

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. ЛОМОНОСОВА
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

На правах рукописи

Красавцева Наталия Георгиевна

**Становление и развитие правового регулирования
государственного жилищного строительства в
Советском государстве в 1917-1977 гг.**

Специальность 5.1.1 Теоретико-исторические правовые науки

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научные руководители:
доктор юридических наук,
доцент Полянский П. Л.,
доктор юридических наук,
доцент Максимова О. Д.

Москва - 2023

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
Глава 1. Предпосылки развития института государственного жилищного строительства	
§ 1. Правовое регулирование жилищного строительства в России перед Октябрьской революцией	20
§ 2. Жилищный кризис в период формирования Советского государства и первые попытки его преодоления до середины 1920-х гг.	25
§ 3. Новые пути разрешения жилищного вопроса в связи с экономическими преобразованиями начала индустриализации	57
Глава 2. Развитие правового регулирования государственного жилищного строительства в СССР в 1930-е – середине 1950-х гг.	
§ 1. Особенности источников правового регулирования государственного жилищного строительства в 1930-е – середине 1950-х гг.	84
§ 2. Формирование комплексного подхода государства к решению жилищного вопроса в СССР и его основные аспекты	90
§ 3. Основные изменения в сфере государственного управления жилищным строительством в 1930-е – середине 1950-х гг.	122
Глава 3. Государственное жилищное строительство с середины 1950-х гг. до принятия Конституции СССР 1977 г.	
§ 1. Правовое регулирование типового государственного жилищного строительства	133
§ 2. Влияние экономических преобразований на жилищное строительство с середины 1950-х гг. до принятия Конституции СССР 1977 г.	143

§ 3. Особенности гражданско-правового регулирования подряда на капитальное строительство в законодательстве 1960-х гг.	153
Заключение	163
Библиографический список	166

Введение

Актуальность темы исследования. Председатель Правительства РФ, выступая в Госдуме с отчетом о деятельности кабинета министров РФ в 2018 году, сравнил национальную цель по улучшению жилищных условий россиян с масштабным решением квартирного вопроса в СССР в 1950-х – 1960-х гг. По словам выступающего, задача «переселить людей из бараков в собственное жилье, небольшое по площади, была выполнена, надо отдать должное нашим предшественникам»¹.

Советское государство на всех этапах строительства социализма и коммунизма уделяло большое внимание вопросу обеспечения граждан жилищем. Однако проблема и сейчас является актуальной. Учитывая положительно оцененный опыт из прошлого нашей страны в части решения жилищных проблем, настоящее исследование мотивировано изучением отечественного правового регулирования государственного жилищного строительства.

Выводы, которые будут получены в данной работе, могут быть востребованы и сегодня. Так, например, в процессе реформы законодательства о долевом строительстве в 2018 году был введен контроль уполномоченными банками целевого использования застройщиками денежных средств дольщиков. Необходимо отметить, что данный инструмент не является новеллой для отечественного права и эффективно использовался для контроля целевого использования бюджетных ассигнований в Советском государстве. Это лишь одно из юридических средств, которое заимствовано из прошлого, и даже оно применяется в настоящее время не в полном объеме.

Тема советского правового регулирования государственного жилищного строительства интересна сама по себе, но нельзя забывать о преемственности и

¹ См. Замахина Т., Кузьмин В. Дмитрий Медведев отчитался о работе кабинета министров // rg.ru: Российская газета, URL: https://rg.ru/2019/04/17/dmitrij-medvedev-otchitalsia-o-rabote-kabineta-ministrov.html?utm_source=rg.ru&utm_medium=subscription&utm_campaign=fresh (дата обращения: 18.04.2019).

цикличности в праве. Примером может служить тот факт, что в некоторых странах мира имеется тенденция к возвращению строительства домов государством для обеспечения спроса на доступное жилье². В Турции для этих целей создано Турецкое государственное жилищное агентство, которое действует на рынке жилья в качестве регулятора и застройщика, при этом как застройщик агентство работает «бесплатно», чтобы построить доступное жилье для бедных групп³. В Швеции имеются государственные компании, осуществляющие жилищное строительство⁴. В Италии используется государственно-частное партнерство, и участие государства в проблеме ограничивается предоставлением городских земель для комплексного освоения в целях строительства социального жилья⁵.

В современной России в рамках реформы законодательства о долевом строительстве была создана публично-правовая компания «Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства»⁶ (с 01 января 2022 г. публично-правовая компания «Фонд развития территорий⁷), которая с конца 2020 г. имеет полномочия по реализации совместных с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации программ, направленных на строительство (завершение строительства) многоквартирных домов на земельных участках,

² Hananel R., Krefetz S. P., Vatury A. Public Housing Matters: Public Housing Policy in Sweden, the United States, and Israel // *Journal of Planning Education and Research*. 2021. Vol. 41. Is. 4. P. 461-476. DOI 10.1177/0739456X18793702.

³ Çelik Ö. The roles of the state in the financialisation of housing in Turkey // *Housing Studies*. 2021. P. 1-21. DOI 10.1080/02673037.2021.1928003.

⁴ Sundström A., Ahmadi Z. The mediating role of CSR on the market orientation and strategic performance relationship-A study of the public housing companies in Sweden // *Sustainability*. 2019. Vol. 11. Is. 6. DOI 10.3390/su11061537.

⁵ Della Spina L., Calabrò F., Rugolo A. Social housing: An appraisal model of the economic benefits in Urban regeneration programs // *Sustainability*. 2020. Vol. 12. Is. 2. P. 1-19. DOI 10.3390/su12020609.

⁶ Федеральный закон от 29.07.2017 № 218-ФЗ «О публично-правовой компании по защите прав граждан - участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 31 (часть I). Ст. 4767.

⁷ Согласно федеральному закону № 436-ФЗ от 30.12.2021 г. обновленный функционал компании включает в себя, в том числе, полномочия, связанные с содействием в обеспечении устойчивого развития территорий и создании комфортных и благоприятных условий проживания граждан.

принадлежащих фонду, с последующей передачей части жилых помещений органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации для их предоставления гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий, гражданам, переселяемым из аварийного жилищного фонда, детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, гражданам, имеющим низкий уровень дохода, страдающим тяжелой формой хронических заболеваний, многодетным семьям⁸. В перспективе фонд должен стать государственным застройщиком. Но в настоящее время мероприятия осуществляются фондом за счет средств компенсационного фонда, сформированного за счет обязательных отчислений (взносов) застройщиков, работающих на рынке долевого строительства, то есть фактически за счет средств дольщиков – физических лиц, которые заключали с застройщиками договоры участия в долевом строительстве. Объем же государственного финансирования жилищного строительства в последнее время был недостаточен⁹.

Поэтому изучение противоречий советского права в сфере государственного жилищного строительства и способов их разрешения может быть полезно и для разрешения проблемных вопросов современности.

Степень научной разработанности проблемы. С. С. Алексеев в своей монографии «Механизм правового регулирования в социалистическом государстве» писал о взятой в своем единстве совокупности юридических средств, при помощи которых обеспечивается правовое воздействие на

⁸ Федеральный закон от 30.12.2020 № 542-ФЗ «О внесении изменений в статью 201.15-2-2 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» и статьи 3 и 13.4 Федерального закона «О публично-правовой компании по защите прав граждан - участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 1 (часть I). Ст. 81.

⁹ Удельный вес участия организаций с государственной формой собственности в общем объеме ввода в эксплуатацию жилых домов в среднем за пять лет (2017 - 2021 гг.) составляет всего 2,06% // Официальная статистика. Предпринимательство. Строительство // Федеральная служба государственной статистики <https://rosstat.gov.ru/> [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/14458> (дата обращения: 01.07.2022).

общественные отношения¹⁰. В данной парадигме следует отметить, что на правовое регулирование государственного жилищного строительства в СССР влияние оказывали основы планового хозяйствования, государственно-партийные акты и ряд актов, принятых органами коммунистической партии, тем самым поставив вопрос об источниках советского права в историко-правовом, а не в теоретическом исследовании.

В рамках теоретико-правового аспекта выявленной проблемы можно выделить работы С. С. Алексеева¹¹, А. М. Ваганова, О. Ю. Винниченко¹², О. В. Галкина¹³, Т. С. Донакова¹⁴, С. В. Кодана¹⁵, В. М. Корельского¹⁶, О. Д. Максимовой¹⁷, М. Н. Марченко¹⁸, Т. Е. Новицкой¹⁹, Б. М. Рубинштейна²⁰, М. А. Сафонова²¹, Н. В. Субановой²², С. А. Токмина²³, Т. Ф. Ящук²⁴ и др.

¹⁰ Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 30.

¹¹ Указ. соч.

¹² Винниченко О. Ю. К вопросу об определении статуса партийных актов в системе источников советского права / О. Ю. Винниченко, А. М. Ваганов // Вестник Тюменского государственного университета. 2012. № 3. С. 204-209.

¹³ Галкин О. В. Роль и значение партийных актов в осуществлении прокурорского надзора в СССР в 1920-е-1930-е годы // Пролог: журнал о праве. 2021. №3 (31). С. 133-141.

¹⁴ Донаков Т. С. О юридической природе государственного пятилетнего плана экономического и социального развития союзной республики // Тезисы докладов на теоретической конференции аспирантов Института государства и права Академии наук СССР / Академия наук СССР. Институт государства и права. М., 1989. С. 36-41.

¹⁵ Кодан С.В. Акты РКП(б)-ВКП(б)-КПСС и советское право. Размышления по поводу диссертации С.А. Токмина «Партийные акты в системе источников советского права» // Genesis: исторические исследования. 2016. № 2. С. 127-135; Кодан С. В. Коммунистическая партия в законодательных практиках советского государства в 1917-1980-е годы (историко-теоретический контекст) // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2021. № 3. С. 31-50.

¹⁶ Корельский В. М. О партийно-государственных актах как источнике советского права // Правоведение. 1965. № 2. С. 23–28.

¹⁷ Максимова О. Д. Законотворчество в СССР в 1922-1936 годах: Монография. М., 2014.

¹⁸ Марченко М. Н. Тенденция повышения роли и значения индивидуальных актов в механизме правового регулирования современной России // Государство и право. 2018. № 4. С. 5-12; Источники российского права: вопросы теории и истории: учебник / отв.ред. М. Н. Марченко. М., 2005.

¹⁹ Новицкая Т. Е. Гражданский кодекс РСФСР 1922 года. М., 2002. 224 с.

²⁰ Рубинштейн Б.М. Советское хозяйственное право: Учебник для слушателей правовых школ и вузов; Ленинградское отделение Коммунистической академии. Институт советского строительства и права. М., 1935.

²¹ Сафонов М. А. К вопросу о правовой природе советских народнохозяйственных планов // Пролог: журнал о праве. 2018. № 4(20). С. 11-17; Сафонов М. А. Становление организационно-

Несмотря на дискуссионность вопроса о правовой природе плановых актов, правоведы советского и современного периода С. С. Алексеев, Т. С. Донаков, О. Д. Максимова, Б. М. Рубинштейн и М. А. Сафонов указывали на нормативные элементы планов развития народного хозяйства, пятилетние и семилетние планы. В настоящем исследовании влияние плановых актов на советское правовое регулирование государственного жилищного строительства будет особо отмечено в третьей главе.

К оценке актов, изданных коммунистической партией, в науке права имеется два основных подхода. Первый заключается в том, что роль партии была руководящей, а на основе утвержденных партийных документов принимался нормативный акт или комплекс актов государственного органа²⁵. В связи с чем партийные решения не являются источниками советского права. Противоположный подход, выработанный позднее и разделяемый автором, поддерживают О. В. Галкин, С. В. Кодан, В. М. Корельский, Н. В. Субанова и С. А. Токмин. А профессор Т. Ф. Ящук отмечала, что большинство исследователей, занимающихся проблемами советского государства и права, с определенными оговорками склонны считать документы, исходящие от правящей партии и профсоюзов, источниками советского права²⁶.

Правовые вопросы капитального строительства в СССР исследовали юристы советского периода М. И. Барышев²⁷ и И. Л. Брауде²⁸. Ученые отмечали,

правовых основ народнохозяйственного планирования в советском государстве в 1917-1932 гг.: автореферат дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01. Екатеринбург, 2017.

²² Субанова Н. В. Правовая основа прокурорского надзора за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2019. № 5(73). С. 12-25.

²³ Токмин С. А. Партийные акты в системе источников советского права: автореферат дис. ... канд. юр. наук : 12.00.01. Омск, 2016.

²⁴ Ящук Т. Ф. Организация местной власти в РСФСР. 1921-1929 гг.: монография. Омск, 2007.

²⁵ Источники российского права... С. 29-30.

²⁶ Ящук Т. Ф. Организация местной власти в РСФСР. С. 102.

²⁷ Барышев М. И. Правовые вопросы капитального строительства в СССР. М., 1958.

²⁸ Брауде И. Л. Правовое регулирование капитального строительства в СССР : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.00. М., 1954. 481 с.; Правовые вопросы строительства в СССР / Под ред. д-ра юрид. наук И. Л. Брауде. М., 1960. 264 с. и пр.

что правовые институты, регулирующие строительство, рассматривались разрозненно в разных отраслях науки права²⁹, соответственно, исследование советского правового регулирования государственного жилищного строительства требует системного изучения правовых норм советского административного, финансового, гражданского и земельного права.

Вопросам применения права застройки в СССР свои работы посвящали И. Л. Брауде³⁰, А. П. Бышков³¹, С. И. Вильнянский³², П. П. Згонников³³, М. С. Липецкер³⁴. Проблемные аспекты использования договорного регулирования в условиях плановой экономики рассматривали Г. Н. Амфитеатров³⁵, Я. С. Гликин³⁶, Т. Е. Новицкая³⁷, И. Б. Новицкий³⁸, Н. И. Овчинников³⁹, Д. В. Пятков⁴⁰,

²⁹ Брауде И. Л. Избранное. Очерки законодательной техники. Некоторые вопросы системы советского права. М., 2010. С. 148-150.

³⁰ Брауде И. Л. Необходим ли институт права застройки в Гражданском кодексе СССР? // Социалистическая законность. 1947. № 6. С. 10-12.

³¹ Бышков П. А. Институт ограниченных вещных прав на земельные участки в законодательстве и доктрине в дореволюционной и советской России // Вестник РУДН, серия Юридические науки. 2010. № 4. С. 12-20.

³² Вильнянский С. И. Право застройки в СССР // Ученые записки / Харьковский юридический институт. 1940. Выпуск 2. С. 3-8.

³³ Згонников П. П. О проблемах регулирования вещных прав на природные ресурсы // Российская юстиция. 2015. № 1. С. 68-72.

³⁴ Липецкер М. С. О юридической природе права застройки // Советское государство и право. 1947. № 3. С. 64-70.

³⁵ Амфитеатров Г. Н. Основные черты законопроекта о договорах (с приложением законопроекта). Материалы Комиссии по разработке Хозяйственного кодекса СССР; выпуск II / Коммунистическая академия. Институт советского строительства и права. Секция хозяйственного права. М., 1934.

³⁶ Гликин Я. С. Практические указания по составлению хозяйственных договоров / Я. С. Гликин, Р. С. Фильштинер; под ред. В. С. Плакунова. М., 1933.

³⁷ Новицкая Т. Е. Гражданский кодекс РСФСР 1922 года. М., 2002. 224 с.

³⁸ Новицкий И. Б. Развитие договорных обязательств в советском праве // Ученые записки / Московский юридический институт. 1948. Выпуск IV. С. 14-30.

³⁹ Овчинников Н. И. Соотношение плана и договора в социалистическом хозяйстве // Тезисы докладов и научных сообщений на межвузовской теоретической конференции на тему: «Роль права в развитии социалистической экономики и демократии на современном этапе» / Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова. Юридический факультет. 1966. С. 67-68.

⁴⁰ Пятков Д. В. Сделки и административные акты как основания гражданских правоотношений // Современное право. 2002. № 10. С. 11-15.

П. И. Стучка⁴¹, Р. О. Халфина⁴² и др. В области административного и финансового регулирования строительства имеются труды Н. К. Борисюк и А. Ж. Ермаковой⁴³, М. А. Заболотного⁴⁴, А. В. Кропачевой⁴⁵, В. М. Лукашевского⁴⁶ и др. Работы указанных авторов имеют научные результаты, полученные на основе исследования отдельных областей знаний, но даже в своей совокупности дают фрагментарный характер изученности проблемы правового регулирования государственного жилищного строительства в СССР.

Из представителей современной юридической науки Т. Н. Гущина затрагивала правовое регулирование жилищного строительства в рамках работы о жилищной политике Советского государства в период НЭПа⁴⁷. Однако, правовому регулированию жилищного строительства был посвящен лишь один параграф, ограниченный временными рамками исследования (1920-е гг.). Н. М. Луценко⁴⁸ и С. Б. Верещак⁴⁹ также исследовали жилищное строительство в СССР, но лишь касаясь данной области при изучении особенностей жилищной политики и жилищного права, соответственно.

При выявлении этапов развития правового регулирования государственного жилищного строительства могут быть использованы критерии, выявленные Н. А.

⁴¹ Курс советского гражданского права. Особенная часть гражданского права: учебное пособие для вузов и комвузов / П. И. Стучка. М., 1931.

⁴² Халфина Р. О. Административный акт и гражданско-правовой договор // Советское государство и право. 1952. № 1. С. 45-55.

⁴³ Борисюк Н. К., Ермакова Ж. А. От совнархозов до кластеров. Часть 2. Совнархозы в 1957-1965 гг. // Вестник Самарского государственного университета. 2015. №2 (124). С. 100-107.

⁴⁴ Заболотный М. А. Государственно-правовое регулирование городской жизни в России с 1917 по 1939 гг. // Вестник ННГУ. 2018. №3.

⁴⁵ Кропачева А. В. История развития административно-правового регулирования строительной деятельности // Современное право. 2010. № 2. С. 156-162.

⁴⁶ Лукашевский В. М. Выявление и реализация резервов экономии металла в строительстве методами банковского контроля (на опыте работы Стройбанка СССР): дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. М., 1984. 178 с.

⁴⁷ Гущина Т. Н. Правовые основы жилищной политики Советского государства в период НЭПа.: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01. М., 2008.

⁴⁸ Луценко Н. М. Жилищная проблема и жилищная политика в СССР. М., 1972.

⁴⁹ Верещак С. Б. Становление и развитие жилищного права в Советской России: 1917-1991 гг.: историко-правовой аспект: автореферат дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01. Нижний Новгород, 2006.

Гутаровой⁵⁰ и П. Л. Полянским⁵¹. В первом случае автор обращала внимание на то, что важными при периодизации являются «субъекты, являющиеся носителями прав и обязанностей, а также существующие возможности для реализации субъективных прав и юридических обязанностей»⁵². В свою очередь, П. Л. Полянский отмечал, что обоснованной периодизации может способствовать «определение момента, когда по объективным причинам регулятор осознает необходимость вмешаться в конкретную сферу»⁵³.

Исходя из приведенных подходов, автор критически относится к выработанным А. Е. Харитоновой этапам развития жилищного строительства в СССР, поскольку основным критерием периодизации являлось развитие материально-технической базы⁵⁴. Также автор связывала границы этапов с периодом построения социалистического общества в стране и конкретно-историческими событиями (XX съезд КПСС), что неприемлемо в историко-правовой работе.

И. В. Пилипенко⁵⁵ разработал периодизацию жилищного строительства в СССР на основе показателей ввода жилья в СССР по пятилеткам и развития нормативной правовой базы в жилищной сфере. Однако, автор в исследовании учитывал не только государственное, но и кооперативное, индивидуальное и колхозное строительство.

