизовавшихся в Риге осенью 1955 г. и нуждавшихся в жилье, не жили в городе до того. Письмо МГК ЛССР в ЦК КПЛ 30.12.1955, LVA, PA101.19.76, Л. 128.

³⁰ См. переписку в делах «Переписка по вопросам расквартирования и другим хозяйственным вопросам воинских частей 1955 г.» и «Материалы МГК 1955 г.», LVA, PA101.18.90 и 148.

³¹ Помимо демобилизованных на месте, до марта 1956 г. в среднем в Ригу каждый месяц прибывали 60 офицеров, а потом в период до сентября – уже в среднем 90. В октябре 1956 г. в Риге находились 5000 офицеров в запасе. Письмо зам. МГК Пономарева в ЦК КПЛ 09.10.1956, LVA PA101.19.76, Л. 115.

³² Для сравнения: в Ленинграде на 01.12.1955 на очереди стояли 30.280 семей, в том числе 2430 семей офицеров запаса и в отставке. Письмо сек. ЛенГоркома и пред. исполкома Ленгорсовета к пред. Высшего совета СССР К.Е. Ворошилову 14.01.1956, ГАРФ, Р5446.84 (опись Секретариата Н.А. Булганина).27, Л. 6.

³³ Письмо 1-го сек. Горкома и пред. Горисполкома г. Риги 1-му сек. ЦК КПЛ и пред. Совмина ЛССР 03.04.1956, LVA, PA101.19.76, Л. 37.

³⁴ Упоминается постановление ЦИК и СНК СССР 17.10.1937, вероятно, №112/1843 «О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах».

³⁵ Копия письма 1-го сек. Рижского Горкома Э. Берклава и зам. пред. Горисполкома А. Тимарева Н.С. Хрущеву и Н.А. Булганину 28.09.1956, PA102., Л. 111–112.

приняты решения, препятствовавшие всесоюзному распределению дипломированных технических кадров³⁶ и ограничивавшие профессиональную мобильность рабочих³⁷, вновь ставшую заметной в связи с указом Высшего совета СССР от апреля 1956 года о самовольном уходе. Нужды промпредприятий не были для городских властей приоритетными³⁸: первый секретарь Горкома Э. Берклав также принудил «Прибалтийские железные дороги» перевести на работу служащих из Риги в Таллинн и Вильнюс³⁹. Однако в своих мемуарах он пишет о неудаче попыток решить положение с жильем и вообще с коммунальным хозяйством и об отчаянии председателя Горисполкома Вильгельма Лециса⁴⁰ (*Vilhelms Lecis*, 1898–1977, на должности 1952–1958). Начиная с июня 1956 года, городские власти приняли радикальные меры, чтобы снизить миграцию в город. Они усилили на его территории паспортный режим и расширили список категорий лиц, которых милиция не имела право прописывать. Их логика была в целом следующая: увеличивая количество лиц, не имевших право прописаться в Риге, и поддерживая их удаление из города, местные власти снижали запрос на жилье⁴¹.

<10>

Рига была режимным городом, где право прописки было ограничено и откуда милиция должна была удалять непрописанных. Удаление нежелательных элементов (безработных, кулаков, преступников) из больших городов милицией – механизм социальной инженерии сталинского времени⁴². По словам Е. Зубковой, в 1950-е годы «чистка городов от разного рода асоциальных и просто нежелательных элементов продолжала осуществляться в рамках соблюдения паспортного режима»⁴³. В ЛССР уровень паспортизации был высоким⁴⁴, поскольку даже сельские жители получили паспорта. Так что в Риге инструментом общественного контроля и дискриминации через доступ к жилью был не сам

³⁶ Протокол заседания бюро Горкома №8 23.04.1956 «О работе Латвийского государственного университета», LVA, PA102.14.6, Л. 47–51.

³⁷ Протокол заседания бюро Горкома №13 13.07.1956 «О мероприятиях по закреплению кадров строительных организаций города», LVA, PA102.14.7, Л. 24–25.

³⁸ Наблюдение противоречит литературе о роле Горкома: *Hough J.F.* The soviet prefects.

³⁹ Письмо Э. Берклава Министерству путей сообщения СССР 20.06.1956, LVA PA102.14.15, Л. 169.

⁴⁰ *Berklavs E.* Zināt un neaizmirst. С. 62.