В 2000-х гг. вопросы жилищного строительства в СССР были изучены представителями исторической науки (напр., А. Г. Бориным, В. Н. Горловым, Р.

⁵⁰ Гутарова Н. А. Применение метода периодизации в теории права: на примере эволюции основных понятий и представлений о праве народов на самоопределение // Северо-Кавказский юридический вестник. 2011. № 4. С. 41-46.

⁵¹ Полянский П. Л. Предмет правового регулирования как основание периодизации дореволюционной истории отечественного семейного права // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия Юридические науки. 2015. № 4(20). С. 31-38.

⁵² Гутарова Н. А. Применение метода периодизации в теории права. С. 44.

⁵³ Полянский П. Л. Предмет правового регулирования как основание периодизации ... С. 32.

⁵⁴ Харитонova А. Е. Основные этапы жилищного строительства в СССР // Вопросы истории. 1965. № 5. С. 50-64.

⁵⁵ Пилипенко И. В. Динамика жилищного строительства в республиках СССР в 1920-1980-е гг. // Историко-экономические исследования. 2021. Т. 22. № 4. С. 567-595.

М. Давлетшиной, Н. Н. Макаровой, Ф. Ф. Харрасовым)⁵⁶. Однако, данные работы, в силу их исторической направленности, практически не раскрывают тему правового регулирования жилищного строительства и содержат недостаточно анализа нормативных правовых актов по данному вопросу. Кроме того, объектами указанных исследований являлись процессы, происходившие в определенном городе или регионе, что не давало возможности авторам выявить противоречия и особенности правового регулирования жилищного строительства общесоюзного масштаба.

Известным исследователем в области жилищной политики СССР в 1917 – 1940 гг. являлся М. Г. Меерович, однако, его труды сосредоточены в области исторической науки⁵⁷ и архитектуры⁵⁸, которые только затрагивали жилищное строительство, уделяя основное внимание вопросам выделения жилища, выселения из него, норм площади и пр.

Поскольку историко-правовых диссертационных работ, релевантных настоящему исследованию, не имеется, можно констатировать фрагментарный характер разработанности темы советского правового регулирования государственного жилищного строительства в правовой доктрине.

Научной задачей исследования является системное и комплексное изучение советского правового регулирования государственного жилищного строительства в 1917 – 1977 гг.

⁵⁶ Борин А. Г. Формирование городского образа жизни в индустриальном городе: на материалах города Сталинска 1929-1941 гг.: дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02. Томск, 2010; Горлов В. Н. Жилищное строительство в Москве как социокультурная проблема (1953 – 1991 гг.): дис. ... докт. ист. наук: 07.00.02. М., 2005; Давлетшина Р. М. Массовое жилищное строительство на Южном Урале: 1953-1964 гг.: автореферат дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02. Оренбург, 2018; Макарова Н. Н. Повседневная жизнь Магнитогорска в 1929-1935 гг.: дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02. Магнитогорск, 2010; Харрасов Ф. Ф. Жилищное строительство в Башкирской АССР в 1945-1964 гг. : автореферат дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02. Оренбург, 2017.

⁵⁷ Меерович М. Г. Социально-культурные основы осуществления государственной жилищной политики в РСФСР : 1917-1941 гг.: дис. ... докт. ист. наук: 24.00.01. Иркутск, 2004.

⁵⁸ Он же. От городов-садов к соцгородам: основные архитектурно-градостроительные концепции в СССР: 1917 - первая половина 1930-х гг.: автореферат дис. ... докт. архитектуры: 05.23.20. М., 2015.

Объектом исследования являются общественные отношения в сфере государственного жилищного строительства в СССР в период до 1977 г., закономерности формирования и динамики указанных отношений, начиная от получения прав на земельный участок под застройку и заканчивая вводом в эксплуатацию нового объекта, а также общественные отношения в сфере жилищного строительства в РСФСР в период с 25 октября 1917 г.

Предметом исследования выступают нормы советского права, которые регулировали отношения в сфере государственного жилищного строительства, и практика их применения.

Поскольку Союз ССР являлся объединением равноправных народов, предоставленный союзным республикам суверенитет был основой создания обширного республиканского нормативного материала, комплексное исследование которого было бы затруднительно в одной научной работе. В связи с чем автором сужен предмет исследования до общесоюзных норм и законодательства РСФСР.

Хронологические рамки исследования охватывают период с Октябрьской революции по 1977 г.

Начало изучаемого периода связано с приходом к власти партии большевиков и сменой государственного режима, конец - с закреплением в Конституции СССР 1977 г. права на жилище, что означало завершение формирования в общих чертах системы государственного жилищного строительства в СССР.

Цель работы состоит в выявлении этапов развития советского правового регулирования государственного жилищного строительства и их особенностей, при этом периодизация будет основана на изменениях задач государства, подходов и источников регулирования, выделенных в результате исследования следующих аспектов: жилищная политика, земельно-правовое, гражданско-правовое, административно-правовое, техническое и плановое регулирование.

Задачи исследования. Достижение поставленной цели предполагает решение следующих задач:

- исследовать состояние жилищного строительства в начале XX века и в первые годы Советской власти в целях определения предпосылок и причин развития отечественного законодательства о жилищном строительстве;
- на основе анализа нормативных правовых актов дать определение термина «государственное жилищное строительство»;
- определить черты, характеризующие советское правовое регулирование государственного жилищного строительства;
- выделить особенности этапов развития советского правового регулирования государственного жилищного строительства.

Методологической основой работы являются общенаучные диалектический и системный подходы и принципы. В работе были использованы общенаучные методы исследования, а именно: диалектический метод познания и общие приемы формальной логики (анализ, синтез, сравнение, индукция и пр.), а также связанные с ними частнонаучные методы: историко-правовой, сравнительно-правовой и формально-юридический. Также был применен статистический метод познания.

Формально-юридический метод использовался при обобщении и анализе нормативных правовых актов советского периода; историко-правовой - для отслеживания эволюции советского законодательства, выявления этапов развития советского правового регулирования государственного жилищного строительства и обосновании примененного разделения на периоды; сравнительно-правовой - при сравнении социалистического нормотворчества с капиталистическим, и советского правового регулирования жилищного строительства с действующим законодательством РФ в данной области.

Статистический метод был использован при анализе количественных показателей в сфере строительной деятельности. Использование указанного

метода позволило дать объективный ответ о динамике государственного жилищного строительства.

Источниковая база исследования включает в себя советские нормативные правовые акты (декреты, законы, постановления и пр.), ведомственные акты (приказы, инструкции, циркуляры и пр.), неопубликованные архивные материалы, статистические сборники Российской империи, СССР и России, государственные бюджеты Российской империи и СССР, документы коммунистической партии (резолуции, директивы, стенографические отчеты и пр.), а также периодические издания.

Основной источниковой базой являлись советские нормативные правовые акты в виде законов и подзаконных актов, изданных различными органами власти Советского государства в рамках их компетенций. Указанная группа источников составляет **эмпирическую основу** исследования.

Документы партийных съездов и собраний в силу идеологии и политики рассматриваемого периода оказывали существенное влияние на развитие советского права. В связи с чем без изучения директив и резолюций партии настоящее исследование не было бы полным.

Ценным источником послужили материалы Государственного архива Российской Федерации (ГАРФ), Российского государственного архива экономики (РГАЭ), Центрального государственного архива Московской области (ЦГАМО) и Центрального государственного архива города Москвы (ЦГА Москвы).

В фондах ГАРФ были исследованы материалы Совета Министров СССР (Ф. Р-5446. Оп. 1, 12, 14, 14а) и Народного комиссариата труда СССР (Ф. Р-5515. Оп. 29) в целях изучения вопросов систематизации строительного законодательства, проведения договорных кампаний и поиска полнотекстовых постановлений Правительства СССР за 1954 – 1955 гг. Из фондов РГАЭ были отобраны ряд документов Государственного комитета СССР по делам строительства (Ф. 339. Оп. 1), Главного комитета государственных сооружений ВСНХ (Ф. 2259. Оп. 4, 9, 10, 23), Всесоюзного банка финансирования коммунального и жилищного

строительства (Ф. 9028. Оп. 1) для исследования ведомственных актов нормативного характера. В ЦГАМО был выявлен и исследован фонд 66 Моссовета (Оп. 11, 13), содержащий постановления и распоряжения данного органа по жилищным и земельным вопросам, начиная с 1917 г., а также сведения о договорах застройки, заключенных с государственными застройщиками. В архивных документах ЦГА Москвы были найдены фонды, отражающие деятельность строительных управлений и трестов города Москвы в период Великой Отечественной Войны и после нее (Ф. Р-589. Московский государственный строительный трест (Мосжилстрой) Управления жилищного строительства Мосгорисполкома, Ф. Р-831. Управление жилищного строительства Мосгорисполкома).

В периодических изданиях (журналы «Наше строительство», «Архитектура в СССР», «Бюллетень НКВД») были обнаружены: публикации профессиональных строителей о необходимости кодификации строительного законодательства⁵⁹; неопубликованный в собрании законодательства нормативный акт (постановление СНК СССР от 26.12.1929 г. «О мерах к оздоровлению строительства»); ведомственные акты (например, циркуляр Главного управления коммунального хозяйства от 09.10.1923 г. «О правовом положении строений, возведенных по договорам застройки, заключенным до 7 ноября 1917 года», инструкция Народного комиссариата внутренних дел и Народного комиссариата юстиции по применению права застройки от 05.11.1923 г. и пр.); а также письмо Председателя Президиума Верховного Совета СССР Михаила Калинина, напечатанное в 1944 г. и поясняющее принципиальные задачи архитекторов при восстановлении разрушенных военными действиями городов.

Были также исследованы отдельные труды В. И. Ленина, которые являются важным источником информации о политике первых послереволюционных лет.

⁵⁹ Белиц-Гейман П. С. Создадим строительный кодекс // Наше строительство. 1937. № 12. С. 4-6, Ильинский И. О. О составлении строительного устава Союза ССР // Наше строительство. 1930. № 19-20. С. 844-847.

Таким образом, использованная база источников включает в себя разнообразные по количеству и содержанию материалы, что позволило автору предпринять попытку комплексно изучить проблему.

На защиту выносятся следующие научные положения:

1. Уже в начале XX века имелись предпосылки к развитию законодательства в области жилищного строительства, к которым можно отнести прирост населения страны с середины XIX века, миграцию населения из деревень в города и связанную с этим необходимость обеспечения жильем нового городского населения, а также плохие условия проживания рабочего класса. Вместе с тем по состоянию на 1917 год институт государственного жилищного строительства в стране отсутствовал, поскольку в капиталистической России жилища для малоимущего населения не являлись элементом социальной политики государства (доходные многоквартирные дома, бараки для рабочих возводились за счет частного капитала).

2. В период с Октябрьской революции и до начала 1930-х гг. партийное и советское руководство хотя и осознавало необходимость вмешательства в сферу жилищного строительства, но не могло принять на себя в полном объеме бремя по разрешению жилищного кризиса. Только к концу первой пятилетки были созданы необходимые предпосылки для становления правового регулирования государственного жилищного строительства в СССР.

В период с Октябрьской революции и до начала 1930-х гг. принимаемые властью решения для ликвидации жилищного кризиса, такие как политика изъятий, использование института права застройки или ставка на кооперативное жилищное строительство, имели кратковременный эффект и сопровождались дополнительными проблемами. В их числе злоупотребления при изъятии жилых помещений, отсутствие механизма, обеспечивающего сохранность жилищного фонда, и задолженность по возврату бюджетных средств, полученных кооперацией в качестве льготных кредитов на строительство.

3. Институт государственного жилищного строительства в СССР формировался как комплекс взаимосвязанных мер по созданию жилых помещений в жилых и нежилых строениях государственными застройщиками, включающий в себя финансовое, плановое, техническое, земельно-правовое и гражданско-правовое регулирование, а также систему контролирующих органов. В процессе создания данного комплекса взаимосвязанных мер можно выделить 2 этапа:

1 этап (становление): начало 1930-х – середина 1950-х гг.;

2 этап (развитие): середина 1950-х гг. – 1977 гг.

4. Специфика первого этапа советского правового регулирования государственного жилищного строительства определена переходом на подрядный способ ведения строительных работ, связыванием плана и договора и установлением договорных (хозяйственных) связей между социалистическими организациями. Дополнительными особенностями являлось складывание системы государственного управления и строительного контроля, а также развитие финансовых инструментов, обеспечивающих государственное жилищное строительство.

5. Особенности второго этапа правового регулирования государственного жилищного строительства в СССР являются законодательное регулирование типового проектирования; завершение гражданско-правового оформления договора подряда на капитальное строительство; закрепление разграничения предметов ведения в сфере отношений по капитальному строительству между союзными и республиканскими органами.

6. К чертам правового регулирования государственного жилищного строительства в советский период можно отнести неоднократную смену государственных задач и правовых подходов в процессе его развития; комплексное регулирование; влияние плановости экономики на формирование и развитие специализированного гражданско-правового законодательства; выделение среди источников правового регулирования ряда партийных и

многочисленных партийно-государственных актов, имеющих прямое действие на отрасль.

Научная новизна и теоретическая значимость. Настоящая работа представляет собой комплексное научное исследование, в котором впервые в историко-правовой науке предпринята попытка провести всесторонний анализ советского правового регулирования отношений в сфере государственного жилищного строительства в период с 1917 по 1977 гг. с раскрытием характерных черт и особенностей правового регулирования и выявлением этапов его развития.

Автором конкретизированы доктринальные положения об источниках гражданско-правового и административно-правового регулирования изученных общественных отношений. Исследование позволяет уточнить значение различных источников права в советской правовой системе.

Практическая значимость работы обусловлена комплексным характером исследования, который дает возможность использовать его результаты в преподавательской деятельности при создании курсов по истории отечественного государства и права, а также узких программ, например, по истории правового регулирования советского градостроения.

Структура работы определена целью и задачами исследования. Диссертация включает в себя введение, три главы, состоящие из девяти параграфов, заключение и библиографический список. Выделение глав обусловлено предложенной авторской периодизацией развития советского правового регулирования государственного жилищного строительства.

Глава 1. Предпосылки развития института государственного жилищного строительства

§ 1. Правовое регулирование жилищного строительства в России перед Октябрьской революцией

В историко-правовом исследовании, где основной задачей является последовательное изучение конкретного правового явления в его развитии, важное значение имеет ретроспективный метод. Его применение в настоящей работе поможет выявить предпосылки и период возникновения института государственного жилищного строительства в истории нашей страны.

В конце XIX - начале XX столетия в Российской империи сложилась капиталистическая система ведения хозяйства, имевшая свои характерные особенности, а именно: власть монарха, лидирующее место в мире по количеству населения, низкая плотность населения в связи с огромной территорией, слабая экономика страны, угнетение крестьянства и пролетариата дворянством и мелкой буржуазией. При этом в сельском хозяйстве была занята основанная часть населения страны⁶⁰ (по статистике 1910 г. на каждую 1000 человек 742 были заняты в сельском хозяйстве, лесоводстве, рыболовстве и охоте⁶¹, что составляет $\frac{3}{4}$ всего населения страны).

На основе анализа ежегодников Российской империи по переписи населения 1897 года, за 1910⁶² и 1915⁶³ гг. и данных о количестве городского и сельского населения страны было выявлено, что население страны прирастало быстрыми темпами: за 40 лет с ревизии 1858 года до переписи населения в 1897

⁶⁰ Народное хозяйство СССР в цифрах (1860 – 1938 гг.). В помощь изучающим историю ВКП (б). Составитель И. Голубничий. М., 1940. С. 16.

⁶¹ Ежегодник России 1910 г. С.-Петербург, 1911. / Исторические материалы <https://istmat.info> [Электронный ресурс]. URL: <http://istmat.info/node/25037> (дата обращения: 01.07.2019).

⁶² Население империи по переписи 28-го января 1897 года по уездам. С.-Петербург, 1897. / Исторические материалы <https://istmat.info> [Электронный ресурс]. URL: <http://istmat.info/node/15771> (дата обращения: 01.07.2019).

⁶³ Ежегодник России 1915 г. Издание Центрального статистического комитета, Петроград, 1916. / Исторические материалы <https://istmat.info> [Электронный ресурс]. URL: <http://istmat.info/node/17163> (дата обращения: 01.07.2019).

году оно увеличилось на 41,25% (53 339 900 чел.), за следующие 13 лет – еще на 22,52% (36 882 600 чел.), за 5 лет с 1910 по 1915 гг. – на 10,1% (18 403 800 чел.).

Анализ соотношения городского и сельского населения страны показал, что на конец XIX века в городах проживало 13,28% от всего населения страны, по состоянию на 1910 год - 13,74%, по данным 1915 года – 15,33%. Указанное статистически подтверждает выводы о том, что население страны было преимущественно сельским, при этом данные 1915 года показывают наметившуюся тенденцию к миграции населения в города.

Первым кодификационным⁶⁴ актом в сфере строительства являлся входящий в Свод законов Российской империи Устав строительный, впервые изданный в 1832 году⁶⁵. Указанный акт вплоть до 1917 года являлся главным нормативно-правовым актом, регулирующим строительную деятельность, поскольку определял порядок проведения государственного контроля за строительной деятельностью, регулировал градостроительство и архитектурное проектирование.

Данный документ не содержал понятие жилищного строительства, слово «жилище» упоминалось в Уставе только один раз в третьем разделе о построении церквей, а в главе о частных зданиях в городах использовалось понятие «дом».

В начале XX века строительством объектов занималось большое количество комитетов и отделов⁶⁶. «Рассеивание» данных субъектов в системе

⁶⁴ Пирожкова И. Г. Строительное законодательство Российской империи: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01. Тамбов, 2006. С. 63.

⁶⁵ Свод законов Российской Империи. Т. 12: Устав строительный. СПб, 1857.

⁶⁶ При создании в 1918 г. Комитета государственных сооружений при ВСНХ ему в распоряжение поступили все задачи, технические аппараты, материалы, инвентарь и кредиты следующих учреждений: Строительное дело общегосударственного значения из Отдела земельных улучшений, Отдел сельского строительства из Комиссариата земледелия, Управление по сооружению железных дорог, Управление шоссейных дорог из Комиссариата путей сообщения (строительные части), Дорожный отдел бывшего Главного управления по делам местного хозяйства, Центральное техническое управление бывшего Комиссариата по демобилизации, Строительные части подразделов холодильного и зернохранилищ из Комиссариата продовольствия, Строительный комитет бывшего ведомства императрицы Марии, Технический строительный комитет бывшего Министерства внутренних дел, Техническо-строительный комитет Св. Синода, Главное управление по квартирному довольствованию войск из Военного комиссариата (строительная часть), Управление морской

государственных органов свидетельствует об отношении к строительной деятельности, как к вспомогательной.

Тем не менее, строительство осуществлялось, в том числе и многоквартирных домов. С середины XVIII века в Петербурге стал основным типом жилья многоэтажный многоквартирный доходный дом, принадлежащий зажиточным слоям общества⁶⁷. Говорить же о массовой застройке городов доходными домами возможно лишь с последней четверти XIX века⁶⁸.

Земельно-правовые отношения для целей строительства регулировались договорами найма недвижимых имуществ для возведения построек, а позднее – договорами о праве застройки, заключавшимися на основании соответствующего закона⁶⁹, согласно которому собственник земельного участка мог предоставить его под застройку другому лицу по договору за вознаграждение и на срок, устанавливаемый договором в пределах от 36 до 99 лет.

Для определения наличия или отсутствия в стране жилищного строительства, осуществляемого государственными застройщиками, были изучены фактические расходы государства того времени. В результате анализа вышеуказанных сборников Центрального статистического комитета за 1910 и 1915 гг. определено, что империя не занималась государственным жилищным строительством. Суммы ассигнований, произведенных на строительные работы, относились к разделам «Государственное управление» и «Оборона государства».

Для городского хозяйства дореволюционной страны было характерно разделение условий проживания зажиточного и рабочего класса: рабочие поселки,

строительной частью и Главное управление кораблестроения из Морского комиссариата, а также строительные части других ведомств.

⁶⁷ Русское градостроительное искусство. Градостроительство России середины XIX - начала XX века. Кн. 2 / [Редкол.: Кириченко Е. И. и др.]. М., 2003. С. 129.

⁶⁸ Москаленко А.И. Многоквартирные жилые дома конца 19 – начала 20 веков // Инженерный вестник Дона. 2012. №4-1. С. 136. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mnogokvartirnye-zhilye-doma-kontsa-19-nachala-20-vekov> (дата обращения: 01.06.2019).

⁶⁹ Закон о праве застройки от 23.06.1912 г. // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. Том XXXII. Отделение 1. 1912 г. Петроград, 1915. 1819 с. С. 801-805. / Электронная энциклопедия и библиотека Руниверс <https://runivers.ru/> [Электронный ресурс]. URL: <https://runivers.ru/lib/book3139/10038/> (дата обращения: 14.01.2020).

расположенные на окраинах, в отличие от домов буржуазии, были лишены элементарных удобств и инженерных систем.

Данная ситуация не была уникальной для рассматриваемого периода. Наоборот, классовое разделение и сопровождающие его неблагоприятные условия проживания рабочего класса были характерны и для США, и для стран старой Европы, то есть соответствовали историческому периоду и капиталистической экономике.

Кроме того, многие страны после Первой мировой войны столкнулись с проблемой недостатка жилищ. Каждое из государств принимало собственные решения для устранения кризиса, но основным путем повсеместно признавалось развитие строительной деятельности⁷⁰.

Состояние квартирного вопроса в среде рабочих фабрик и заводов было изложено С. Гвоздевым в «Записках фабричного инспектора»: «Мое исследование 1897 г. показало, что только четвертая часть всех рабочих жила в своих домах, 44% пользовались фабричным помещением и 31% снимали квартиры у частных лиц. В течение последующих 8 лет общее количество рабочих увеличилось почти вдвое. Увеличение произошло, разумеется не за счет местного населения, уже давно использованного полностью; следовательно процент живущих в фабричных помещениях и снимающих частные квартиры с того времени должен был возрасти весьма значительно»⁷¹. Автор также упоминал, что требований об обязательном предоставлении работникам жилья от фабрики и каких-либо санитарных норм для таких помещений в законодательстве не имелось, а собственники фабрик могли в любой момент выселить неудобных рабочих, даже с семьями, то есть использовали находящиеся в их распоряжении жилые помещения в качестве меры дисциплинарного воздействия⁷².

⁷⁰ Виленц-Горовиц Е. В. Жилищный вопрос в Европе / под ред. Д. И. Шейниса. М., 1926. С. 87.

⁷¹ Записки фабричного инспектора (из наблюдений и практики в период 1894-1908 гг.) / С. Гвоздев. М., 1911. С. 150.

⁷² Там же, с. 152.

Позднее, проблему жилищного кризиса в среде рабочих изучал И. И. Шелымагин в обширном исследовании о регулировании фабрично-заводского труда рабочих в 1900-1917 гг.⁷³ В работе со ссылкой на конкретные примеры в Москве, Петербурге, Сибири, Киеве и Баку отражено, что «антисанитарные и антиморальные» условия проживания рабочих были характерны для всей страны, при этом картина сохранялась «вплоть до Великой Октябрьской социалистической революции, при полном отсутствии каких-либо видов на ее изменение в условиях капитализма в России»⁷⁴.

Как писал Н. П. Козеренко, впервые в России вопрос с жилищами для рабочих был назван важным элементом социальной политики наравне с заработной платой и рабочим временем в пояснительной записке к проекту по улучшению положения рабочих, разработанному Министерством торговли и промышленности в 1906 г. В целях поощрения строительства дешевых и здоровых жилищ для малоимущего населения проект предлагал создание специализированных органов – жилищных комитетов, в состав которых должны были входить представители власти, работодателей, кредитных и строительных учреждений⁷⁵.

Указанный проект вызвал возражения со стороны предпринимателей и принят не был⁷⁶, то есть никаких практических шагов к решению жилищного вопроса власть не совершала.

Для целей настоящего исследования под государственным жилищным строительством будет пониматься комплекс мер по созданию жилых помещений в жилых и нежилых строениях⁷⁷ государственными застройщиками⁷⁸.

⁷³ Шелымагин И. И. Законодательство о фабрично-заводском труде в России. 1900-1917. М., 1952. 318 с.

⁷⁴ Там же, с. 37-40; см. также: Колычев А. А. Рабочие на приисках Сибири: Томская горная область. СПб., 1904.; Пажитнов К. А. Положение рабочего класса в России. Т. 3: Революционный период (с 1905 по 1923 гг.). Л., 1924; Рашевский Н. Н. О положении рабочих на сахарных заводах. Киев, 1906.

⁷⁵ Жилищный кризис и борьба с ним / Н. П. Козеренко. М., Л., 1928. С. 89.

⁷⁶ Там же, с. 91.

Поскольку государственными застройщиками в дореволюционной России жилищного строительства не велось (многоквартирные дома возводились за счет частного капитала), и отсутствовало специализированное правовое регулирование для данной деятельности (административно-правовой контроль за строительством в целом осуществлялся согласно положениям Строительного устава, земельно-правовые отношения регулировались Законом о праве застройки от 23 июня 1912 г.), можно резюмировать, что по состоянию на 1917 год институт государственного жилищного строительства в стране отсутствовал.

При этом уже в начале XX века имелись предпосылки к развитию законодательства в области жилищного строительства, к которым можно отнести прирост населения страны с середины XIX века, миграцию населения из деревень в города и связанную с этим необходимость обеспечения жильем нового городского населения, а также плохие условия проживания рабочего класса.

§ 2. Жилищный кризис в период формирования Советского государства и первые попытки его преодоления до середины 1920-х гг.

Этапом в развитии любого процесса можно назвать определенный отрезок времени, которому присущи собственные характерные особенности или который имеет отличные от других периодов результаты. Для выявления этапов развития правовых институтов, отраслей права и прочих явлений можно использовать специально-исторический метод периодизации с учетом особенностей юридической науки.

Н. А. Гутарова указывает, что «специфика периодизации правовых явлений заключается в том, что основой такой периодизации является, прежде всего, массив нормативно-правовых актов, регулирующих какое-либо явление общественных отношений», при этом автор обращает внимание на важность

⁷⁷ Помимо жилых домов строились также общежития, интернаты, дома инвалидов и престарелых, включающие в себя жилую площадь, но здания которых являлись нежилыми.

⁷⁸ Под государственными застройщиками в настоящем исследовании понимаются государственные органы и предприятия, которые своими или привлеченными силами обеспечивали строительство объектов на отведенных для указанных целей земельных участках.

таких критериев, как «субъекты, являющиеся носителями прав и обязанностей, а также существующие возможности для реализации субъективных прав и юридических обязанностей»⁷⁹. П. Л. Полянский при определении периодизации дореволюционной истории отечественного семейного права указывал, что «определение момента, когда по объективным причинам регулятор осознает необходимость вмешаться в конкретную сферу, также может способствовать обоснованной периодизации»⁸⁰.

Соглашаясь с изложенными позициями, в настоящем параграфе будет определен перечень лиц, выполняющих от имени государства функции застройщика при строительстве жилых объектов в первые годы Советской власти, а также исследован характер участия государства в решении жилищного кризиса в указанный период.

Жилищная политика и пользование землей для застройки.

С приходом к власти партии большевиков рабочие и крестьяне стали важнейшей движущей силой и главным ресурсом революционных преобразований в стране.

В.И. Ленин писал: «Вся главная сила движения – в организованности рабочих на крупных заводах, ибо крупные заводы (и фабрики) включают в себя не только преобладающую по численности, но еще более преобладающую по влиянию, развитию, способности ее к борьбе часть всего рабочего класса. Каждый завод должен быть нашей крепостью»⁸¹. В этой связи улучшение условий проживания рабочего класса при заводах и фабриках могло стать инструментом влияния и выигрышной социальной политикой нового государства.

В Программе РКП(б), принятой на VIII съезде партии в марте 1919 г., в области жилищного вопроса было определено: «Всеми силами стремиться к улучшению жилищных условий трудящихся масс; к уничтожению скученности и антисанитарности старых кварталов, к уничтожению негодных жилищ, к

⁷⁹ Гутарова Н. А. Применение метода периодизации в теории права. С. 44.

⁸⁰ Полянский П. Л. Предмет правового регулирования как основание периодизации ... С. 32.

⁸¹ Ленин В. И. Полное собрание сочинений. Т. 7. М., 1967. С. 9.

перестройке старых, постройке новых, соответствующих новым условиям жизни рабочих масс, к рациональному расселению трудящихся»⁸². Поставленная задача требовала возникновения правового регулирования новых отношений, то есть была важной предпосылкой к развитию жилищно-строительного законодательства.

Необходимо отметить, что с приходом к власти большевиков государственное управление в стране кардинально поменялось: власть старого режима пала, и прежнее законодательство отрицалось. В первые годы Советской власти, как отмечал И. Б. Новицкий, «задача законодательства сводилась по преимуществу к выкорчевыванию корней старого дореволюционного права»⁸³. Декларация вновь созданного общества и государства требовала формирования новых органов государственного управления и правовых основ⁸⁴.

Правовые акты принимались в 1917-1918 гг. преимущественно в форме декретов. Одним из важных документов являлся Декрет о земле, провозгласивший отмену права частной собственности на землю и одновременно установивший запрет на сделки с землей⁸⁵. С его изданием земля стала общенародным достоянием и перешла в пользование всех граждан Российского государства, а связанные с землей общественно полезные объекты (недра, полезные ископаемые, леса, воды и культурные хозяйства) – в пользование государства.

Ограничение и/или прекращение права собственности происходило и в отношении иных объектов недвижимости. 30 октября 1917 г. Народный комиссариат внутренних дел РСФСР принял постановление «О правах городских

⁸² VIII Съезд Российской коммунистической партии (большевиков). Стенографический отчет. М., 1919. С. 398.

⁸³ Новицкий И. Б. Развитие договорных обязательств в советском праве // Ученые записки. Московский юридический институт. М., 1948. С. 14.

⁸⁴ Заболотный М.А. Государственно-правовое регулирование городской жизни в России с 1917 по 1939 г // Вестник ННГУ. 2018. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvenno-pravovoe-regulirovanie-gorodskoy-zhizni-v-rossii-s-1917-po-1939-g> (дата обращения: 14.07.2019).

⁸⁵ Декрет о земле // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 14.07.2019).

самоуправлений в деле регулирования жилищного вопроса»⁸⁶, согласно которому городские самоуправления имели право секвестровать все пустующие и пригодные для жилья помещения, а также на основании утверждаемых ими [самоуправлениями] правил и норм вселять в имеющиеся жилые помещения нуждающихся граждан. Данный акт обозначил направление правовой мысли новой власти, в дальнейшем развиваемое нормативными актами.

8 ноября 1917 г. Петроградским Советом рабочих и солдатских депутатов был принят Декрет о реквизиции теплых вещей для солдат на фронте⁸⁷. В работе над декретом принимал участие В.И. Ленин, который призывал местные Советы применить опыт Петрограда⁸⁸, а также внести в акт дополнения, касающиеся реквизиции недвижимости⁸⁹. По предложению Ленина собственники двух богатых квартир должны были подать властям заявления и поселиться в одной из этих квартир, а вторую, «ввиду крайней нужды, созданной войной», отдать в пользование бедного населения. При этом к богатым квартирам были отнесены квартиры, в которых число комнат равнялось или превышало число душ проживающего в них населения.

Дополнения в части реквизиции квартир были одобрены в виде отдельного акта Петроградским Советом в марте 1918 г.⁹⁰, но В. И. Ленин в интервью корреспонденту «Associated press» еще в ноябре 1917 г. говорил: «Домовые комитеты составляют тотчас списки подлежащих реквизиции богатых квартир, а районные Советы рабочих депутатов утверждают эти списки, а равно определяют условия и порядок занятия этих квартир семьями бедного населения»⁹¹.

М. Г. Меерович⁹² и И. В. Алферова⁹³ указывали, что массовое изъятие богатых квартир Москвы, Петрограда, других крупных городов и их заселение

⁸⁶ СУ РСФСР. 1917. №1. Ст. 14.

⁸⁷ Ленин В. И. Полное собрание сочинений. Т. 54. М., 1975. С. 690.

⁸⁸ Декреты Советской власти. Т. I. 25 октября 1917 г. – 16 марта 1918 г. М., 1957. С. 65.

⁸⁹ Ленин В. И. Полное собрание сочинений. Т. 54. С. 380.

⁹⁰ Действия и распоряжения Правительства // Известия. 2 марта 1918 г.

⁹¹ Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 54. С. 381.

⁹² Меерович М. Г. Наказание жилищем: жилищная политика в СССР как средство управления людьми (1917-1937 годы). М., 2008. С. 15.

семьями солдат и рабочих началось на основании проекта декрета «О вселении семей красноармейцев и безработных рабочих в квартиры буржуазии и нормировке жилых помещений»⁹⁴. Вместе с тем, с данным утверждением нельзя согласиться на основании следующего.

Проект вышеуказанного декрета был одобрен на заседании Петроградского Совета 1 марта 1918 г., в связи с чем документ был принят к исполнению на территории Петрограда. В Москве по вопросу реквизиции было принято постановление Президиума Московского Совета рабочих и красноармейских депутатов от 11.09.1918 г.⁹⁵, позднее – постановление Исполнительного комитета Моссовета от 25.10.1918 г., утвердившее Положение о распределении жилых и нежилых помещений⁹⁶.

Таким образом, верным является вывод В. В. Журавлева, что «опубликованный в печати проект декрета, одобренный 23 ноября Совнаркомом, послужил последующей деятельности местных органов Советской власти»⁹⁷. Для утверждения о совершении юридических актов на основании проекта декрета оснований не имеется, поскольку документы-основания для изъятий все же принимались, и происходило это на местном уровне.

Для контроля над распределением, уплотнением помещений и для организации выселения из города паразитических элементов Совнарком 27 июня 1918 года издал Декрет «Об учреждении Центральной жилищной комиссии для Москвы и ее окрестностей»⁹⁸ в составе представителей Жилищно-земельного отдела Московского Совета, профессионального союза и Всероссийской чрезвычайной комиссии по борьбе с контрреволюцией и спекуляцией.

⁹³ Алферова И. В. Модернизация быта по-коммунистически: проекты и результаты (1917 - 1920-е гг.) // Вестник БГУ. 2011. № 2. С.12-17.

⁹⁴ Действия и распоряжения Правительства // Известия. 2 марта 1918 г.

⁹⁵ Постановление Президиума Московского Совета раб. и красноарм. деп. о порядке реквизиции жилых помещений и движимого имущества от 11.09.1918 г. // Известия. 12 сентября 1918 г.

⁹⁶ ЦГАМО. Ф. 66. Оп. 13. Д. 23. Л. 53-36.

⁹⁷ Журавлев В. В. Начальный этап решения жилищной проблемы в СССР // Вопросы истории. 1978. № 5. С. 33-46.

⁹⁸ Декреты Советской власти. Т. II. 17 марта – 10 июля 1918 г. М., 1959. С. 495-497.

Актом было установлено, что учет и распределение **свободных** помещений (домов, особняков, комнат, торговых помещений и пр.) в Москве и окрестностях производится исключительно Жилищно-земельным отделом Московского Совета рабочих и красноармейских депутатов при участии жилищных комиссий районных и уездных Советов.

Однако, на практике реквизиция и выселение производились произвольно и с перегибами на местах. Так, советская служащая Московского Губсовдепа Мария Мануйлова, проживавшая с семьей в кв. 25 дома № 28 по ул. Красная Пресня, получила удостоверение от коменданта дома, что они подлежат выселению в виду реквизиции дома со всей обстановкой заводским комитетом Санитарной техники ВСНХ с разрешения Жилищной комиссии Пресненского района⁹⁹. После обращения пострадавшей в Управление делами СНК¹⁰⁰, в их защиту было написано ходатайство за подписью Управляющего делами СНК Владимира Дмитриевича Бонч-Бруевича. Данная мера помогла семье Мануйловых вернуть часть обстановки. В письме В.Д. Бонч-Бруевича в адрес Московского совета рабочих депутатов отмечается, что «жилищная комиссия Городского района, вопреки обязательному постановлению Московского Совдепа, не предоставила помещения выселяемым советским служащим, а Жилищная комиссия Суцесовско-Мариинского района по неизвестной причине не разрешила этим выселяемым поселиться у своих родственников, поставив в совершенно безвыходное положение этих советских служащих. Само собой понятно, что подобное запрещение основано на прямом произволе, т.к. ни один параграф, ни одного декрета не запрещает гражданам жить более тесно, чем это предполагалось по закону об уплотнении»¹⁰¹.

В письме Центральной жилищной комиссии в адрес Президиума Московского Совета депутатов указывается, что «несмотря на неоднократные указания Центральной Жилищной Комиссии на то, что право реквизиции,

⁹⁹ ЦГАМО. Ф. 66. Оп. 13. Д. 23. Л. 25.

¹⁰⁰ Там же. Л. 27.

¹⁰¹ Там же. Л. 23.

согласно определения Президиума Московского Совета Рабочих и Красноармейских депутатов от 11 сентября с.г., принадлежит исключительно Центральным и Районным Жилищным Комиссиям, Военный Комиссар Московского округа до сих пор продолжает самостоятельно производить реквизиции необходимых ему помещений, нисколько не считаясь ни с одной из жилищных комиссий»¹⁰².

Особенно показательным примером противоречий в нормотворчестве революционного периода является письмо В. Бонч-Бруевича в Комиссариат юстиции, где описан конфликт нормативных актов местного значения: «Басманный район совершенно игнорирует постановление Московского Совдепа о выселениях и распределении мебели, а предъявляет всем свою инструкцию, при сем в копии прилагаемой, при чем Комиссар Осипов так и заявляет, что только эту инструкцию он и признает. Необходимо разъяснить на чьей стороне сила закона: на стороне ли постановления Московского Совдепа, для всех равнообязательного, или на стороне этой инструкции, по которой даже советские работники выселяются отовсюду на все четыре стороны»¹⁰³.

Необходимо отметить, что при принудительном изъятии государством имущества частных собственников в послереволюционные годы использовался не только термин «реквизиция». Так, в ранее названном постановлении Народного комиссариата внутренних дел РСФСР от 30.10.1917 г. «О правах городских самоуправлений в деле регулирования жилищного вопроса» было применено понятие «секвестр». Средства производства, банковская система, объекты культурного наследия были национализированы¹⁰⁴. А в Конституции РСФСР 1918 г.¹⁰⁵ и постановлении ВЦИК от 22.05.1922 г. «Об основных частных

¹⁰² Там же. Л. 39–39об.

¹⁰³ Там же. Л. 109.