⁴¹ Горисполком раньше уже принял по существу похожие решения, но их контекст не изучен. Например, решение №1047 от 31.08.1949. См. *Riekstiņš J.* Migranti Latvijā 1944-1989: dokumenti [Мигранты в Латвии 1944-1989 гг.: документы]. Rīga, 2004. С. 21–22.

⁴² *Попов В.П.* Паспортная система в СССР (1932-1976 гг.) // Социологические исследования. №9. 1995. С. 3–13. *Moine N.* Passeportisation, statistique des migrations et contrôle de l'identité sociale // Cahiers du monde russe. Vol. 38. №4. 1997. С. 587–599. *Муан Н.* Внутрисоюзные границы гражданственности: Территориальное выражение дискриминации в советском союзе через паспортного режима // Режимные люди в СССР / Ред. Т.С. Кондратьева, А.К. Соколов. М., 2009. С. 257–276. *Зубкова Е.Ю., Жукова Т.Ю.* На «краю» советского общества: Социальные маргиналы как объект государственной политики, 1945-1960-е гг. М., 2010.

⁴³ *Зубкова Е.Ю., Жукова Т.Ю.* На «краю» советского общества. С. 25.

⁴⁴ Там же, С. 704.

паспорт, а прописка⁴⁵. В 1954 году, милиция города арестовала пятнадцать тысяч человек, не имевших прописки, и удалила две тысячи пятьсот⁴⁶ из них из города. В следующем году количество удалений увеличилось в два раза⁴⁷.

<11>

Кроме категорий, определенных законом⁴⁸, Горисполком принял 27 июня 1956 года инициативу не разрешать прописку в городе Риге для следующих категорий⁴⁹:

в общежитиях для одиночек – членов семьи граждан, проживающих в этих общежитиях [...]; лиц, прибывших на различные курсы, если они не обеспечены жилой площадью ведомством [...]; лиц, прибывших в гор. Ригу на жилую площадь, состоящую из одной [комнаты] за исключением близких родственников [...], прибывших из других районов, областей и республик⁵⁰, имеющих семьи, на жилую площадь, не обеспечивающую санитарной норме.

Этот список нежелательных элементов прямо продиктован интересами борьбы за жильё. Мы видим в нем «вредные» для города категории (семьи «одиночек», проживающих в общежитиях, студенты...), а не бывших преступников, прописка которых уже была ограничена законодательством, или демобилизованных из Советской армии, которых город не мог не прописывать.

<12>

Тем же решением Горисполкома была запрещена постоянная прописка прибывших граждан на Рижском взморье – престижном курорте, который входил в городскую черту Риги (после 1960 года эта территория вошла в административные границы нового города Юрмала). Учитывая, что запросы на прописку в этом районе в основном направляли офицеры⁵¹, запрещение можно интерпретировать как способ затормозить приток демобилизованных. Э. Берклав даже обращался к Н.С. Хрущеву с просьбой усилить наказание за нарушение паспортного режима и ограничить приток демобилизованных⁵². Отмена первого решения республиканскими властями вынудила Горисполком принять новое: в начале 1957 года Горисполком и бюро Горкома попытались запретить прописывать демобилизованных солдат и лейтенантов, и в целом трудоустройство и прописку вновь прибывших в

⁴⁵ Buckley C. The Myth of Managed Migration: Migration Control and Market in the Soviet Period // Slavic Review. Vol. 54, №4. 1995. P. 896–916.

⁴⁶ Справка милиции 17.02.1955, LVA PA102.13.44, л. 103-104.

⁴⁷ Копия письма Э. Берклава Н.С.Хрущеву, 30.07.1956 LVA, PA102.14.16, л. 30–31.

⁴⁸ Положение о паспортах, утвержденное постановлением Совмина СССР 21.10.1953.

⁴⁹ Решение №260 27.06.1956 «О мерах по укреплению паспортного режима в г. Риге», LVA 1400.4.675, л. 98–101.

⁵⁰ Ограничение прописки мигрантов интерпретировалось как дискриминация лиц нелатышской национальности и уже тогда было воспринято как проявление националкоммунизма. См. стенограмму заседания бюро ЦК КПЛ 04.07.1959, LVA PA101.22.54a.

⁵¹ *Berklavs E. Zināt un neaizmirst.* С. 100.

⁵² Копия письма 30.07.1956, LVA, PA102.14.16, л. 30–31; См. также ссылку 35.