¹⁰⁴ Декрет ВЦИК от 14.12.1917 г. «О национализации банков» // СУ РСФСР. 1917. № 10. Ст. 150; Декрет СНК РСФСР от 15.02.1918 г. «О национализации крупнейших зернохранилищ» // СУ РСФСР. 1918. № 25. Ст. 344; Постановление СНК РСФСР от 03.06.1918 г. «О национализации Третьяковской галереи» // СУ РСФСР. 1918. № 39. Ст. 511 и пр.

¹⁰⁵ СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

имущественных правах, признаваемых РСФСР, охраняемых ее законами и защищаемых судами РСФСР»¹⁰⁶ речь шла об экспроприации¹⁰⁷.

Следует согласиться с мнением профессора Т. Е. Новицкой, что в первый год Советской власти правовые термины национализация, конфискация, реквизиция, секвестр, муниципализация применялись чаще всего как синонимы¹⁰⁸. Применительно к жилым помещениям смысл действий власти заключался в безвозмездно-принудительном перераспределении квартир и отдельных помещений в них, в то время как в последующем закрепленное в нормативном акте понятие «реквизиция» включало в себя оплату реквизируемого имущества¹⁰⁹. Учитывая изложенное, применение в исследованных архивных материалах термина «реквизиция» является характерным примером революционного нормотворчества, но, по сути, было ошибочно или неточным использованием вышеназванных терминов.

Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, утвержденная в январе 1918 г. III Всероссийским съездом Советов рабочих и солдатских депутатов, не содержала понятия «жилище» и не касалась права граждан на благоустроенное жилье¹¹⁰. Но подтвердила право собственности государства на все национализированное имущество (земли, леса, орудия производства, образцовые поместья, сельскохозяйственные предприятия, банки и пр.), то есть юридически утвердила сложившийся на практике порядок.

Вопросы пользования землей были урегулированы в декрете «О социализации земли» от 27 января (9 февраля) 1918 г., согласно статье 20 которого земля могла использоваться для застройки органами Советской власти, общественными организациями, торгово-промышленными и транспортными предприятиями, а также отдельными семьями и лицами, если застройка не

¹⁰⁶ СУ РСФСР. 1922. № 36. Ст. 423.

¹⁰⁷ Конституция РСФСР 1918 г. в целях всеобщего равенства граждан в области производства и распределения богатств позволяла вторжение в право частной собственности (статья 79).

¹⁰⁸ Новицкая Т. Е. Гражданский кодекс РСФСР 1922 года. М., 2002. 224 с. С. 10

¹⁰⁹ Декрет СНК РСФСР от 16.04.1920 «О реквизициях и конфискациях» // СУ РСФСР. 1920. № 29. Ст. 143.

¹¹⁰ Декреты Советской власти. Т. I. 25 октября 1917 г. – 16 марта 1918 г. М., 1957. С. 341-343.

являлась средством извлечения дохода¹¹¹. Потребность в жилье прямо предусмотрена законом в качестве основания для получения права пользования землей в целях ее застройки (статья 37).

Земли под застройку отводились местными Советами, при этом при отводе земли в городах заявление просителя рассматривалось на предмет соответствия требованиям дореволюционного Строительного устава. Отвергая власть царя и прежнее законодательство, большевики тем не менее ссылались на нормативный акт указанного периода, закрыв пробел в действующем законодательстве.

Порядок получения участка под застройку выглядел следующим образом: заявитель направлял обращение в местный земельный отдел, по результатам рассмотрения которого принималось постановление указанного органа (раздел IX закона). Так, постановлением Коллегии Земельно-жилищного отдела Московского Совета Рабочих и Красноармейских депутатов от 15 октября 1918 г. Всероссийскому центральному союзу потребительских обществ для расширения кондитерской фабрики (сноса зданий и возведения новых строений) был предоставлен участок земли по 3-му Монетчиковскому переулку на условиях, изложенных в прилагаемом к постановлению проекте договора¹¹². Земля предоставлялась в арендное пользование за плату сроком на 12 лет, по истечении которых договор мог продлеваться.

Таким образом, декрет «О социализации земли» явился первым законодательным актом Советов, регулирующим строительную деятельность на ее начальном этапе – отвод земельного участка - в том числе для целей жилищного строительства.

Данные положения развивал декрет ВЦИК от 20 августа 1918 г. «Об отмене прав частной собственности на недвижимости в городах», который указывал, что в крупных городах «право застройки принадлежит исключительно органам местной власти», а в городах с количеством жителей менее 10000 человек - могло

¹¹¹ Там же, с. 407-420.

¹¹² ЦГАМО. Ф. 66. Оп. 13. Д. 23. Л. 39-41.

передаваться частным лицам (статья 6)¹¹³. То есть уже в первые месяцы Советской власти было обозначено направление на появление государственных застройщиков.

Как можно увидеть, СНК во главе с В. И. Лениным и Советы двух центральных городов страны принимали экстренные меры для решения жилищного кризиса (реквизиция и национализация частной собственности в городах, уплотнение и выселение). В то же время высшие представительные органы власти Советского государства делали ставку на развитие жилищного строительства путем введения в законодательство права застройки. При этом на начальном этапе застройщиками от лица государства назывались органы местной власти (коммунальные органы).

Утвержденный в конце 1922 г. Гражданский кодекс РСФСР продолжил развивать право застройки чужого земельного участка, которое заключалось в возможности осуществления строительства на городских землях юридическими и физическими лицами, называемыми застройщиками¹¹⁴.

Право застройки (суперфиций) возникало на основании нотариального договора, заключаемого с коммунальными отделами. Наличие договора между государством и застройщиком сближало установленное Гражданским кодексом РСФСР право застройки с конструкцией, установленной дореволюционным Законом о праве застройки 1912 г., и отличало от установленного ранее Основным законом о социализации земли права пользования землей с целью застройки.

Нельзя обойти вниманием тему территориального устройства. В РСФСР имелось деление населенных пунктов на городские и сельские поселения¹¹⁵, а дачные, рабочие и курортные поселки не относились ни к одной из двух категорий и составляли специальные типы населенных пунктов. Условия отнесения поселков к специальным категориям определялись отдельными

¹¹³ Декреты Советской власти. Т. III. 11 июля – 9 ноября 1918 г. М., 1964. С. 232-236.

¹¹⁴ СУ РСФСР. 1922. № 71. Ст. 904.

¹¹⁵ См. декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 15.09.1924 // СУ РСФСР. 1924. № 73. Ст. 726.

нормативными актами. В акте о рабочих поселках было определено, что рабочим поселком признается населенный пункт, расположенный вне городской черты¹¹⁶. Таким образом, рабочие поселки строились в то время за пределами городов, что с совокупности в положении ГК РСФСР о передаче под застройку городских участков создавало проблему правоприменения в части земельных правоотношений.

Решение задачи первоначально было выполнено в подзаконном акте НКВД, где прямо указывалось на возможность предоставления земельных участков на праве застройки и вне городских поселений¹¹⁷, а соответствующие изменения в ГК РСФСР были внесены лишь в 1925 г.¹¹⁸

Необходимо уточнить, что законодательство РСФСР оказало существенное влияние на нормотворчество прочих республик¹¹⁹. В некоторых из них Гражданский кодекс РСФСР действовал напрямую на основании решений высших республиканских государственных органов¹²⁰. В ряде союзных республик по образцу кодекса РСФСР, но с некоторыми изменениями, были приняты собственные кодификационные акты¹²¹. То есть, право застройки применялось на всей территории Союза ССР.

¹¹⁶ Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 27.09.1926 «О рабочих поселках» // СУ РСФСР. 1926. № 65. Ст. 509.

¹¹⁷ Инструкция НКВД и НКЮ по применению права застройки от 05.11.1923 г. // Бюллетень НКВД. 1923. № 27.

¹¹⁸ Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 12.01.1925 «О праве застройки внегородских земельных участков» // СУ РСФСР. 1925. № 7. Ст. 49.

¹¹⁹ Бахчисарайцев Х. Э. К истории гражданских кодексов советских социалистических республик (Очерки). М., 1948. С. 10-23.

¹²⁰ ГК РСФСР применялся на территории Белорусской (до 1927 г.), Узбекской (до 1928 г.), Туркменской ССР, пока в республиках не были утверждены собственные кодексы. Напр., постановление Ревкома УзбССР от 27.11.1924 г. № 7 (СУ. 1925. № 1. Ст. 2).

¹²¹ Гражданский кодекс УССР 1922 г. (СУ. 1923. № 55. Ст. 780) был утвержден в 1922 г. в редакции, практически полностью соответствующей ГК РСФСР, и применялся также на территории Молдавской ССР. В 1923 г. были утверждены Гражданские кодексы Грузинской, Армянской, Азербайджанской республик, их тексты также соответствовали ГК РСФСР с небольшими локальными изменениями.

Так, в Отчете о деятельности Планово-земельного подотдела Московского коммунального хозяйства (МКХ) в области застройки земельных участков¹²² указано, что за короткий период в 1926 г. из 1300 поступивших заявок на заключение договоров застройки 150 были поданы государственными органами, при этом государственный капитал участвовал исключительно в каменном строительстве (в отличие от частного, который вкладывался в деревянное строительство). Однако, по состоянию на год отчета «госкапитал, как и прежде, почти не участвует в жилищном строительстве (твердая политика борьбы с накладными расходами), а главным образом строит здания под учреждения, гаражи и склады»¹²³. В Отчете о работе Комиссии по урегулированию дела застройки города Москвы при МКХ за аналогичный период в 1926 г. указано, что из всех рассмотренных заявок Комиссия стремилась удовлетворить ходатайства госорганов и строительной кооперации, руководствуясь при удовлетворении ходатайства правилами целесообразности использования земельного фонда, намечаемой планировки и общего благоустройства города¹²⁴.

Следовательно, государственные застройщики наравне с частными и кооперативными заявителями заключали с коммунальными органами договоры о праве застройки¹²⁵.

Порядок был изменен согласно постановлению ВЦИК РСФСР, СНК РСФСР от 01.08.1932 г. «О предоставлении учреждениям, предприятиям и организациям обобщественного сектора земельных участков для строительства на праве бессрочного пользования». С изданием указанного акта все земельные участки, переданные учреждениям, предприятиям и организациям, состоящим как на государственном или местном бюджете, так и на хозрасчете, а также

¹²² ЦГАМО. Ф. 66. Оп. 11. Д. 2907. Л. 1-3.

¹²³ Там же. Л. 2об.

¹²⁴ Там же. Д. 2902. Л. 1-2.

¹²⁵ Об этом прямо указано в статье 1 постановления ВЦИК, СНК РСФСР от 30.07.1928 г. «Об условиях эксплуатации жилых домов, возведенных государственными органами» (СУ РСФСР. 1928. № 114. Ст. 706), которая закрепляла порядок заселения жилых домов, возведенных государственными учреждениями и предприятиями на праве застройки.

кооперативным объединениям, на праве застройки, считались предоставленными им на праве бессрочного пользования.

Таким образом, институт права застройки развивался и использовался в качестве порядка предоставления права строительства на государственных участках с первых лет Советской власти, как на городских землях, так и за границами городской черты. Застройщиками по договору о праве застройки могли выступать не только кооперативы или частные застройщики, но и государственные органы¹²⁶, что делало механизм универсальным способом получения прав на землю, не связанным с конкретным субъектом.

Административно-правовое регулирование¹²⁷.

Наряду с экономической и политической составляющими исследуемой деятельности немаловажным является организация системы административно-правового регулирования строительства. В декабре 1917 г. был создан Высший совет народного хозяйства¹²⁸ при Совете народных комиссаров (ВСНХ), который был призван планировать, регулировать и объединять деятельность всех центральных и местных учреждений страны в целях организации народного хозяйства и государственных финансов. Реализуя функции регулятора всех направлений экономики, ВСНХ занимался, в том числе, и строительной деятельностью через Комитет государственных сооружений (Комгосоор) при ВСНХ РСФСР¹²⁹, который принял в свое производство все дела, технические

¹²⁶ В списке договоров застройки, заключенных МУНИ в 1923-1926 гг., в качестве застройщиков, помимо акционерных обществ, трестов, кооперативных товариществ и населения, указаны: Центр управления Госцирками, Госстрой, Госстрах, Губкомсоцстрах, Центропека НКПС, Главный хлопковый комитет ВСНХ, Представительство каменно-угольного промышленного Донецкого бассейна, Центр управления речным транспортом НКПС, Госбанк, Промбанк, «Мосстрой» Госуд. Строит. контора, Управления Комгосоора, Госсельсклад НКЗ, Пролеткино, Представительство Туркестанской ССР, Сокольнический Совет и пр. // ЦГАМО. Ф. 66. Оп. 11. Д. 3740. Л. 2-9.

¹²⁷ В подразделе «Административно-правовое регулирование» настоящей работы исследуются нормативные акты, утверждающие круг органов регулирования и контроля за строительством, а также их права и обязанности.

¹²⁸ Декрет СНК РСФСР от 05.12.1917 «О Высшем Совете Народного Хозяйства» // СПС КонсультантПлюс.

¹²⁹ Декрет о Комитете государственных сооружений ВСНХ от 09.05.1918 // Декреты Советской власти. Т. II. С. 247 – 249.

аппараты, материалы, инвентарь и кредиты учреждений, ранее занимавшихся строительством в стране.

В задачи Комитета входили разработка плана строительства, установление порядка выполнения и осуществления **государственного строительства**, а также рассмотрение всех проектов государственных сооружений, поступающих в отделы ВСНХ и наркоматы¹³⁰. Основными же идеями создания Комгосоора были:

- объединение строительства в одном ведомстве,
- отделение эксплуатации от строительства¹³¹.

Свою текущую деятельность Комитет осуществлял через высший управляющий орган Распорядительное бюро, которому подчинялись разделенные по направлениям строительства управления, в том числе, управление по городскому и сельскому строительству (Угорсельстрой)¹³². При конструировании Угорсельстроля основное внимание было обращено на организацию в его составе Отдела планировки, урегулирования и постройки городов и селений, так как этому органу в будущем предстояло создать новые формы благоустройства городов и селений¹³³.

Изначально созданное в структуре Комитета Управление промышленного строительства через несколько месяцев работы Комгосоора на основании постановления Распорядительного Бюро от 25 сентября 1919 г. было объединено с Угорсельстроем, объединенное управление было переименовано в Архистрой и продолжило свое существование в таком виде¹³⁴.

Объединение городского (гражданского) строительства с промышленным имеет важное значение для понимания подхода власти большевиков к жилищному строительству. Деятельность органов была в это время направлена *не на разрешение жилищного кризиса в стране, а на улучшение жилищных условий*

¹³⁰ Временное положение о Комитете государственных сооружений Высшего совета народного хозяйства и состоящих при нем учреждений // Декреты Советской власти. Т. II. С. 423-426.

¹³¹ РГАЭ. Ф. 2259. Оп. 4. Д. 12. Л.2.

¹³² Там же. Д. 7. Л. 1.

¹³³ Там же. Д. 12. Л. 7; там же. Оп. 9. Д. 2. Л. 142.

¹³⁴ Там же. Д. 23. Л. 317.

одной категории населения - рабочих, в связи с чем ассигнования направлялись именно на строительство рабочих поселков и бараков вокруг национализированных заводов и фабрик¹³⁵.

В структуре Комитета имелись также Финансово-экономический совет, к предмету ведения которого была отнесена разработка общего плана государственного строительства по отраслям, Центральное управление по оборудованию и снабжению, ведающее распределением строительных материалов, инвентаря и планомерное снабжение работ рабочей силой и вещевым довольствием, и Технический совет, в ведении которого были все технические вопросы. Например, решением Распорядительного Бюро Комгосоора от 26 февраля 1919 г. в составе Технического совета была образована Секция по пересмотру Урочного положения и Строительного Устава¹³⁶. Предполагалась разработка нового Строительного кодекса, но до его издания органам технического надзора предписывалось руководствоваться именно нормами Устава Строительного¹³⁷ и другими строительными положениями, поскольку те и другие не противоречат новому государственному устройству¹³⁸.

В стенах Комгосоора обсуждался вопрос о допустимом способе производства строительных работ на государственных сооружениях, которым

¹³⁵ О направлении кредитов на строительство рабочих жилищ свидетельствуют протоколы заседаний Распорядительного Бюро Комгосоора. Например, протокол от 21 января 1919 г., согласно пункту 2 которого на строительство рабочего поселка при Автомобильном заводе в Фили направлено 5 000 000 руб., протокол от 23 января 1919 г., согласно пункту 3 которого на достройку рабочего поселка в Мытищах направлено 37 415 620 руб. (РГАЭ. Ф. 2259. Оп. 9. Д. 2. Л. 48-49). Согласно сведениям об исполнении работ на местах по Угорсельстрою в 1918-1919 гг. в указанный период из жилищного строительства осуществлялось строительство рабочих поселков в Паратове, Филиях, Мытищах, на Сибирской мануфактуре, в Москве, общежитие в Вологде, а также работы в рамках восстановления Ярославля (РГАЭ. Ф. 2259. Оп. 23. Д. 5. Л. 87-89). В Планах строительных работ по Угорсельстрою на 1920 г. по жилищному строительству были определены аналогичные работы – восстановление Ярославля и постройка рабочих поселков при Паратовском и иных заводах и фабриках (РГАЭ. Ф. 2259. Оп. 10. Д. 1. Л. 3).

¹³⁶ РГАЭ. Ф. 2259. Оп. 9. Д. 2. Л. 78.

¹³⁷ Дореволюционный Строительный устав действовал в Советской России до середины 1920-х годов.

¹³⁸ РГАЭ. Ф. 2259. Оп. 23. Д.27. Л. 85-85об.

признавался только хозяйственный способ¹³⁹. Артельный и подрядный варианты строительства подлежали ликвидации, поскольку данные способы отражали «собственнические капиталистические начала»¹⁴⁰.

В 1919 г. было начато обсуждение создания государственных строительных контор. Согласно проекту положения государственная строительная контора являлась аппаратом для производства на основах хозяйственного расчета строительных работ, изысканий и составления проектов¹⁴¹. Учреждающим органом строительных контор мог выступать Комитет и его областные или местные органы, вместе с тем, работники данных организаций, хоть и находились на государственной службе, но снимались с государственного снабжения, а сама контора, как работающая на коммерческо-хозяйственном расчете, освобождалась от контроля ревизионной инспекцией.

Принимать в производство работы конторам полагалось на основании договоров и соглашений с заказчиками. Контора имела право участвовать в торгах, выступать в суде в качестве истца или ответчика и была обязана нести полную ответственность за свои действия перед законом и органом-учредителем.

Вышеуказанные аспекты правового положения государственной строительной конторы сближают ее с коммерческой организацией, что не могло быть введено в действие в период отрицания капиталистических основ экономики (в первые годы власти большевиков). Вероятно, по этой причине первая государственная строительная контора была создана путем реорганизации Мосветстроя только в 1921 г. (по решению Коллегии Главкомгосоора от 01 ноября 1921 г.¹⁴²), то есть после введения НЭПа.

Тогда же, в 1921 г., был утвержден первый план по строительству¹⁴³. Препятствиями к созданию общегосударственного строительного плана в 1918-

¹³⁹ Там же. Оп. 9. Д. 2. Л. 131-131об.

¹⁴⁰ РГАЭ. Ф. 2259. Оп. 4. Д. 12. Л. 37-37об.

¹⁴¹ Там же. Д.23. Л. 309-310.

¹⁴² РГАЭ. Ф. 2259. Оп. 9. Д. 23. Л.6.

¹⁴³ Постановление СНК РСФСР от 28.02.1921 «О едином строительном плане Республики» // СУ РСФСР. 1921. № 17. Ст. 105.

1919 гг. являлись отсутствие в истощенной военными действиями стране необходимых ресурсов (строительных материалов, продовольствия, топлива, транспорта и механического оборудования) и наличие первоочередных задач по строительству, так называемая программа минимум государственных сооружений, рассчитанная на один-два строительных сезона и сосредоточенная в области обороны Республики, снабжения страны топливом, транспортом и продовольствием. При этом снабжение транспортом было невозможно без решения проблемы топлива, а решение проблемы продовольствия - без удовлетворенных нужд по транспорту, что ставило топливную проблему на первое место. По этой причине Комгосоор в объяснительной записке констатировал почти полную невозможность возводить новые дома, а для поддержания элементарных жилищно-санитарных условий предлагал уделить внимание ремонту существующих строений¹⁴⁴.

Таким образом, первым специализированным органом советской власти в области строительства стал Комитет государственных сооружений (Комгосоор), который объединил в себе все направления строительной деятельности.

Комгосоор просуществовал до 1922 г. и после перехода к новой экономической политике в рамках общей децентрализации был реорганизован в Главное управление государственного строительства при ВСНХ, за исключением функций по планированию строительства, которые были переданы в Госплан РСФСР для выполнения задачи по разработке единого общегосударственного хозяйственного плана¹⁴⁵.

В период развития кооперативного строительства был создан Комитет содействия кооперативному строительству рабочих жилищ при Наркомтруде СССР¹⁴⁶, но и он был расформирован через 3 года. При его упразднении функции

¹⁴⁴ РГАЭ. Ф. 2259. Оп. 23. Д. 27. Л. 50-57.

¹⁴⁵ СУ РСФСР. 1921. № 17. Ст. 106.

¹⁴⁶ СЗ СССР. 1924. № 1. Ст. 22.

содействия организации строительства жилищ рабочих и служащих были возложены на Госплан СССР¹⁴⁷.

Если же обратить внимание на административные полномочия по строительному контролю, то станет понятно, что специализированное регулирование в этом направлении появилось лишь в 1923 г., когда появились управления губернских инженеров¹⁴⁸. До этого, как указывала А. В. Кропачева: «Надзор над применением обязательных постановлений о застройке и привлечение к ответственности нарушителей осуществляли местные исполкомы через милицию»¹⁴⁹.

Губернские инженеры осуществляли контроль при выдаче разрешений на строительство, при производстве работ и на этапе приемки законченных строительством объектов, то есть в процессе всего строительного цикла. В случае выявления нарушений норм строительства у губернских инженеров имелись права привлекать виновных лиц к ответственности и приостанавливать производство работ. Дополнительно, подразделения губернских инженеров принимали участие в законотворческой деятельности путем согласования или разработки местных обязательных постановлений по строительству.

Таким образом, полномочия в направлении государственного регулирования строительной деятельности с периодичностью 2 - 3 года передавались от одного органа к другому, что является следствием нестабильной жилищной политики. Специализированный административно-правовой контроль на местах появился только в 1923 г.

¹⁴⁷ См. постановление СНК СССР от 10.03.1927 «О распределении функций упраздняемого комитета содействия кооперативному строительству рабочих жилищ при Народном Комиссариате Труда Союза ССР между другими органами Союза ССР» // СЗ СССР. 1927. № 16. Ст. 178.

¹⁴⁸ См. декрет СНК РСФСР от 27.09.1923 // СУ РСФСР. 1923. № 79. Ст. 763.

¹⁴⁹ Кропачева А. В. История развития административно-правового регулирования строительной деятельности // Современное право. 2010. № 2. С. 156-162.

Финансирование жилищного строительства.

Несмотря на положения декрета ВЦИК от 20 августа 1918 г. «Об отмене прав частной собственности на недвижимость в городах» о застройщиках – местных советах, в середине 1921 г. СНК РСФСР принял два интересных декрета, которые подтверждают финансовую несостоятельность местных органов власти в деле строительства и даже ремонта жилых домов. Так, декрет СНК РСФСР от 8 августа 1921 г. «О предоставлении кооперативным объединениям и отдельным гражданам права застройки городских участков»¹⁵⁰ разрешил кооперативным объединениям и отдельным гражданам застройку городских участков, «которые не могут быть в ближайшее время застроены средствами местных исполкомов», тем самым установив изъятие из статьи 6 декрета от 20 августа 1918 г. «Об отмене права частной собственности на недвижимость в городах». Декрет СНК РСФСР от 17 июля 1921 г. «О привлечении населения к ремонту водопровода, канализации, газового и центрального отопления в муниципализированных домах»¹⁵¹ использовал почти идентичную формулировку, констатируя отсутствие материалов и рабочей силы у коммунальных дел для починки инженерных сетей муниципализированных домов, то есть ресурсов в стране катастрофически не хватало на всех уровнях.

Проблемы жилища еще долго решались не за счет нового строительства, а за счет заселения буржуазных кварталов рабочими из подвалов, казарм и прочих видов неблагоустроенных жилищ¹⁵². Как установлено выше и подтверждено в работе автора и О. Д. Максимовой, в отсутствие необходимых ресурсов для застройки свободных территорий власти путем принятия нормативных актов

¹⁵⁰ Декрет СНК РСФСР от 08.08.1921 «О предоставлении кооперативным объединениям и отдельным гражданам права застройки городских участков» // СУ РСФСР. 1921. № 60. Ст. 408.

¹⁵¹ Декрет СНК РСФСР от 18.07.1921 «О привлечении населения к ремонту водопровода, канализации, газового и центрального отопления в муниципализированных домах» // СУ РСФСР. 1921. № 56. Ст. 355.

¹⁵² Каганович Л.М. За социалистическую реконструкцию Москвы и городов СССР. Переработанная стенограмма доклада на июньском Пленуме ЦК ВКП(б). М., 1931. С. 5.

правительством или местными органами реализовывали политику распределения благ¹⁵³.

В Государственном бюджете страны с 1918 по 1920 гг.¹⁵⁴ строительная деятельность отдельной статьёй расходов не выделялась. Ассигнования в народное хозяйство в главном финансовом документе страны были разделены на несколько расходных статей (промышленность, сельское хозяйство, торговля и снабжение, железнодорожный транспорт, связь, водный транспорт, ссуды и пособия местным советам на расходы по местному хозяйству). Расходы по сметам ВСНХ, в системе которого работал Комгосоор, были размещены в разделе «Промышленность» без разбивки по целям расходования. Отсутствие выделения жилищного строительства в отдельную строку бюджета свидетельствует об отношении к строительству, как к вспомогательной отрасли народного хозяйства, как это было и в царской России.

В результате анализа неопубликованных постановлений СНК об ассигнованиях (в сокращенном варианте)¹⁵⁵ определено, что по смете Комитета государственных сооружений выделялись средства, как на промышленное строительство, так и на строительство жилищное. Вместе с тем, в сравнении с кредитами, выделяемыми на нужды строительства промышленного, железнодорожного или электротехнического (напр., 250 млн. руб. на постройку фабрик и заводов выделено постановлением СНК от 28 мая 1920 г., 2 млрд. руб. постановлением СНК от 9 апреля 1920 г. направлено на нужды железнодорожного строительства, 700 млн руб. по постановлению от 9 апреля 1920 г. было отпущено на Свирское, Волховское и Каширское электротехническое строительство), направление на постройку фанерных бараков в Подмосковном угольном бассейне 80 млн. руб., 250 млн. руб. на городское и

¹⁵³ Максимова О.Д. Жилищный кризис и попытки его преодоления в первых декретах Советской власти (1917-1918 гг.) / О. Д. Максимова, Н. Г. Красавцева // Аграрное и земельное право. 2020. № 2(182). С. 65-67.

¹⁵⁴ Государственный бюджет СССР. Статистический сборник, ч. 1, 1918–1937 гг. М., 1955. С. 10.

¹⁵⁵ Декреты Советской власти. Т. VIII. Апрель – май 1920 г. М., 1976. С. 399, 408.

сельское строительство или 75 млн. руб. на постройку рабочих поселков определенно не могло решить задачу улучшения жилищных условий трудящихся.

Первоочередное развитие железнодорожного, автодорожного, инженерного и промышленного строительства было обусловлено практической необходимостью, поскольку без строительных материалов, сообщения между населенными пунктами большой страны, электрификации территорий эффективное развитие строительной отрасли в принципе было бы под вопросом.

1920-е годы из-за недостатка бюджетных средств являлись периодом активного привлечения кооперативного¹⁵⁶ и крупного частного капитала в отрасль¹⁵⁷. В конспекте доклада Наркомтруда СССР о жилищных условиях и развитии нового жилищного строительства, подготовленном в 1928 г., было указано, что жилищная политика с момента перехода власти к Советам претерпевала изменения в три этапа. На первом (1917-1921) решения включали в себя освобождение жилой площади путем уплотнения более свободных квартир; вселение рабочих в освобождаемые квартиры; отмену квартплаты и платы за коммунальные услуги. На втором этапе (с введения новой экономической политики и до 1928 г.) – сохранение жилого фонда путем ремонта и восстановления, а также его расширение путем нового жилищного строительства; установление порядка эксплуатации жилого фонда, в том числе, ответственности пользователей за его сохранность; возврат квартирной платы «на классовых принципах», при этом безработные освобождались от оплаты; привлечение к строительству самих трудящихся. В третьем периоде (время создания доклада – 1928 г.) жилищная политика характеризовалась упорядочением регулирования жилищного фонда; усилением финансовых источников жилищного строительства; планированием рабочего жилищного строительства в соответствии

¹⁵⁶ Для данной цели был принят целый пул нормативных актов, в том числе: постановление ЦИК и СНК СССР от 16.05.1924 «О содействии кооперативному строительству рабочих жилищ», постановление ЦИК и СНК СССР от 19.08.1924 «О жилищной кооперации», декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 25.10.1926 «О льготах по рабочему жилищному строительству» и т.п.

¹⁵⁷ Постановление СНК СССР от 17.04.1928 «О мерах поощрения строительства жилищ за счет частного капитала» // СЗ СССР. 1928. № 26. Ст. 231.

с развитием промышленности и экономического роста городов¹⁵⁸. При этом указывая, что «XIII съезд партии и XI съезд Советов в периоде 1923 – 1924 года положили начало финансирования жилстроительства», составители доклада ссылались на кооперативное строительство¹⁵⁹. В основу главы II раздела «Вещное право» Гражданского кодекса РСФСР 1922 г. был положен Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 10 августа 1922 г. «О праве застройки земельных участков»¹⁶⁰, подготовленный в целях создания условий, благоприятных для развития частного строительства¹⁶¹.

К середине 1920-х гг. стало понятно, что прямых кооперативных и частных вложений в строительство недостаточно, тем более, что частное строительство рассматривалось лишь как временная мера смягчения жилищного кризиса¹⁶². В 1925 г. ЦИК и СНК СССР приняли постановление о формировании специального капитала в Центральном банке коммунального хозяйства и жилищного строительства (Цекомбанке), предназначенного для выдачи долгосрочных ссуд на строительство рабочих жилищ¹⁶³, а сам Цекомбанк признавался «специальным регулирующим финансовым органом»¹⁶⁴.

В специальный капитал поступали следующие средства:

- а) отчисления от целевого квартирного налога на нужды строительства рабочих жилищ;
- б) отчисления из фондов улучшения быта рабочих и служащих государственных торговых предприятий и акционерных обществ, учредителями которых являются исключительно государственные предприятия и учреждения.

¹⁵⁸ ГАРФ. Ф. Р-5515. Оп. 29. Д. 141. Л. 3.

¹⁵⁹ Там же. Л.4.

¹⁶⁰ Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 10.08.1922 «О праве застройки земельных участков» // СУ РСФСР. 1922. № 51. Ст. 645.

¹⁶¹ Жилищный вопрос. Сборник декретов, распоряжений и инструкций с обзорами узаконений и постановочными разъяснениями, сост. Д. И. Шейнис. М., 1924. С. 20.

¹⁶² ГАРФ. Ф. Р-5515. Оп. 29. Д. 141. Л. 22.

¹⁶³ Постановление ЦИК и СНК СССР от 03.04.1925 «Об образовании специальных капиталов и фондов, предназначенных для выдачи ссуд на строительство рабочих жилищ» // СЗ СССР. 1925. № 26. Ст. 179.

¹⁶⁴ ГАРФ. Ф. Р-5515. Оп. 29. Д. 141. Л. 4.

Собранные средства расходовались на долгосрочное кредитование рабочих жилищно-строительных кооперативных товариществ, а также на строительство и ремонт рабочих жилищ, производимых исполнительными комитетами и государственными хозяйственными учреждениями и предприятиями.

Согласно постановлению ЦИК и СНК СССР от 3 апреля 1925 г. «О целевом квартирном налоге на нужды строительства рабочих жилищ»¹⁶⁵ жилая площадь, занимаемая в городах плательщиками подоходного налога, облагалась по постановлениям местных Советов целевым налогом на нужды строительства рабочих жилищ. Поступившие средства налога распределялись между Цekomбанком и местными фондами в пропорции 20/80 и должны были использоваться на выдачу ссуд на строительство рабочих жилищ.

В соответствии с разъяснением СНК СССР¹⁶⁶ налог вводился не повсеместно, а в отдельных городах по решению местных исполкомов при наличии в данной местности «жилищной нужды». Например, в Москве такой налог был введен с применением предельных установленных высшими органами ставок¹⁶⁷.

Государственные торговые предприятия и акционерные общества, учредителями которых являются государственные учреждения и предприятия, были обязаны¹⁶⁸ производить отчисления в фонд улучшения быта рабочих и служащих в размере 10% чистой прибыли, при этом три четверти таких отчислений направлялись на нужды строительства рабочих жилищ. Акционерные общества, основной целью которых согласно их уставам являлась эксплуатация промышленных и транспортных предприятий, могли¹⁶⁹ использовать средства из фонда на нужды строительства жилья для собственных рабочих.

¹⁶⁵ СЗ СССР. 1925. № 26. Ст. 178.

¹⁶⁶ См. постановление СНК СССР от 20.09.1925 // СЗ СССР. 1925. № 74. Ст. 550.

¹⁶⁷ Гурский В.Н. Основы жилищного законодательства (1917-1927). М., 1927. С. 314-315.

¹⁶⁸ Постановление СТО СССР от 13.02.1925 «О размерах и порядке отчислений из прибылей государственных торговых предприятий в фонд кооперативного строительства рабочих жилищ» // СЗ СССР. 1925. № 26. Ст. 184.

¹⁶⁹ Постановление СНК СССР от 14.10.1925 «О порядке использования отчислений на нужды строительства рабочих жилищ из фондов улучшения быта рабочих и служащих акционерных

На местном уровне формировались собственные специальные капиталы жилищного фонда с более широким перечнем источников их пополнения¹⁷⁰. В указанный перечень включались:

а) чистый доход от жилых помещений, непосредственно эксплуатируемых местными коммунальными отделами;

б) арендная плата за дома, сдаваемые под жилые помещения;

в) арендная плата и амортизационные отчисления за помещения, используемые государственными органами под канцелярии и иные нужды неторгового и непромышленного характера;

г) суммы, вырученные от продажи, в допускаемых законом случаях, муниципализированных строений;

д) отчисления от арендной платы за торгово-промышленные и складочные помещения в размере, устанавливаемом соответствующими губернскими (областными, краевыми) исполнительными комитетами, но менее двадцати пяти процентов;

е) специальные займы на восстановление жилищного хозяйства;

ж) прочие поступления, установленные местными исполкомами;

з) проценты на капитал жилищного фонда.

Еще одним источником формирования средств на строительство рабочих жилищ была прибыль по операциям государственного страхования. В соответствии с пунктом 54 Положения о государственном страховании СССР¹⁷¹ 15% процентов прибыли по всем операциям государственного страхования, за исключением окладного страхования, отчислялись на рабочее жилищное строительство.

обществ, учредителями которых являются исключительно государственные учреждения и предприятия» // СЗ СССР. 1925. № 73. Ст. 538.

¹⁷⁰ См. постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 15.03.1926 (СУ РСФСР. 1926. № 16. Ст. 131) и от 11.06.1928 (СУ РСФСР. 1928. № 71. Ст. 504).

¹⁷¹ СЗ СССР. 1925. № 73. Ст. 536.

Отметим, что расходы, произведенные за счет указанных средств, указывались в бюджете страны отдельными строками. Так, в бюджете выделялись:

- расходы на рабочее жилищное строительство за счет средств государственного социального страхования;
- административно-хозяйственные расходы за счет средств государственного социального страхования;
- расходы на социально-культурные мероприятия за счет средств государственного социального страхования.

В настоящем исследовании были проанализированы объемы расходов на рабочее жилищное строительство за счет средств государственного социального страхования за 1927 – 1932 гг., а также рассчитана доля указанных расходов по отношению к совокупным расходам страны¹⁷². В результате выявилось, что доля расходов по рассматриваемой статье варьируется от 1,1% до 1,87% от всех расходов страны, в среднем 1,5% в год по указанному периоду, что катастрофически мало для решения жилищного кризиса. Для примера, прочие расходы государства в аналогичный период составляли в среднем 4,8% в год, расходы на социально-культурные мероприятия – 22,4%, из них на просвещение – 11,2%, расходы на финансирование транспорта – 9,9%¹⁷³.

Вероятно, иной объем финансирования жилищного строительства был включен в статью «Коммунальное и жилищное хозяйство», что не позволяет оценить в полном объеме расходы страны на решение жилищной проблемы. Поэтому оценка влияния принятых государством решений может быть произведена, исходя из объема построенных квадратных метров (кв. м.) жилья.

Нельзя не сказать также о том, что дополнительным источником средств в бюджете страны являлись облигации государственного займа, так называемый «жилищный заем». Целевые облигационные займы на различные цели были

¹⁷² Государственный бюджет СССР. С. 119.

¹⁷³ Там же, с. 132 - 139.

распространены в 1920-х, и пропаганда помощи стране в указанной форме осуществлялась повсеместно. Например, в жилищных товариществах «зная, что разрешение жилищного кризиса в Москве зависит главным образом от того, как интенсивно будет вестись постройка новых домов, для чего сейчас надо прежде всего разместить среди трудящихся 10-миллионный жилищный заем Моссовета, Правление Жилищного товарищества в Уголке Ленина начинает вести пропаганду жилищного займа, указывая, что для того, чтобы победить жилищный голод в Москве, надо строиться, строиться и строиться. Правление должно указать, что каждый жилец обязан помочь этому приобретением на свои сбережения облигаций займа, что он кровно в этом заинтересован, так как иначе недостаток жилой площади в дальнейшем побудит правительство сократить и ту голодную 16-аршинную площадь, которая дана ему, как норма. Для этого можно надписи на матерчатых красных лентах заменить жилищными, например: «Строительство – единственный путь к изживанию жилищного кризиса»».¹⁷⁴

Таким образом, практически все физические и юридические лица косвенно участвовали в программе по ликвидации жилищного кризиса в стране. Другими словами, как указывал Я. Ю. Кац: «Капиталистов мы изжили, и нам приходится строить на трудовую рабочую копейку».¹⁷⁵

Началом решения жилищных проблем за счет государственного (не кооперативного или частного) жилищного строительства можно назвать резолюцию «По жилищному строительству» объединенного июльского пленума партии, состоявшегося в 1926 г.¹⁷⁶

Предложенные пленумом партии меры для решения жилищного кризиса были рассчитаны на несколько лет и отразили плановый подход к делу жилищного строительства. Было решено создать постоянный фонд жилищного строительства, составить перспективный план рабочего жилищного

¹⁷⁴ Григорьев Ю. В. Уголки Ленина в жилищных товариществах. М., 1924. С. 11-12.