город⁵³. В 1958 году было принято еще одно решение в этой сфере⁵⁴. Все они спровоцировали конфликты с армией⁵⁵ и с предприятиями, желавшими трудоустроить прибывших из других мест⁵⁶. Решения о прописке были частично инициированы коммунистическими руководителями, которые в сталинский период исполняли решения центра об очистке городов. Некоторые из них после введения в СССР паспортов (1932-1933 гг.) работали в советских местных учреждениях и, возможно, имели определенный опыт в этом вопросе. Председатель Горисполкома В. Лецис был председателем райисполкома Ленинградской области и Псковского Горисполкома; его заместитель, которому поручили вопросы прописки и жилищное обустройство демобилизованных, Александр Тимарев (Aleksandrs Timarevs, 1905–?, на должности 1945–1957), направленный ЦК ВКПб в 1945 году в ЛССР, до того был председателем Калужского Горисполкома⁵⁷. Но в принятии решений играли важную роль также руководители, принадлежавшие к новому поколению коммунистических кадров, родившиеся в Латвии, получившие высшее политическое образование в Москве в начале 1950-х годов и посты до Двадцатого съезда: первый секретарь Горкома Э. Берклав, бывший криптокоммунист, ветеран Латышской стрелковой дивизии Красной армии; начальник городской милиции Мечислав Мацулевич (Mečislavs Maculevičs, 1916-1961, на должности 1955–1961), бывший советский партизан Латвии⁵⁸.

2. Сотрудничество городских властей и определение их полномочий

<13>

Исследователи, писавшие о принятии решений о демографическом контроле, придают особое значение фигуре первого секретаря Горкома Э. Берклава⁵⁹ и его авторитарному характеру⁶⁰. В своих мемуарах он берет на себя инициативу в принятии основных решений и представляет себя как инициатора эмансипации Горисполкома. Вероятно, он участвовал в заседании Горисполкома, когда было принято первое решение о прописке⁶¹. Однако принятие и исполнение решений о паспортном режиме требовали тесного сотрудничества между Горкомом, Горисполкомом и милицией города. Их

⁵³ Протокол заседания бюро Р. Горкома (вместе с Горисполкомом) №26 25.01.1957 и №30 22.03.1957, LVA, PA102.15.2, Л. 41–43 и 116; решение Р. Горисполкома №54 30.01.1957, LVA, 1400.4.732, Л. 192–193.

⁵⁴ Решение Р. Горисполкома №281 17.5.1957, ЛВА 1400.4.734, Л. 406–408 и №490 20.08.1958, ЛВА, 1400.4.822, Л. 181–183.

⁵⁵ О том пишет *Riekstiņš J.* Opposing actions undertaken within the state structures. С. 186.

⁵⁶ См. переписку осенью между Горкомом и предприятием «Латвийские железные дороги». Там же. Л. 83–84.

⁵⁷ Личные листки: LVA, PA15500.3.54, Л. 182 (В. Лецис, 1944) и LVA, PA15500.3.47, Л. 14 (А. Тимарев, 1945).

⁵⁸ Личные листки: LVA, PA15500.2.74, Л. 3 (Э. Берклав, 1952), LVA, PA15500.3.64, Л. 41 (М.Мацулевич, 1955).

⁵⁹ О роли 1-го секретаря Горкома см.: *Hough J.F.* The soviet prefects.

⁶⁰ Nacionālkomunisti 1959. gada notikumu kontekstā. [Национал-коммунисты в контексте событий 1959 г.]: Apaļā galda diskusija "Latvijas Vēstures Institūta Žurnāla" redakcijā // Latvijas Vēstures Institūta Žurnāls. №2. 2009. С. 149–173.

⁶¹ Протокол заседания Р. Горисполкома 27.06.1956, LVA, 1400.4.675, L.116-118 [на латышском языке]

главы и их подчиненные не раз вместе обращались к республиканским и центральным властям с просьбами о помощи в этом вопросе. Э. Берклав утверждает, что он получил из Москвы положительный ответ о «полномочиях местных самоуправлений» в области «регулирования количества населения города»⁶². К сожалению, я не нашел никаких архивных материалов LVA, которые бы позволили подтвердить существование этих ответов⁶³. В любом случае, согласование полномочий местных властей проходило, прежде всего, на межличностном и неформальном уровне.