¹⁷⁵ Кац Я. Ю. Москва, ее санитарное и эпидемиологическое состояние. М., 1924. С. 25.

¹⁷⁶ Резолюции объединенного Пленума ЦК и ЦКК ВКП(б), 14 - 23 июля 1926 г. М., Л., 1926. 123 с.

строительства, принимать меры по удешевлению строительства, в том числе, направить усилия на поиск наиболее дешевого типа жилищ, развивать строительную промышленность и рынок строительных материалов.

Усиление кооперативного строительства и поощрение частных застройщиков также предусматривалось среди мер по выходу из кризиса, вместе с тем, главными застройщиками рабочих жилищ были названы хозорганы и исполкомы.

Таким образом, до 1926 г. власти искали приемлемые решения для ликвидации жилищной нужды, используя на начальном этапе политику уплотнений и вселений. После введения новой экономической политики была сделана ставка на кооперативный и частный капитал, а также на обложение налогами, сборами и займами всех физических и юридических лиц в стране. Для реализации жилищной политики и аккумуляирования денежных средств на строительство был создан специальный регулирующий финансовый орган - Центральный банк коммунального хозяйства и жилищного строительства (Цекомбанк).

Гражданско-правовое регулирование договоров о строительстве.

В первые годы Советской власти осуществление работ с привлечением артелей или подрядчиков призывалось несоответствующим социалистическому укладу экономики. В 1920 г. даже было издано постановление СТО РСФСР, содержащее запрет «приглашения контрагентов, уполномоченных и подрядчиков к производству тех или иных заготовительных, восстановительных, строительных и вообще каких-либо работ и заданий»¹⁷⁷.

Некоторая часть работ все же выполнялась обслуживающими учреждениями или частными предпринимателями в рамках подрядных отношений¹⁷⁸, производство строительных работ хозяйственным способом¹⁷⁹

¹⁷⁷ СУ РСФСР. 1921. № 3. Ст. 29.

¹⁷⁸ СУ РСФСР. 1921. № 68. Ст. 529.

¹⁷⁹ Форма организации строительных работ, когда они выполняются собственными силами застройщика (без привлечения подрядчиков).

поощрялось применением льготных тарифов на социальное страхование¹⁸⁰, то есть было одобряемо властью.

В 1920-х гг. подрядные отношения регулировал Гражданский кодекс РСФСР, однако, специальные нормы, регулирующие договор на выполнение строительных работ, в кодексе отсутствовали. Кроме того, до появления государственных подрядных организаций допустимым вариантом осуществления строительства признавался хозяйственный способ, не требующий договорного регулирования.

Положения о государственных подрядах и поставках 1921 г.¹⁸¹ и 1923 г.¹⁸² были ориентированы на отношения, возникающие между государственными органами (заказчиками) и частными лицами (подрядчиками, поставщиками) при размещении государственного заказа, но применялись к случаям, когда подрядчиками (поставщиками) являлись государственные органы или государственные учреждения¹⁸³. Однако, как указывает В. Е. Белов, постепенно отношения по государственным поставкам и подрядам стали вытесняться с рынка, соответствующие договорные отношения автоматически прекратились, поскольку их заменили плановые договоры¹⁸⁴.

Для государственных строительных контор, работавших в системе ВСНХ и выполнявших промышленное строительство, ведомственным актом утверждался

¹⁸⁰ СУ РСФСР. 926. № 77. Ст. 583.

¹⁸¹ СУ РСФСР. 1921. № 69. Ст. 549.

¹⁸² СЗ СССР. 1923. № 88. Ст. 851.

¹⁸³ Декретом СНК РСФСР от 04.07.1922 «Об изменении Положения о государственных подрядах и поставках» (СУ РСФСР. 1922. № 43. Ст. 525) действие Положения о государственных поставках и подрядах 1921 г. было распространено на случаи, когда обе договаривающиеся стороны были органами государства. С принятием Гражданского кодекса РСФСР 1922 г. положение утратило силу, а в новое Положение о государственных поставках и подрядах 1923 г. аналогичная норма не вошла. Но в него было введено примечание, по которому ряд подрядчиков (поставщиков), в том числе государственные учреждения и предприятия, могли претендовать на аванс, превышающий 25% от цены договора.

¹⁸⁴ Белов В.Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. М., 2011. С. 61.

для обязательного применения нормальный подрядный договор на строительные работы¹⁸⁵.

Таким образом, в первые годы Советской власти в стране преобладал хозяйственный способ проведения строительных работ, не требующий договорного регулирования. В 1920-х гг. подрядные договоры стали заключаться, в том числе, между государственными органами и учреждениями. К данным отношениям применялись Положения о государственных подрядах и поставках 1921 г. и 1923 г., а также Гражданский кодекс РСФСР. В исследуемый период специализированные акты по вопросу строительного подряда действовали в промышленном строительстве и утверждались ведомственными актами.

Техническое регулирование¹⁸⁶.

В мае 1926 г. по инициативе Госплана СССР в стране проходил Первый Всесоюзный съезд по гражданскому и инженерному строительству, на котором обсуждались, в том числе, вопросы строительного законодательства. На 1-й секции съезда сотрудник Бюро нормирования Стройпроизводства Госплана СССР Л. А. Серк делал доклад о Строительном уставе и рамках его развития в общесоюзном и республиканском масштабах¹⁸⁷. По итогам доклада секция обсуждала его основные тезисы, в том числе положение о необходимости правового и технического регулирования строительства путем создания общесоюзного и республиканских строительных кодексов и обязательных местных постановлений по строительству, что обусловлено колоссальным разнообразием климатических и бытовых условий огромной страны.

Таким образом, к середине 1920-х гг. в советском законодательстве отсутствовали специализированные нормативные акты, устанавливающие технические нормы к проектированию жилых домов. Пробел законодательства

¹⁸⁵ См. приказ ВСНХ от 23.07.1925 № 1056 // Сборник постановлений и приказов по промышленности / ВСНХ СССР. 1925, № 19 июль. М., 1925. 72 с. С. 25-32.

¹⁸⁶ В подразделе «Техническое регулирование» настоящей работы исследуются нормативные акты, содержащие строительные нормы и правила.

¹⁸⁷ Труды Первого всесоюзного съезда по гражданскому и инженерному строительству (6-15 мая 1926 г.). М., 1928. С. 169-174.

был восполнен путем применения на территории страны царского Строительного устава. Первые советские строительные нормы и правила были утверждены лишь в 1926 г.¹⁸⁸.

Плановое регулирование.

Началом придания строительным отношениям планового характера можно назвать 1921 г., поскольку именно тогда было установлено правило утверждать единый годовой строительный план Республики и создана Центральная комиссия общегосударственного плана строительства¹⁸⁹. В акте было определено, что строительные работы, не вошедшие в утвержденный план, требовали специального постановления СНК.

Влияние плановых актов на строительное дело было отмечено в прениях по Строительному уставу, состоявшихся на Всесоюзном съезде по гражданскому и инженерному строительству 1926 г. В прениях принимали участие следующие лица: архитектор, член Оргкомитета от Бюро нормирования стройпроизводства Госплана СССР, член Почетного Президиума и заместитель председателя съезда П. П. Малиновский, делегат от Сталинградского исполкома Е. А. Волошинов и представитель ВСНХ Украины В. А. Голубович (также член Президиума съезда). Голубович настаивал на включении в будущий Строительный кодекс группы общих норм по регулированию строительного дела, но Малиновский ему указал, что «уже существует плановое регулирование по всей хозяйственной жизни Союза, которое относится и к строительству».

Другими словами, к строительной деятельности применялись элементы планового хозяйствования, что соответствовало одной из коренных задач, поставленных Программой партии в 1919 г.¹⁹⁰

¹⁸⁸ Постановление СТО СССР от 28.07.1926 «Об утверждении Временных строительных правил и норм для постройки жилых домов в поселках» // СЗ СССР. 1926. № 53. Ст. ст. 391, 392.

¹⁸⁹ См. постановление СНК РСФСР от 28.02.1921 // СУ РСФСР. 1921. № 17. Ст. 105.

¹⁹⁰ Максимальное объединение всей хозяйственной деятельности страны по одному общегосударственному плану (п. 3 задач в области экономики).

Итак, в первые годы Советской власти (1917 - 1921 гг.) в государстве отсутствовали финансирование и промышленные ресурсы для развертывания строительной деятельности. Однако, имелось желание удовлетворить жилищную нужду рабочего класса, которое было реализовано путем реквизиции квартир и домов с последующим перераспределением изъятых метров в пользу нуждающихся (явление вошло в историю под названием «жилищный передел»).

В Программе РКП(б) 1919 г. была обозначена цель на улучшение жилищных условий трудящихся масс путем перестройки старых и возведения новых жилых домов. Однако, исторический период ставил перед руководством страны другие задачи, поскольку военные действия и классовая борьба требовали неотложных решений и постоянных ассигнований. Поэтому в рассматриваемый период практических действий по строительству жилых домов практически не производилось, но в законодательстве были заложены основы права застройки в качестве инструмента предоставления гражданам и организациям права осуществления строительства на государственных земельных участках.

В настоящем параграфе выявлено, что декрет «О социализации земли» от 27 января (9 февраля) 1918 г. устанавливал возможность использования земли на праве застройки органами Советской власти, а в Декрете ВЦИК от 20 августа 1918 г. «Об отмене прав частной собственности на недвижимости в городах» содержалась императивная норма, что право застройки в крупных городах принадлежит исключительно органам местной власти. Архивными документами подтверждено, что в рассмотренный период государственные застройщики наравне с частными и кооперативными заявителями заключали с коммунальными органами договоры о праве застройки.

В 1918 г. был создан специализированный орган в области строительства (Комитет государственных сооружений), в задачи которого входили разработка плана строительства и установление порядка осуществления государственного строительства. Вместе с тем, первый строительный план республики был утвержден только в 1921 г. из-за отсутствия необходимых ресурсов, Комитет

государственных сооружений (Комгосоор) в объяснительной записке к программе государственных сооружений предлагал уделить внимание ремонту существующих строений, а СНК РСФСР подписал декрет о привлечении негосударственных средств в строительство (декрет СНК РСФСР от 8 августа 1921 г. «О предоставлении кооперативным объединениям и отдельным гражданам права застройки городских участков»).

Первая половина 1920-х гг. из-за недостатка бюджетных средств после гражданской войны являлась периодом активного привлечения кооперативного и крупного частного капитала в отрасль. Затем Советская власть пришла к пониманию, что прямых кооперативных и частных вложений в строительство недостаточно. В июле 1926 г. партийным актом - резолюцией «По жилищному строительству» Пленума ЦК и ЦКК ВКП(б)) главными застройщиками рабочих жилищ были названы хозорганы и исполкомы, что расширяет перечень ранее определенных государственных застройщиков¹⁹¹.

Полномочия в направлении государственного регулирования строительной деятельности с периодичностью 2 - 3 года передавались от одного государственного органа к другому. Комитет государственных сооружений сменился Комитетом содействия кооперативному строительству рабочих жилищ при Наркомтруде СССР, а затем функции были переданы в Госплан СССР, что является следствием нестабильной жилищной политики.

Специализированное регулирование в направлении строительного контроля появилось лишь в 1923 г., когда вместо милиции административные полномочия были возложены губернских инженеров.

В первые годы Советской власти в стране преобладал хозяйственный способ проведения строительных работ, не требующий договорного регулирования. В 1920-х гг. подрядные договоры стали заключаться, в том числе, между государственными органами и учреждениями. К данным отношениям

¹⁹¹ На начальном этапе застройщиками от лица государства назывались органы местной власти (коммунальные органы).

применялись Положения о государственных подрядах и поставках 1921 г. и 1923 г., а также Гражданский кодекс РСФСР и основы планового хозяйствования.

Отдельных нормативных актов по вопросу регулирования строительного подряда в исследуемый период принято не было. Как отсутствовали и нормативные акты, устанавливающие технические нормы к проектированию жилых домов. Данный пробел законодательства был закрыт путем применения на территории страны царского Строительного устава. Первые советские строительные нормы и правила были утверждены лишь в 1926 г.

До 1926 г. на государственном уровне шел поиск приемлемых решений для ликвидации жилищной нужды. Тем не менее, некоторые шаги по нормативному развитию государственной строительной деятельности были сделаны: созданы органы по государственному регулированию и строительному контролю, заложены основы гражданско-правового и планового регулирования.

Указанные факты в своей совокупности свидетельствуют о том, что в первые годы Советской власти и в первой половине 1920-х гг. регулятор (государство) осознавал необходимость вмешательства в сферу жилищного строительства и совершал действия для создания и законодательного контроля соответствующей отрасли экономики. То есть обозначенные годы можно включить в периодизацию советского правового регулирования государственного жилищного строительства как этап создания предпосылок, к которым можно отнести: необходимость восстановления страны после многолетних военных действий; плохие условия проживания рабочего класса – основной движущей силы новой власти; недостаток бюджетных средств для ликвидации жилищного кризиса силами государства; необходимость проведения государственной политики, отличной от политики царской России.

§ 3. Новые пути разрешения жилищного вопроса в связи с экономическими преобразованиями начала индустриализации

Как было выявлено ранее, в июле 1926 г. резолюцией «По жилищному строительству» Пленума ЦК и ЦКК ВКП(б) было обозначено направление развитие жилищной политики СССР, согласно которому основными застройщиками жилых объектов должны были стать не только ранее выбранные органы местной власти, но и хозяйственные предприятия.

В настоящем параграфе будет показано, что расширение субъектного состава связано с началом периода индустриализации, непосредственно повлиявшим на правовое регулирование в исследуемой области.

Жилищная политика.

После 1926 г. директива, выработанная партией, развивалась в законодательных актах. В 1928 г. было принято постановление ЦИК СССР, СНК СССР «О жилищной политике»¹⁹², в котором законодательно был сделан акцент на строительстве рабочих жилищ и улучшении общего состояния жилищного и коммунального хозяйства страны. Одной из задач высшие органы власти считали обеспечение дальнейшего увеличения жилой площади для рабочих промышленности и транспорта.

Для решения поставленной задачи предполагалось строительство рабочих жилищ, в первую очередь, в городах с усиленным экономическим ростом, основными застройщиками рабочих жилищ признавались предприятия промышленности, транспорта и местные советы¹⁹³ (в крупных городах - преимущественно местные советы), развитие жилищно-строительной кооперации, расширение индивидуального рабочего жилищного строительства в рабочих поселках и промышленных районах, где бытовые и экономические условия не позволяют еще в достаточных размерах развивать крупное государственное и кооперативное жилищное строительство. Также обращалось внимание на

¹⁹² СЗ СССР. 1928. № 6. Ст. 49.

¹⁹³ Под местными советами понимались губернские, уездные и волостные съезды советов, городские советы, съезды и советы других административно-территориальных единиц (постановление ЦИК СССР от 12.11.1923 г. // СУ РСФСР. 1923. № 113. Ст. 1046).

необходимость сохранения существующего жилищного фонда (раздел II) и издание правительствами союзных республик жилищных кодексов.

Вместе с тем, в преамбуле постановления законодатель прямо указал, что строительство рабочих жилищ и улучшение состояния жилищно-коммунального хозяйства имеют первостепенное значение «в деле индустриализации страны». То есть *размещение рабочих поселков при индустриальных объектах являлось побочной, а не основной целью* власти в рассматриваемые годы.

В Положении о порядке утверждения проектов по промышленному строительству 1927 г.¹⁹⁴ было определено, что промышленным строительством признается строительство новых производственных предприятий, дооборудование и переоборудование существующих, их капитальный ремонт, а также возведение вспомогательных сооружений и жилищное и коммунальное строительство, обслуживающее промышленное предприятие и осуществляемое на его территории или на территории предоставляемой предприятию для этой цели. Формулировка «жилищное строительство, обслуживающее промышленное предприятие» свидетельствует о подчиненном положении жилищных объектов.

Непромышленное строительство, к которому относилась деятельность по возведению жилищных и коммунальных объектов, торговых и складских помещений, зданий административно-общественного и культурно-просветительного назначения¹⁹⁵, имело отдельный порядок утверждения технической документации¹⁹⁶.

При этом установленная уголовная ответственность за превышение власти или служебных полномочий руководителей учреждений и предприятий, производящих промышленное строительство с нарушением установленного порядка к нарушителям порядка утверждения технической документации по непромышленному строительству не применялась (постановление ЦИК и СНК СССР от 01.02.1928 г. «Об ответственности за нарушение законов о капитальном

¹⁹⁴ СЗ СССР. 1927. № 66. Ст. 671.

¹⁹⁵ СЗ СССР. 1928. № 68. Ст. 680.

¹⁹⁶ СЗ СССР. 1928. № 5. Ст. 43.

строительстве»¹⁹⁷ не распространяло свое действие на Порядок утверждения технических проектов непромышленного строительства).

Вспомогательный характер деятельности также прослеживался в актах СНК СССР, посвященных капитальному строительству, где было указано включать в минимальные годовые планы по капитальному строительству лишь «безусловно необходимые капитальные ремонты и безусловно необходимое жилищное строительство»¹⁹⁸. То есть государственное финансирование на ремонт и жилищное строительство было ограничено.

В результате анализа вышеназванных нормативных актов об утверждении проектов по промышленному и непромышленному строительству выявлено, что жилищное строительство промышленного предприятия и строительство жилья местными советами в данной части регулировалось разными правовыми актами и административными порядками.

Так, согласно вышеназванному Положению о порядке утверждения проектов по промышленному строительству, утвержденному постановлением ЦИК СССР и СНК СССР 23 ноября 1927 г., проекты по жилищному и коммунальному строительству, осуществляемому на территории предприятий или территориях, предоставленных предприятиям для указанных целей, утверждаются органами ВСНХ, а именно: его Техническим комитетом при Строительном управлении, то есть общесоюзным органом.

При этом утверждение технических проектов по непромышленному строительству согласно постановлению ЦИК СССР, СНК СССР от 04.01.1928 г. «О порядке утверждения технических проектов непромышленного строительства» осуществлялось республиканскими или местными органами.

¹⁹⁷ СЗ СССР. 1928. № 12. Ст. 102.

¹⁹⁸ Например, постановления СНК СССР от 03.06.1929 «О мерах к упорядочению капитального строительства в потребительской, сельскохозяйственной и кустарно-промысловой кооперации» (СЗ СССР. 1929. № 36. Ст. 320); от 03.06.1929 г. «О мерах к упорядочению капитального строительства, осуществляемого государственными организациями, подведомственными Народному Комиссариату Внешней и Внутренней Торговли Союза ССР, народным комиссариатам торговли союзных республик и их местным органам, а также смешанными торговыми акционерными обществами» (СЗ СССР. 1929. № 36. Ст. 319).

В части нормативного регулирования разграничение предметов ведения между общесоюзными и республиканскими органами было выполнено в постановлении СНК СССР от 01.02.1930 г. «О строительстве жилищ, а также коммунальных и общественных зданий и сооружений учреждениями СССР и предприятиями общесоюзного значения»¹⁹⁹, согласно которому жилищное, коммунальное и общественное строительство должно было осуществляться по правилам и нормам, издаваемым органами союзных республик на основе общесоюзных стандартов и установленных Госпланом СССР общих принципов.

В то же время нормы строительства военных городков и казарм, а также жилых и общественных зданий и сооружений, обслуживающих промышленные, транспортные, торговые и почтово-телеграфные предприятия общесоюзного значения, определялись «законодательством СССР и инструкциями, издаваемыми соответствующими ведомствами СССР».

Выявленное противоречие озвучено в обращении Всеукраинского ЦИК в адрес ЦИК СССР, где указано: «Следует признать совершенно недопустимым, чтобы жилища для рабочих, расположенные рядом на территории одной и той же республики, возводились республиканскими органами и органами промышленности по различным нормам»²⁰⁰. Другими словами, отсутствие единого порядка утверждения проектов и конфликт предметов ведения создавали правовую проблему.

Следует отметить, что в 1920-х годах формулировки «рабочие жилища», «рабочее жилищное строительство» и «рабочие поселки» встречались практически во всех нормативных актах, посвященных жилищному строительству, в связи с тем, что приоритетная задача власти состояла в улучшении жилищных условий не всего населения страны, а лишь его части - рабочих.

¹⁹⁹ СЗ СССР. 1930. № 9. Ст. 111.

²⁰⁰ ГАРФ. Ф. Р-5515. Оп. 29. Д. 132. Л. 224-225.

Таким образом, в рассматриваемый период промышленное строительство признавалось приоритетным, а непромышленное – вспомогательным или обслуживающим, то есть индустриальный рост был важнее развития коммунального и городского хозяйства страны.

В исследуемые годы организации, выполняющие функции государственных застройщиков жилых объектов, были определены не только в постановлении «О жилищной политике». Также в правовых актах упоминались народные комиссариаты²⁰¹ и находящиеся в их ведении предприятия²⁰²; исполнительные комитеты²⁰³, государственные учреждения и их хозрасчетные предприятия²⁰⁴; государственные хозяйственные учреждения, предприятия и местные советы²⁰⁵. Однако, как указывает автор в своей ранее упомянутой статье, «различия формулировок не свидетельствует о расширении или изменении субъектного состава, а являются следствием недостатков юридической техники советских законодательств»²⁰⁶. Вместе с тем, разрозненный подход может свидетельствовать о нестабильности государственной политики.

Необходимо отметить, что непосредственный статистический учет жилищного строительства введен в СССР с 1926 г., и начиная с 1927 г. источником данных о жилищном строительстве являлись ежегодно обновляемые

²⁰¹ В народно-хозяйственном плане Западно-Сибирского края на 1936 г. указано, что жилищное строительство осуществляли преимущественно наркоматы, поскольку им в 1936 г. было расписано более 88,5% ассигнований, а фактический объем финансирования жилищного строительства наркоматами за 1935 г. составлял более 92,5% (Народно-хозяйственный план Западно-Сибирского края на 1936 год / Западно-сибирская краевая плановая комиссия. Новосибирск, 1936. С. 66).

²⁰² Постановление СТО СССР от 28.07.1926 «Об утверждении Временных строительных правил и норм для постройки жилых домов в поселках» // СЗ СССР. 1926. № 53. Ст. ст. 391, 392.

²⁰³ Исполнительный комитет, президиум - исполнительный орган советов (пункт 4 Инструкции СНК РСФСР от 24.12.1917 «О правах и обязанностях Советов» // СУ РСФСР. 1917. № 12. Ст. 180).

²⁰⁴ Постановление ЭКОСО РСФСР от 19.03.1927 «О регулировании жилищного строительства, осуществляемого исполнительными комитетами, государственными учреждениями и кооперацией» // СУ РСФСР. 1927. № 31. Ст. 211.

²⁰⁵ Положение о местных финансах, утвержденное постановлением ЦИК СССР от 25.04.1926 // СЗ СССР. 1926. № 31. Ст. 199.

²⁰⁶ Красавцева Н. Г. Понятие «государственное жилищное строительство» в советском праве // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2022. № 3. С. 38-43.

данные государственной статистики²⁰⁷. Поэтому эффективность принятых властями мер по ликвидации жилищного кризиса определялась по справочникам Центрального статистического управления (ЦСУ)²⁰⁸.

Количество возведенного жилья планомерно увеличивалось на протяжении всего рассматриваемого периода, при этом удельный вес государственного строительства в городских поселениях с 17,7% (192,1 тыс. кв. м.) в 1923 г. увеличился до 67,8% (3 421,4 тыс. кв. м.) в 1930 г. За 4 года первой пятилетки в среднем возводилось 10 млн кв.м. жилья в год²⁰⁹.

Существенное увеличение объемов государственного строительства в 1930 г. свидетельствует о начале выполнения одной из важных задач Первой пятилетки, состоящей в улучшении жилищных условий рабочего населения. В результате период назывался современниками «Жилищная пятилетка»²¹⁰.

Однако новой жилплощади все равно катастрофически не хватало. Пятилетний план в отношении программы жилищного строительства не был выполнен: жилищный фонд на конец 1932 г. составлял 185,06 млн. кв. м. вместо запланированных 204 млн. кв. м. по отправному и 213 млн. кв.м. по оптимальному варианту плана, на новое строительство из запланированных 5 – 6 млрд. руб. было потрачено всего 4 млрд. руб.²¹¹. Как указывал С. О. Хан-Магомедов, «расселение нового городского населения шло в основном за счет уплотнения старого жилого фонда, причем обеспеченность жилой площадью за первую пятилетку понизилась. Эта тенденция продолжалась и в последующие годы, вплоть до конца 1950-х годов»²¹².

²⁰⁷ Виленц-Горовиц Е. В. Жилищное строительство. М., 1930. С. 10.

²⁰⁸ Народное хозяйство СССР. Статистический справочник 1932. М., Л., 1932. С. 308.

²⁰⁹ Краткий статистический сборник Народное хозяйство СССР за 1913-1955 гг. М., 1956. С. 109.

²¹⁰ Пузис Г. Коммунальное и жилищное хозяйство СССР. М., 1932. С. 22.

²¹¹ Итоги выполнения первого пятилетнего плана развития народного хозяйства СССР / Государственная плановая комиссия при СНК СССР. Л.; М., 1933. С. 185-186.

²¹² Хан-Магомедов С. О. Хрущевский утилитаризм: плюсы и минусы / Сайт НИИ Теории и истории архитектуры и градостроительства [Электронный ресурс] http://www.niitiag.ru/pub/pub_cat/han_magomedov_hrushhevskij_utilitarizm_pljusy_i_minusy (дата обращения: 03.05.2021).

Таким образом, государственное жилищное строительство развивалось в большей степени в целях индустриализации, данный вид строительства имел вспомогательное и обслуживающее значение в сравнении со строительством промышленным. Различное указание в правовых актах на субъектов, осуществляющих от лица государства функции застройщиков, свидетельствует о нестабильности жилищной политики государства.

Пользование земель для застройки.

Как было выявлено ранее, в первой половине 1920-х гг. государственные застройщики получали земельные участки под строительство на основании договоров о праве застройки.

В 1927 г. в порядке оформления земельных правоотношений появилась альтернатива для кооперативных товариществ, которые с указанного периода могли выбирать: получать землю по договору о праве застройки или на праве бессрочного пользования²¹³. Однако для государственных застройщиков порядок будет изменен лишь спустя несколько лет²¹⁴.

Другими словами, в период начала индустриализации (до 1932 г.) изменений в конструкции земельно-правовых отношений государственных застройщиков не происходило, поскольку для этих целей все еще использовался институт права застройки.

Административно-правовое регулирование.

²¹³ Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 27.04.1927 «О дополнении Гражданского кодекса РСФСР примечанием 3 к статье 71 и статьями 79-а, 79-б, 81-а и 156-а» // СУ РСФСР. 1927. № 43. Ст. 276.

²¹⁴ СУ РСФСР. 1932. № 66. Ст. 295.

В конце 1920-х гг. на смену губернским инженерам пришли управления строительного контроля, создаваемые при президиумах исполнительных комитетов в качестве отделов исполкомов²¹⁵.

К полномочиям управлений были отнесены техническо-строительный контроль (рассмотрение и утверждение проектов, осуществление фактического контроля на местах производства строительных работ, освидетельствование выполненных работ с точки зрения их соответствия утвержденным проектам и выданным разрешениям и пр.), техническо-экономическое регулирование местного строительства (разработка для утверждения местными органами постановлений по строительной части, проектов планирования городов, рабочих и иных поселений городского типа и представление по ним своих заключений и пр.), учет строительства (регистрация строительных организаций, контор, подрядчиков и технического персонала, имеющего право осуществления технического надзора за строительными работами, фактический учет строительства, совместно с местными статистическими органами), мероприятия по ограждению общественной безопасности в отношении строительства и состояния зданий и сооружений (выдача удостоверений об отсутствии технических препятствий к функционированию зданий и т.п.).

Нельзя не заметить, что управления получили более широкий объем полномочий, чем имели губернские инженеры, то есть власти осознавали необходимость усиления контроля и надзора за потенциально опасной деятельностью.

Ротация органов производилась и в сфере государственного регулирования строительной деятельностью. Как было выявлено в предыдущем параграфе, при упразднении Комитета содействия кооперативному строительству рабочих жилищ при Наркомтруде СССР в 1927 г. функции содействия организации строительства жилищ рабочих и служащих были возложены на Госплан СССР²¹⁶.

²¹⁵ СУ РСФСР. 1928. № 31. Ст. 225.

²¹⁶ СЗ СССР. 1927. № 16. Ст. 178.

Одновременно, организационные вопросы в строительстве, в т.ч. разработка основных положений и общих директив по регулированию отрасли, выявление основных недочетов и достижений в строительстве и пр., были возложены в 1927 г. на Комиссию по строительству при СТО²¹⁷. Территориальный вариант комиссии был создан годом позднее при Экономическом Совете РСФСР²¹⁸.

Однако комиссии просуществовали непродолжительный срок и в 1930 г. со всеми аппаратами, личными составами, архивами и имуществом, включая наработки по проекту Строительного устава²¹⁹, были переданы Строительным секторам Госпланов²²⁰, после чего именно они должны были задавать общее направление реконструкции и рационализации строительства.

Каждая из вновь назначенных структур стремилась правильным образом исполнять полномочия, но постоянные реформы не способствовали установлению порядка. Как было указано в профильном журнале «Наше строительство»: «мы уже в течение продолжительного времени находимся в таком положении, что прежде существовавшие центральные учреждения ликвидированы или слиты с другими организациями или сведены в одно помещение, при смешении всех функций и обязанностей, а новые руководящие штабы еще не сконструированы и к выполнению своих обязанностей не приступили»²²¹.

Передача вышеуказанных полномочий в Госплан была основана на постановлении СНК СССР от 26.12.1929 г. «О мерах к оздоровлению строительства», которым были констатированы неудовлетворительность и

²¹⁷ СЗ СССР. 1927. № 18. Ст. 201.

²¹⁸ СУ РСФСР. 1928. № 26. Ст. 191.

²¹⁹ В письме Комиссии по строительству при СТО от 04 июня 1929 г. в адрес Управления делами СНК СССР и СТО указано, что постановлением СТО от 31.08.1928 г. Комиссии по строительству при СТО (КОМСТО) была поручена разработка Строительного устава. Согласно поручению устав должен содержать лишь основные положения, определяющие компетенцию Союза ССР и союзных республик // ГАРФ. Ф. Р-5446. Оп. 12. Д. 97. Л. 18.

²²⁰ Постановление СНК СССР от 27.03.1930 «Об утверждении положения о строительном секторе Государственной Плановой Комиссии СССР» // СЗ СССР. 1930. № 20. Ст. 225; постановление СНК РСФСР от 10.03.1930 «Об упразднении Строительной комиссии при ЭКОСО» // СУ РСФСР. 1930. № 12. Ст. 148.

²²¹ Об оздоровлении строительства и подготовке к строительному сезону // Наше строительство, № 3-4, 1930. С. 91.

академический характер работы организаций, планирующих, регулирующих и управляющих строительным делом, а также несогласованность и множественность руководства данной деятельностью²²².

Одновременно, постановлением были названы такие проблемные места строительной отрасли, как запоздалое развертывание промышленности строительных материалов, почти полное отсутствие типизации сооружений, стандартизации элементов и механизации строительных процессов.

Для перехода строительного дела к его индустриальным формам СНК СССР постановил решать поставленные задачи путем постройки и оборудования заводов по производству стандартных частей, расширения программы механизации строительства, обеспечения строительства кадрами, расширения производства новых стройматериалов, создания обновленной сети строительных трестов и контор.

Стройсектор Госплана СССР участвовал в нормотворчестве, в частности, в разработке проекта постановления СНК СССР «О разработке сводного закона о капитальном строительстве»²²³. В нем признавалось необходимым «издание сводного закона о капитальном строительстве (вместо строительного устава)», который «должен был кодифицировать все общесоюзное законодательство о капитальном строительстве с пересмотром его по существу на основе накопившегося опыта и последних директив Правительства». Однако закон так и не был принят.

Т. Н. Рахманина указывала, что «кодификационный акт должен содержать только стабильные нормы, рассчитанные на достаточно продолжительный период времени (на определенную перспективу), что эффективность действия кодификационного акта во многом будет зависеть от того, насколько точно законодатель учтет тенденции развития данных общественных отношений, их динамику», а затем «более подвижные области общественных отношений

²²² Наше строительство. 1930. № 3-4. С. 95-108.

²²³ ГАРФ. Ф. Р-5446. Оп. 12. Д. 97. Л. 1.

регулируются нормативными актами, создаваемыми в процессе текущего правотворчества»²²⁴.

Поскольку законодательство о строительстве в рассматриваемый период находилось в процессе становления, как и новые для страны общественные отношения по государственному жилищному строительству, можно отнести данную сферу экономики к категории подвижных, что подтверждается, в том числе, архивными документами. Так, при работе над проектом Строительного устава Стройсектором Госплана СССР требовалась многократная отсрочка для внесения проекта на утверждение в Совнарком СССР «для значительной переработки и дополнения», поскольку «необходимо произвести выправку соответствующих статей Устава в зависимости от произошедших за последний период неучтенных Уставом новых правительственных установок, распоряжений и инструктивных указаний»²²⁵.

Также Т. Н. Рахманина отмечала, что «особенностью общесоюзных кодексов является то, что нормы, содержащиеся в них, регулируют отношения, находящиеся в исключительном ведении органов Союза ССР»²²⁶. Вместе в тем, отношения в сфере строительства регулировались, как было определено ранее, не только общесоюзными, но и республиканскими, а также местными нормами, что влекло за собой невозможность доведения до логического завершения работы по согласованию общесоюзного Строительного кодекса²²⁷.

Таким образом, административно-правовое регулирование строительной деятельностью находилось в процессе становления, многократные перераспределения полномочий можно признать свидетельством поиска властью

²²⁴ Рахманина Т. Н. Кодификационный акт в системе нормативных актов Советского государства // Проблемы совершенствования советского законодательства: Труды / Министерство юстиции СССР; Всесоюзный научно-исследовательский институт советского законодательства. 1978. [Выпуск] 13. С. 18.

²²⁵ ГАРФ. Ф. Р-5446. Оп. 12. Д. 97. Л. 5.

²²⁶ Рахманина Т. Н. Кодификационный акт в системе нормативных актов... С. 22.

²²⁷ В конце 1920-х гг. в целях кодификации проводилась систематизация действующего законодательства СССР (см. постановление СНК СССР от 19.07.1927 г. «О составлении собрания действующих законов Союза ССР» // СЗ СССР. 1927. № 51. Ст. 512).

наилучшего решения, однако, они не способствовали установлению долгосрочного порядка. Поскольку реформа строительного контроля завершилась только в середине 1930-х гг., исследуемый период можно рассматривать в качестве предпосылки для ее проведения.

Финансирование жилищного строительства.

Согласно вышеназванному конспекту доклада Наркомтруда СССР в финансировании жилищного строительства во второй половине 1920-х гг., помимо населения и кооперации, участвовали следующие категории застройщиков: промышленность, транспорт и исполкомы. Косвенное финансовое участие в ликвидации кризиса принимали практически все трудоспособные физические и юридические лица страны: первые – через арендную плату и квартирный налог, вторые – через обязательные отчисления части прибыли в специальные капиталы и фонды. Это было так констатировано в первом пятилетнем плане: «Нужно прежде всего отдать себе отчет о том, что в условиях нашего строительства не может быть построена такая финансовая система, которая не апеллировала бы к участию подавляющего большинства трудового населения нашей страны в образовании финансовых ресурсов государства»²²⁸.

Однако, лидерами по объему вложений в жилищное строительство на протяжении 1924-1927 гг. являлись предприятия промышленности, имея долю более 30% в общем объеме финансирования²²⁹.

В постановлении ЦИК, СНК СССР от 04.01.1928 г. «О жилищной политике» подтверждено, что «в тех районах, где местные советы не могут производить жилищного строительства вследствие маломощности своих бюджетов» строительство рабочих поселков для своих предприятий будут осуществлять хозяйствующие субъекты.

Но финансирования все равно было недостаточно. И в 1927 г. ЦИК СССР и СНК СССР было утверждено Положение о мерах содействия строительству

²²⁸ Пятилетний план народно-хозяйственного строительства СССР. Т. 1: Сводный обзор / Госплан СССР. 3-е изд. М., 1930. С. 112.

²²⁹ ГАРФ. Ф. Р-5515. Оп. 29. Д. 141. Л. 15.

рабочих жилищ²³⁰, которое объединило в себе все ранее принятые и разрозненные акты по финансированию жилищного строительства. В разделе I положения были названы источники формирования специального капитала и фондов рабочего жилищного строительства, при этом обновленный перечень был более широким, чем в ранее принятых документах: специальные бюджетные ассигнования являлись теперь отдельным источником финансирования и занимали в перечне первое место.

Постановление ЦИК, СНК СССР от 04.01.1928 г. «О жилищной политике» установило систему организации жилищного строительства, согласно которой Цekomбанк аккумулировал и учитывал средства на финансирование жилищного строительства (специальный капитал и возвратные бюджетные ассигнования транспорту и промышленности), Наркомфин СССР совместно с Наркомтруда СССР вели учет всех средств, направляемых на рабочее строительство, а Наркомтруд СССР наблюдал за опытным строительством, выполнением плана рабочего жилищного строительства и осуществлял правительственную политику в указанной области. Все названные полномочия связаны с финансированием государственного жилищного строительства, которое необходимо было взять под контроль в целях его удешевления.

В исследуемый период имела место конкуренция общесоюзных и республиканских органов за подчиненность промышленных предприятий²³¹, создающая проблемы экономического характера. В докладной записке постоянного представителя РСФСР при Совнарком СССР от 06 апреля 1931 г. было отражено, что «в истекшем 29-30 году и на протяжении 1 квартала 1931 года имело место бесконечное изъятие из ведения ВСНХ РСФСР в ведение ВСНХ

²³⁰ СЗ СССР. 1927. № 36. Ст. 369.

²³¹ В постановление ЦИК и СНК СССР от 06.07.1927 «Об утверждении списка общесоюзных предприятий, подведомственных Высшему Совету Народного Хозяйства Союза ССР» (СЗ СССР. 1927. № 43. Ст. 427) вносились многочисленные дополнения о включении в утвержденный список новых предприятий. Издавались также акты об обратном процессе, см. напр., постановление ЦИК и СНК СССР от 08.05.1929 «О передаче некоторых предприятий из ведения Высшего Совета Народного Хозяйства Союза ССР в ведение Высшего Совета Народного Хозяйства РСФСР и обратно» (СЗ СССР. 1929. № 33. Ст. 294).

Союза ССР целого ряда отдельных отраслей промышленности (цементная, швейная) и предприятий, что в сильной мере меняло состав промышленности республиканского подчинения после утверждения контрольных цифр, не говоря уже о том, что изъятие по частям предприятий нарушало правильную работу в отдельных отраслях промышленности»²³².