<14>

Городская милиция (орган МВД ЛССР) также принимала участие как в исполнении решений, так и в их подготовке. В частности, речь шла о личном сотрудничестве Э. Берклава с начальником милиции. Э. Берклав пишет, что они вместе составили текст первого решения Горисполкома о прописке: «С Мацулевичем договорились прописать только тех, для которых непрописка являлась бы нарушением существующих всесоюзных директив. Всем другим отказать»⁶⁴. Папка секретной переписки Горкома за первое полугодие 1957 года содержит сообщения об исполнении решения городских властей о паспортном режиме, посланных М. Мацулевичем непосредственно Э. Берклаву⁶⁵. Баланс прописки (количество прописанных в городе по отношению к количеству выписанных) в 1955 году составлял +12.700, в 1956 году -700, а в 1957 году -10.500 человек⁶⁶. В конце 1956 года две трети лиц, получивших прописку, – демобилизованные и студенты. По факту эти установки препятствовали в первую очередь найму рабочих предприятиями. До того Горком и милиция⁶⁷ так тесно не сотрудничали. Весной 1956 года сотрудничеству между ними способствовал не только вопрос о прописке демобилизованных, но и подготовка к туристическому летнему сезону⁶⁸: городские власти и МВД были озабочены имиджем города и охраной общественного порядка⁶⁹, особенно в

⁶² *Berklavs E. Zināt un neaizmirst. C. 97.*

⁶³ Бывший министр культуры ЛССР писал о том, что этот вопрос обсуждался во время пребывания главы ЛССР Москве в декабре 1956 года. (*Kalpiņš V. 1959. gads: Toreiz apsūdzētā liecība (4. turp.)* [1959 год: Свидетельство тогда подсудимого] // *Ciņa, 31.08.1988.* Упомянуто в *Bleiere D. Nacionālkomunisms. L. 358.*). В конце 1956 г. было предложено пригласить глав прибалтийских республик в Москву (*Tannberg T. Der Kreml und die baltische Frage 1956 // Forschungen zur baltischen Geschichte. Vol. 2. 2007. S. 186*), но доказательств того, что этот визит состоялся, нет.

⁶⁴ *Berklavs E. Zināt un neaizmirst. C. 97.* Фактически материалы подготовки решений также свидетельствуют об участии зам пред. Горисполкома А. Тимарева. См. LVA 1400.4.690, Л. 127.

⁶⁵ LVA, PA102.15.8.

⁶⁶ 1956 г. : см. сообщение М. Мацулевича к Э. Берклаву и В. Лецису 17.1.1957. Там же. 1955-1957 гг. : письмо зам. пред. Горисполкома В. Крейтуса к предс. Совмина ЛССР 20.05.1958, LVA 270.1c.1200, Л. 233.

⁶⁷ Это произошло до реформы октября 1956 года : *Gorlizki Y. Policing Post-Stalin society: The militia and public order under Khrushchev // Cahiers du monde russe. Vol. 44. N°2-3. 2003. C. 469–470.*

⁶⁸ В 1955 г. в Юрмале регистрировались 84.000 туристов, а на 1956 г. было запланировано еще больше. Справка А.Цеплиса зав. отд. адм. и торг.фин. органов Р. Горкома 08.04.1956, LVA, PA102.14.10, Л. 150–163.

⁶⁹ Первое решение о прописке было принято вместе с двумя решениями об общественном порядке и об очистке дворов жилых кварталов города.

престижных курортных зонах.

<15>

Хотя Э. Берклав этого не говорит, меры, принятые в Риге, оправдывались опытом других городов⁷⁰. В эти годы многие города страны приняли решения о введении прописки⁷¹. В материалах LVA упомянуты два из них: Ленинград и Киев (**Илл. 1**). В конце 1956 и в начале 1957 года республиканские власти критиковали решение города. Заведующий юридической группой Управления делами Совмина ЛССР сообщил, что июньское решение Горисполкома принято с нарушением положения о паспортном режиме, что в решении (принятом несекретно) приводятся отдельные положения из секретной инструкции, что запрещение прописки граждан на Рижском взморье незаконно, что при этом исполком превысил свои полномочия⁷² и что ни Совмин республики, ни городские советы не имели права свободно интерпретировать положение о паспортах⁷³. В качестве оправдания председатель Горисполкома написал в Совмин ЛССР сообщение о том, что Горисполком разработал первое решение после поездки по обмену опытом в Ленинград и что Ленсовет принял похожее решение⁷⁴. «Пример Ленинграда» был упомянут, чтобы придать решению вид законности: на взгляд городских властей Риги, Ленинград с Ригой принадлежали к одному типу административных единиц (город), и могли следовать общим правилам.

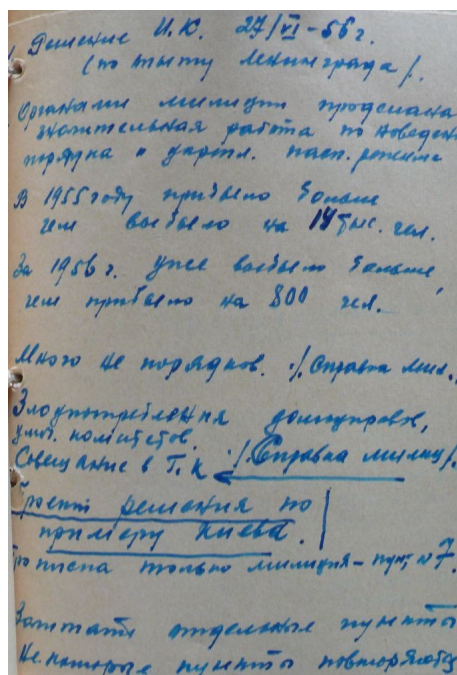
⁷⁰ Дайна Блейере отметила сходство опыта Риги с другими городами, но не написала об обмене опытом. *Bleiere D. Nacionālkomunisms*, С.360.

⁷¹ ГАРФ 8131.32.5600, Л. 11–19. См.: *Elie M. Les politiques à l'égard des libérés du goulag : Amnistiés et réhabilités dans la région de Novosibirsk 1953-1960 // Cahiers du monde russe. Vol. 47. N° 1-2. С. 341.*

⁷² Заключение зав. юр. группой УД Совмина ЛССР зам. пред. Совмина ЛССР Скобкину 07.02.1957, LVA 270.1с.1176, Л. 3–4.

⁷³ Заключение зав. юр. группой УД Совмина ЛССР зам. пред. Совмина ЛССР Литвинову 10.03.1957, Там же, Л. 11–12.

⁷⁴ Письмо В. Лециса к председателю Совмина ЛССР В. Лацису, 28/01/1957, LVA 270.1с.1176, Л. 6. На самом деле в Ленинграде в это время также рассматривался вопрос прописки демобилизованных военнослужащих. См. ссылку 32.



Илл.1:

Рукописная заметка без даты и без подписи в материалах подготовки решения Рижского Горисполкома №54 30.01.1957, LVA, 1400.4.740, без номера между Л. 106 и 107.

<16>

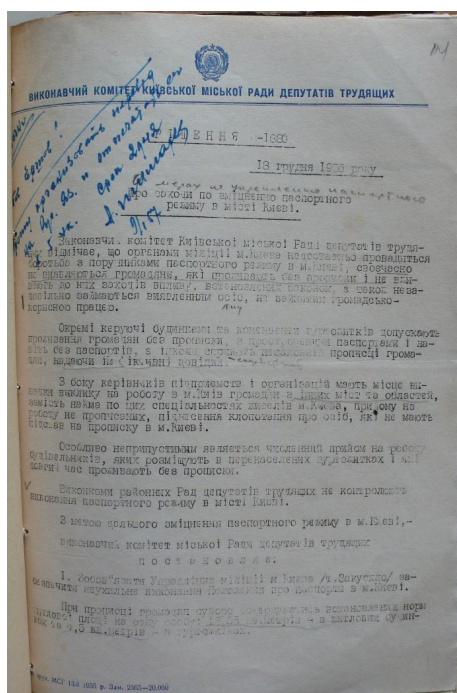
В то же самое время бюро Горкома и Горисполком приняли совместное решение «о трудоустройстве неработающего трудоспособного населения города Риги»⁷⁵. Тексты этих решений дословно воспроизводили тексты недавних постановлений города Киева, экземпляры которых находятся в папках подготовки рижских решений (Илл. 2). Все эти тексты преследуют общую цель: ограничить право прописки мигрантов и их трудоустройство. Они упоминают о «паразитизме», вопрос о котором был поднят в Москве в декабре 1956 года⁷⁶, и говорят о трудоустройстве молодежи – эта проблема была актуальна в то время по всей стране⁷⁷. Папки подготовки рижских решений включают только выписки из решений Киева. Городские власти воспользовались вопросами трудоустройства и паразитизма для ужесточения законодательства о миграции и рикошетом – о жилье. Наряду с этим, действия городских властей Киева подтолкнули Ригу ввести запрет на прописку демобилизованных, но решение города Риги было менее амбициозным, чем в Киеве (в Киеве влияние армии, вероятно, было меньше, чем в Риге), и скоро стало нарушаться. В самом деле, уже весной 1957 года прокурор

⁷⁵ См. ссылка 53.

⁷⁶ Fitzpatrick S. Social parasites: How tramps, idle youth, and busy entrepreneurs impeded the soviet march to communism // Cahiers du monde russe. Vol. 47. N° 1. 2006. С. 377–408.

⁷⁷ Зубкова Е.Ю., Жукова Т.Ю. На «краю» советского общества. С. 29.

ЛССР подал протест против решения Горисполкома⁷⁸, заставивший Горисполком в мае принять его в новой версии⁷⁹.



Илл.2:

Решение Киевского Горисполкома 18.12.1956 с подписью первого заместителя председателя Рижского Горисполкома А. Тимарева, материалы подготовки решения Горисполкома №54 30.01.1957, LVA 1400.4.740, Л. 114.

<17>

Принятие и исполнение решений городских властей в сфере контроля за миграцией спровоцировали конфликты с различными региональными властями и ведомствами (армия, предприятия) и вызвали критику центральных органов ЛССР (госконтроль, Управление делами Совмина, прокуратура). Эти препятствия ограничили неформальное поле маневра городских властей и заставили их рационализировать принятие решений. Однако город (в данном случае – Горком, Горисполком и милиция) сами принимали решение о том, кого и на каких основаниях прописывать: они сами определяли принципы своей действий и свою сферу компетенции – это критерий самостоятельности, установленный Ф. Беткером⁸⁰. Однако их сфера действия была неформальной и эфемерной. В 1959 году сформировалась новая линия Центра в сфере паспортного режима: она не

⁷⁸ Протест прокурора ЛССР 11.03.1957, LVA, 1400.4.751, Л. 20–21.

⁷⁹ Это объясняет, откуда Генеральный прокурор СССР имел информации о положении в Риге: Письмо Генерального прокурора СССР в Совмин СССР 25.03.1958, ГАРФ, 8131.32.5600, Л. 12.

⁸⁰ *Betker F.* Ein Unikum im Zentralismus der DDR: Die kommunalen Büros für Stadtplanung und ihre Handlungsspielräume // *Bernhardt C., Reif H.* (Hrsg.) Sozialistische Städte. S. 49.

препятствовала миграции населения в города, кроме сокращенного списка стратегических городов, в который многие столицы республик не входили⁸¹.

3. Кадровое укрепление городских властей

<18>

Меры по контролю за миграцией не требовали специального финансирования. Укрепление полномочий города в сферах, требовавших капиталовложений, происходили по другому пути. Еще до реформы 1957 года Горисполком укрепил свой отдел по делам строительства и архитектуры, чтобы эффективней руководить процессами преобразования городского пространства и жилищного строительства.

<19>

Весной 1956 года главы Горкома и Горисполкома подписали записку к проекту шестого пятилетнего плана капиталовложений по городу, которую республиканские власти отправили в Москву. В ней они просили об увеличении объема жилищного строительства по линии городского совета и в целом объема капиталовложений по городу⁸². Горисполком контролировал большую часть существующего жилищного фонда, но не имел средств для жилищного строительства⁸³. Чтобы обосновать просьбу о субсидиях, они писали о «резкой диспропорции между ростом населения и состоянием его коммунального хозяйства», о том, что «по многим отраслям коммунального хозяйства обслуживание населения значительно ухудшилось». Сравнивая показатели довоенного периода с данными 1955 года по разным отраслям коммунального хозяйства⁸⁴, они выражали некоторую «ностальгию» по довоенному буржуазному времени. При этом, они определили компетенции Горисполкома. Среди них проблема жилья занимала важнейшее место. Этим они похожи на полномочия городских властей ГДР⁸⁵. Однако, наверное, до принятия центрального постановления 1957 года, передавшего городам ответственность за жилищное строительство, полномочия в этой сфере оставались на уровне пожеланий из-за недостатка финансирования.

<20>

С июля 1956 года Горисполком постепенно стал укреплять свой кадровый состав и нанимать

⁸¹ По постановлению Совмина СССР №1347 03.12.1959, режимными регионами остались: Ленинградская (частично) и Московская области, Львов, ряд курортов на Черном море, Владивосток и Балтийск.

⁸² Письмо 1-го секретаря ЦК КПЛ Я. Калнберзина и заместителя председателя Совмина ЛССР М. Плудона к Совмину СССР 05.05.1956, включая упомянутую записку: LVA, PA101.19.90, Л. 23–34.

⁸³ С 1945 по 1956 годы из 245.000 квадратных метров жилой площади, вновь построенных в городе, только 2000 (т.е. один жилой дом) были введены по линии городского совета (Там же. Л. 24).

⁸⁴ Например, жилая площадь или количество кинотеатров – 40 в 1939г. а 24 в 1955г.

⁸⁵ С. Benke говорит о «Selbstverständnisse», «Eigenlogik». *Benke C. Am Ende der Hierarchie: Grenzen und Spielräume der Kommunalpolitik in der DDR - Mit Beispielen aus der Industriestadt Ludwigsfelde // Bernhardt C., Reif H. (Hrsg.) Sozialistische Städte. S. 21–22, 30.*

технических сотрудников. Например, в начале 1956 года в отделе по делам строительства и архитектуры (до лета 1956 года управление Главного архитектора города) работало 12 архитекторов, в конце года – уже 16, а в конце 1959 года – 22. Летом 1956 года главный архитектор города Николай Рендель (*Nikolajs Rendelis*, 1913–1964, в должности с 1950 по 1956 г.) взял на работу пять архитекторов, из них три молодых специалиста⁸⁶ (двое из них до того получили назначение в Белорусскую ССР, однако так туда и не отправились)⁸⁷. Отдел воспользовался апрельским решением бюро Горкома в противовес всесоюзному распределению дипломированных кадров. В октябре 1956 года Н. Ренделя сменил Освальд Тильманис (*Osvalds Tilmanis*, 1900–1980, в должности - 1934–1950 и 1956–1958 гг.), который продолжил набор кадров. В отделе сформировалась планировочная группа, которая занималась разработкой проекта детальной планировки города и размещением крупных жилмассивов, то есть вела подготовку строительства, предусмотренного в постановлении от 30.07.1957⁸⁸.

<21>

Разные факторы объясняют это опережение, несмотря на существенную нехватку финансирования. Во-первых, фактическую самостоятельность предприятий в области размещения жилых домов на территории города специалисты давно считали препятствием рациональному развитию периферии города⁸⁹. На пленуме рижского Горкома октября 1955 года эксперты говорили о том, что в области управления жилищным строительством существуют два типа проблем, связанных с недофинансированием и нехваткой полномочий. Они говорили о необходимости укрепить полномочия города и сократить прерогативы предприятий⁹⁰. Во-вторых, укрепление полномочий Горисполкома можно рассматривать как реванш. В отделе еще работали несколько служащих довоенного периода и тех, кто трудился там в конце 1940-х годов⁹¹. В это время Управление по делам архитектуры Совмина (позже Госстрой) ЛССР «переманивало» кадры и получило часть полномочий Горисполкома в области планировки, а главный архитектор О. Тильманис, один из основных специалистов довоенного городского самоуправления, занимавшихся массовым жилищным строительством уже в конце 1920-х годов, лишился должности. В конце 1950-х годов городские

⁸⁶ Архивный фонд отдела, справки о движении кадров, LVA, 2233.2.4, Л. 1–5. [на латышском языке]

⁸⁷ Интервью архитекторов Я. Пиешиня (*J. Piešīņš*) 08.09.2011 и Л. Мунтера (*L. Muntere*) 13.02.2012 в Риге.

⁸⁸ См. решение Горисполкома №165 30.03.1957 «о выборе селитебных территорий по строительным зонам для размещения текущего строительства в городе Риге», LVA, 1400.4.733, Л. 300–302.

⁸⁹ Проблема городского развития в СССР уже до войны: *Erren L. Die großen Industrieneubauten des ersten Fünfjahrplans und das Scheitern der "Sozialistischen Stadt" // Jahrbücher für Geschichte Osteuropas. №50. 2002. S. 578–596.*

⁹⁰ LVA, PA102.13.1, Л. 182, 189.

⁹¹ Например, Алма Дунга (1900-1983), архитектор Юрмалы, работала в отделе архитектуры самоуправления в начале 1930-х годов и устроилась на работу в отделе Горисполкома в январе 1941 года. Личный листок Союза архитекторов СССР 1974г. LVA 273.2.115, Л. 5.

власти вновь получили контроль над этой сферой⁹², так что возвращение О. Тильманиса можно было считать символическим. В-третьих, рижские специалисты, видимо, знали о стараниях Госстроя СССР перераспределить полномочия министерств в области городского строительства в пользу городских советов. Они знали о том, что в Москве, Ленинграде, Киеве, Баку и Ташкенте все функции градостроительства (заказчика, планировщика, строителя) были сосредоточены в крупных организациях и чаще всего находились в подчинении городских советов⁹³. О необходимости перераспределить полномочия в пользу городов писала специализированная пресса⁹⁴. Однако существовали расхождения в вопросе о том, кому в такой маленькой республике, как ЛССР, должны подчиняться эти организации: городу или Госстрою республики⁹⁵? Летом 1956 года линия Госстроя СССР на укрепление полномочий Горисполкомов сорока восьми крупнейших городах страны, в том числе Риги, взяла верх⁹⁶.

<22>

В это же время при отделе была создана «планировочная группа», ставшая зачатком проектного института. В конце 1956 года председатель Горисполкома В. Лецис отправил в Совмин ЛССР просьбу создать при отделе «мастерские планировки». Определение их штатного состава было поручено главному архитектору О. Тильманису, который предусмотрел дополнительный набор инженеров. Однако Министерства финансов и коммунального хозяйства выступили с возражениями⁹⁷. Ситуация была заблокирована до конца 1958 года, когда Совмин ЛССР наконец разрешил создание градостроительного проектного института при Горисполкоме – бюро генерального плана города Риги – на основе существующей планировочной группы⁹⁸. Городские власти находились под контролем республиканских властей, которые сами получили новые полномочия в связи с реформами децентрализации. Ключевым фактором в определении полномочий города была подчиненность. Укрепление городских прерогатив спровоцировало конфликты с Госстроем ЛССР, продолжавшиеся до 1964 года, когда бюро перешло из подчинения Горисполкома в подчинение Госстрою. Сфера действия городских властей, возникавшая в контексте реформ жилья, также ограничивалась региональными организациями и оставалась неформальной и эфемерной.

⁹² Подобная децентрализация также наблюдалась в ГДР: Betker F. Ein Unikum im Zentralismus der DDR. S. 47–67.

⁹³ Письмо нач. отдела планировка и застройки городов Госстроя СССР Головченко 25.08.1956 к пред. Госстроя Кучеренко. РГАЭ, 339.3.231 Л. 103-109.

⁹⁴ Шквариов В. Основные вопросы планировки и застройки советских городов // Архитектура СССР. №12. 1955. С. 7–15.

⁹⁵ См. переписку между Совмина ЛССР и Госстроя СССР в марте 1956 года, LVA, 270.2.4854, Л. 121–133.

⁹⁶ Письмо зам. пред. Госплана СССР Опарина к пред. Совмина ЛССР 06.07.1956, LVA, 270.4.4819, Л. 103.

⁹⁷ См. переписку по вопросам проектирования Совмина ЛССР зимой 1957г., LVA, 270.2.4762, Л. 2– 9.

⁹⁸ Решение Совмина ЛССР №617 26.11.1958, LVA 270.2.3028, Л. 98.

Выводы

<23>

В данной статье мы пытались очертить сферу самостоятельности городских властей СССР в контексте децентрализации и борьбы за решение жилищной проблемы в Хрущевский период. Меры, принятые городскими властями в обеих сферах, следовали в разных ритмах. Демографический контроль был срочным мероприятием, а укрепление отдела по делам строительства и архитектуры – долгосрочной мерой. Обе инициативы были связаны со стремлением городских руководителей расширить свои полномочия в условиях нехватки средств. В этом смысле попытки укрепления полномочий городов частично предшествовали реформе 1957 г. по децентрализации жилищного строительства. Факторы этого развития – влияние армии и развитие туризма, обмен опыта между кадрами – характерны именно для западной части Союза. Они способствовали интенсификации сотрудничества между городами, то есть распространению опыта крупнейших городов, которое стало движущей силой этого процесса. Сформировалась система особых взаимоотношений между городами, находившимися как на территории довоенного СССР, так и на вновь аннексированных территориях. Однако в правящих группах страны, существовали самые разные представления о полномочиях советских городов (и особенно столиц союзных республик), основывавшиеся на разных моделях классификации городов.