Решение имелось в постановлении СНК РСФСР от 18 марта 1931 г. № 340 «О системе управления промышленностью РСФСР», согласно которому следовало выйти в СНК СССР «с представлением о размежевании до начала хозяйственного года между общесоюзными и республиканскими органами отдельных отраслей промышленности с установлением списка предприятий по подведомственности, допуская изъятие предприятий из республиканского в союзное подчинение в течение хозяйственного года только в особо исключительных случаях»²³³.

Учитывая выявленный выше факт, что нормы строительства жилых домов, обслуживающих промышленные, транспортные и прочие предприятия общесоюзного значения, определялись союзным законодательством, а проекты на строительство данных объектов утверждались союзным органом, то передача предприятий из ведения ВСНХ СССР в ведение ВСНХ РСФСР и обратно затрудняла процесс согласования будущего строительства. В то время как в Директивном письме ВСНХ СССР и ВЦСПС был сделан акцент, что особое значение для удешевления строительства имеет своевременная подготовка к строительству²³⁴.

В обращении НКВД РСФСР от 05 сентября 1930 г. в адрес СНК РСФСР указано следующее: «особенно неудовлетворительно стоит вопрос с согласованием проекта новых рабочих поселков, возникающих совместно с новыми предприятиями, сооружаемыми на территории РСФСР в незаселенных местах. Утверждение проектов таких поселков происходит по линии ВСНХ СССР, как проектов жилищного строительства промышленности, тогда как

²³² ГАРФ. Ф. Р-5446. Оп. 12. Д. 9. Л. 5.

²³³ Там же. Л. 6.

²³⁴ ГАРФ. Ф. Р-5515. Оп. 29. Д. 132. Л. 1.

такое утверждение, согласно законов РСФСР, должно было бы протекать в порядке утверждения проектов планировки вновь возникающих населенных мест»²³⁵.

Таким образом, в исследуемые годы финансирование государственного жилищного строительства все еще осуществлялось с косвенным участием всех физических и юридических лиц страны, однако, в период индустриализации большая доля финансирования стала выпадать на предприятия промышленности²³⁶. Автором была выявлена конкуренция союзных и республиканских органов и связанный с ней конфликт разграничения их предметов ведения, что создавало проблему удешевления строительства.

Техническое регулирование.

28 июля 1926 г. Совет труда и обороны СССР утвердил Временные строительные правила и нормы для постройки жилых домов в поселках²³⁷, подлежащие применению с 1927 г. Несмотря на временный характер правил, следующий прямо из названия документа, они применялись до середины 1970 года и утратили свою силу в связи с принятием постановления ЦК КПСС, Совмина СССР от 28.05.1969 № 392 «О мерах по улучшению качества жилищно-гражданского строительства»²³⁸.

Правила распространяли свое действие на поселковое жилищное строительство, производимое:

а) общесоюзными и объединенными народными комиссариатами Союза ССР и предприятиями, находящимися в их непосредственном ведении;

²³⁵ Там же. Л. 176-181. См. также постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 04.10.1926 «Об обязанности для городских поселений и поселков иметь планы и проекты планировки» // СУ РСФСР. 1926. № 65. Ст. 512.

²³⁶ История повторяется: в декабре 2021 г. Президент России утвердил перечень поручений Правительству РФ, среди которых есть указание «представить предложения по увеличению вклада крупных промышленных компаний в строительство жилья и объектов социальной инфраструктуры в местах осуществления их деятельности» // Перечень поручений по итогам пресс-конференции Президента [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/67556> (дата обращения: 11.01.2022).

²³⁷ СЗ СССР. 1926. № 53. Ст. ст. 391, 392.

²³⁸ СП СССР. 1969. № 15. Ст. 84

б) полностью или частично за счет общесоюзных средств рабочими жилищно-строительными кооперативными объединениями.

Согласно пункту 2 Временных правил и норм под их действие попадали жилые дома не более трех этажей, состоящие из индивидуальных квартир, коммунальных квартир, а также не имеющие отдельных квартир (общежития).

Таким образом, строительство за счет общесоюзных средств подлежало регулированию указанными правилами и нормами и распространялось на малоэтажное жилищное строительство.

Документ включал в себя следующие разделы:

- общие положения;
- выбор участка и его планировка;
- планировка квартир;
- технические и противопожарные нормы.

В пункте 2 постановления СТО СССР, которым были утверждены временные строительные нормы, было указано, что органы союзных республик могут взять данные нормы за основу и утвердить свою версию для постоянного применения. ЭКОСО РСФСР воспользовался правом и утвердил Строительные правила и нормы, применяемые при строительстве жилых домов на территории РСФСР²³⁹.

Этот документ, в отличие от Временных правил СССР, распространял свое действие и на индивидуальных застройщиков, не устанавливал ограничений по источнику финансирования строительства, а также предоставлял право республиканским и местным органам вносить изменения и дополнения к правилам в связи с индивидуальными местными бытовыми и климатическими условиями.

В РСФСР также были утверждены Временные правила по нормированию жилищного строительства²⁴⁰, которые содержали в себе указание на применение

²³⁹ СУ РСФСР. 1928. № 21. Ст. 156.

²⁴⁰ СУ РСФСР. 1927. № 31. Ст. 211.

Временных строительных правил и норм 1926 г. (в первоначальной редакции) и Строительных правил и норм 1927 г. (в ред. от 31.12.1927 г.) и в том случае, если строительство осуществлялось в городах.

Поскольку утвердившее правила нормирования постановление ЭКОСО РСФСР регулировало бюджетное жилищное строительство, оно было мотивировано экономической целесообразностью и предлагало в целях удешевления процесса обратить особое внимание на применение местных более дешевых строительных материалов, удовлетворяющих всем установленным требованиям, а также на рационализацию конструкций.

Нельзя не отметить, что принцип экономности социалистического хозяйствования при строительстве жилищ начал обозначаться в нормативных актах уже в 1920-х гг. Он будет многократно проявляться в более поздних актах по жилищному строительству, пока в конце 1950-х гг. не займет главенствующее положение в государственной политике по данному направлению.

Плановое регулирование.

В рассматриваемый период партия уже начала обсуждать первый пятилетний план народного хозяйства. На Объединенном Пленуме ЦК и ЦКК ВКП(б) в октябре 1927 г. в Директивы по составлению пятилетнего плана по разделу «Промышленность» вошло указание «уделить чрезвычайное внимание при построении плана жилищному рабочему строительству. Ввиду крайней остроты жилищного кризиса необходимо такое увеличение жилищного рабочего строительства, которое обеспечило бы на протяжении ближайших 5 лет повышение обеспечения жилищной площадью рабочего населения»²⁴¹.

Расширение жилищного строительства предполагалось как за счет увеличения бюджетных ассигнований, так и за счет удешевления стоимости строительства. Также были озвучены рациональные предложения по выработке наиболее совершенных типов жилых домов для разных категорий застройщиков и

²⁴¹ Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и Пленумов ЦК (1898-1988). Т. 4 : 1926-1929 / Под общ. ред. А. Г. Егорова, К. М. Боголюбова. 9-е изд., доп. и испр. М., 1984. С. 223.

разных районов; по введению стандартов дешевых и упрощенных форм строительства, облегченных конструкций, механизации производства строительных работ и развитию индустрии строительных материалов.

Незадолго до принятия плана первой пятилетки ВЦИК и СНК РСФСР утвердили постановление от 31.12.1928 г. «О политике и практике рабочего жилищного строительства в городах и рабочих поселках»²⁴², где отражено, что отсутствие надлежащего планового руководства новым жилищным строительством, особенно на местах, являлось одной из причин неудовлетворенности потребностей рабочего класса в жилищах.

При анализе указанного нормативного акта выявлено, что строительство осуществлялось без учета территориальных потребностей в жилищах, а ведомственные планы жилищного строительства не сводились в общий план жилищного строительства на данной территории.

Для улучшения ситуации еще в 1927 г. функции по планированию строительства были переданы в Госплан СССР в рамках задачи по разработке единого общегосударственного хозяйственного плана. Теперь же для более эффективной работы местные плановые органы должны были увязывать в планах все жилищное строительство, «вне зависимости от того, кем и за счет каких средств оно производится» (планы по ведомственной линии должны были согласовываться с общим планом жилищного строительства на данной территории), включая финансирование, снабжение материалами и последующее распределение жилплощади. Для примера более эффективного проведения в жизнь директивного регулирования можно привести постановление ЦИК и СНК СССР от 21.11.1924 г. «О согласовании строительства радиостанций на местные средства с общим планом строительства радиосети», в соответствии с которым согласование строительства радиостанций на местные средства с общим планом строительства радиосетей стало обязательным на несколько лет раньше²⁴³.

²⁴² СУ РСФСР. 1929. № 10. Ст. 111.

²⁴³ СЗ СССР. 1924. № 25. Ст. 215.

Также в постановлении мерами по дальнейшему улучшению жилищных условий пролетариата, в числе прочих, были названы укрепление планового начала в жилищном строительстве, расширение жилищного строительства и упорядочение его финансирования, а также удешевление стоимости нового строительства.

При утверждении в 1929 г. V Съездом Советов СССР плана первой пятилетки в постановлении было указано на «обязательное выполнение запроектированной пятилетним планом программы жилищного строительства»²⁴⁴, которая исходила из задачи «поднять душевую обеспеченность жилой площадью промышленных рабочих с 5,6 кв.м. в начале пятилетия до 6,9 кв.м. по отправному и до 7,3 кв.м. по оптимальному варианту на конец пятилетия, у всего городского населения с 5,7 кв.м. до 6 – 6,3 кв.м. при стабильности душевой обеспеченности в частном секторе и при росте ее во всем обобщественном секторе с 5,9 кв.м. до 6,5 – 7 кв.м. в последний год пятилетия»²⁴⁵.

Таким образом, до утверждения плана первой пятилетки государственное жилищное строительство не планировалось централизованно, но с конца 1920-х гг. влияние актов в сфере планирования на отношения в сфере государственного жилищного строительства укрепилось.

В рассмотренный период государственное жилищное строительство развивалось в большей степени в целях индустриализации (индустриальный рост был важнее развития коммунального и городского хозяйства страны), в связи с чем застройщиками жилищ наряду с местными советами стали государственные хозяйственные учреждения (предприятия промышленности и транспорта).

К числу застройщиков жилых объектов разными правовыми актами были отнесены также наркоматы и находящиеся в их ведении предприятия, исполкомы,

²⁴⁴ СЗ СССР. 1929. № 35. Ст. 311.

²⁴⁵ Пятилетний план народно-хозяйственного строительства СССР. С. 70.

государственные учреждения и их хозрасчетные предприятия, что свидетельствует о недостатках юридической техники советских законодателей и нестабильности жилищной политики государства.

В 1932 г. изменился механизм оформления земельно-правовых отношений государственных застройщиков, которые стали получать земельные участки под строительство на праве бессрочного пользования вместо права застройки.

В исследуемые годы финансирование государственного жилищного строительства все еще осуществлялось с косвенным участием всех физических и юридических лиц страны, однако, в период начала индустриализации большая доля финансирования стала выпадать на предприятия промышленности. Автором была выявлена конкуренция союзных и республиканских органов и связанный с ней конфликт разграничения их предметов ведения, что создавало проблему для удешевления строительства. А решать ее было необходимо.

Административно-правовое регулирование строительной деятельностью находилось в процессе становления, многократные перераспределения полномочий можно признать свидетельством поиска властью наилучшего решения, однако, они не способствовали установлению долгосрочного порядка. В конце 1920-х гг. на смену губернским инженерам пришли управления строительного контроля, создаваемые при президиумах исполнительных комитетов в качестве отделов исполкомов, с более широким объемом полномочий. Обязанности в направлении государственного регулирования строительной деятельности к началу 1930-х гг. были переданы Строительным секторам Госпланов.

Упразднение старых и создание новых структур свидетельствует о том, что работа органов, планирующих, регулирующих и управляющих строительным делом, была неэффективной, что отражено в постановлении СНК СССР от 26.12.1929 г. «О мерах к оздоровлению строительства».

Поскольку реформа в данном направлении завершилась только в середине 1930-х гг., исследуемый период можно рассматривать в качестве предпосылки для ее проведения.

В части правового и технического регулирования жилищного строительства в СССР вместо планируемых кодификационных актов по строительству (строительных кодексов) на смену Строительному уставу пришли Временные строительные правила и нормы для постройки жилых домов в поселках, утвержденные постановлением СТО СССР от 28 июля 1926 г., Строительные правила и нормы для постройки жилых домов в поселках на территории РСФСР, утвержденные постановлением ЭКОСО РСФСР от 31 декабря 1927 г., и Временные правила по нормированию жилищного строительства, кредитуемого или финансируемого из государственных средств, утвержденные постановлением ЭКОСО РСФСР от 19 марта 1927 г. «О регулировании жилищного строительства, осуществляемого исполнительными комитетами, государственными учреждениями и кооперацией». В последнем акте был обозначен принцип экономности социалистического хозяйствования при строительстве жилищ.

В отличие от царского Строительного устава, представлявшего собой сборник архитектурно-строительного законодательства, указанные нормативные акты применялись непосредственно к жилым объектам строительства. Также непосредственно на деятельность по строительству жилых домов направлены нормы постановления СНК СССР от 01.02.1930 г. «О строительстве жилищ, а также коммунальных и общественных зданий и сооружений учреждениями СССР и предприятиями общесоюзного значения», решающего вопросы разграничения предметов ведения союзных и республиканских органов, и постановления ВЦИК, СНК РСФСР от 31.12.1928 г. «О политике и практике рабочего жилищного строительства в городах и рабочих поселках», критикующего состояние планового регулирования данной деятельности.

До утверждения плана первой пятилетки государственное жилищное строительство не планировалось централизованно, но с конца 1920-х гг. влияние

актов в сфере планирования на отношения в сфере государственного жилищного строительства укрепились.

Завершая исследование предпосылок развития института государственного жилищного строительства в период с Октябрьской революции и до завершения первой пятилетки, стоит указать, что в настоящей работе под государственным жилищным строительством понимается создание жилых помещений в жилых и нежилых строениях государственными застройщиками, к которым в СССР относились местные советы и их исполнительные органы (исполнительные комитеты), народные комиссариаты и находящиеся в их ведении государственные учреждения и хозрасчетные предприятия (хозяйственные органы).

Исходя из приведенного понятия, в работе выявлено, что государственными застройщиками в царской России жилищное строительство не велось (многоквартирные дома возводились за счет частного капитала), и определено, что по состоянию на 1917 год институт государственного жилищного строительства в стране отсутствовал.

При этом уже в начале XX века имелись предпосылки к развитию законодательства в области жилищного строительства, к которым можно отнести существенный прирост населения страны с середины XIX века, активную миграцию населения из деревень в города и связанную с этим необходимость обеспечения жильем нового городского населения, а также плохие условия проживания рабочего класса.

В первые годы Советской власти 1917 – 1921 гг. регулятор (государство) осознал необходимость вмешательства в сферу жилищного строительства и совершал действия для создания и законодательного контроля соответствующей отрасли экономики, включая заложение законодательных основ права застройки (Основной закон о социализации земли от 27 января (9 февраля) 1918 г., Декрет ВЦИК от 20 августа 1918 г. «Об отмене прав частной собственности на недвижимость в городах») и создание специализированного органа в области строительства (Комитет государственных сооружений), в задачи которого

входили разработка плана строительства и установление порядка осуществления государственного строительства.

Однако, из-за отсутствия необходимых ресурсов действия по нормативному развитию государственного строительного сегмента были приостановлены, начался период привлечения в экономику страны частного капитала (Новая Экономическая Политика).

Затем на государственном уровне пришло понимание, что прямых кооперативных и частных вложений в строительство недостаточно, и в июле 1926 г. партийным актом (резолуция «По жилищному строительству» Пленума ЦК и ЦКК ВКП(б)) главными застройщиками рабочих жилищ были названы хозорганы и исполкомы, что расширяет перечень ранее определенных государственных застройщиков²⁴⁶.

В период начала индустриализации государственное жилищное строительство развивалось в большей степени в целях развития промышленности, в связи с чем застройщиками жилищ согласно постановлению ЦИК, СНК СССР от 04.01.1928 г. «О жилищной политике» наряду с местными советами стали государственные хозяйственные учреждения (предприятия промышленности и транспорта).

К числу застройщиков жилых объектов разными правовыми актами были отнесены также наркоматы и находящиеся в их ведении предприятия, исполкомы, государственные учреждения и их хозрасчетные предприятия, что свидетельствует о недостатках юридической техники советских законодателей и нестабильности жилищной политики государства.

Финансирование государственного жилищного строительства осуществлялось с косвенным участием всех физических и юридических лиц страны, однако, в период начала индустриализации большая доля финансирования стала выпадать на предприятия промышленности. Автором была

²⁴⁶ На начальном этапе застройщиками от лица государства назывались только органы местной власти (коммунальные органы).

выявлена конкуренция союзных и республиканских органов и связанный с ней конфликт разграничения их предметов ведения, что препятствовало решению проблемы удешевления строительства.

До 1932 г. в качестве конструкции земельных правоотношений государственных застройщиков использовался известный еще до революции институт права застройки, нормативной основой которого в Советах являлся Гражданский кодекс РСФСР 1922 г.

Застройщиками по договору о праве застройки могли выступать не только государственные органы, но и частные застройщики²⁴⁷ (собственно, именно под их нужды данный инструмент и был введен в законодательство), что свидетельствует о временном характере решения и не позволяет говорить о становлении правового регулирования государственного жилищного строительства ранее введения особого порядка получения прав на землю застройщиками обобщественного сектора.

Механизм оформления земельно-правовых отношений государственных застройщиков изменился после принятия постановления ВЦИК РСФСР, СНК РСФСР от 01.08.1932 г. «О предоставлении учреждениям, предприятиям и организациям обобщественного сектора земельных участков для строительства на праве бессрочного пользования». Данный факт назван автором в статье о периоде становления механизма правового регулирования государственного жилищного строительства в СССР определяющим границу этапа в целях периодизации правового регулирования государственного жилищного строительства в СССР²⁴⁸.

²⁴⁷ Право застройки было исключено из Гражданского кодекса РСФСР только в 1949 г. на основании Указа Президиума ВС РСФСР от 01.02.1949 «О внесении изменений в законодательство РСФСР в связи с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 августа 1948 года «О праве граждан на покупку и строительство индивидуальных жилых домов» // Ведомости ВС СССР. 1949. № 8.

²⁴⁸ Красавцева Н. Г. Становление механизма правового регулирования государственного жилищного строительства в СССР // Аграрное и земельное право. 2021. № 7(199). С. 25-28. DOI 10.47643/1815-1329_2021_7_25.

Административные полномочия контролирующих органов в сфере строительства реформировались на протяжении всего периода с Октябрьской революции и до завершения первой пятилетки. Деятельность по осуществлению строительного контроля в разное время выполняли органы милиции, губернские инженеры и управления строительного контроля при исполкомах. За государственное регулирование строительной деятельности в это время отвечали Комитет государственных сооружений, Комитет содействия кооперативному строительству рабочих жилищ при Наркомтруде СССР, Главное управление государственного строительства при ВСНХ, Комиссия по строительству при СТО СССР (Комиссия по строительству при Экономическом совещании РСФСР) и Строительные сектора союзного и республиканских Госпланов.

Упразднение старых и создание новых структур свидетельствует о том, что работа органов, планирующих, регулирующих и управляющих строительством, была неэффективной, что отражено в постановлении СНК СССР от 26.12.1929 г. «О мерах к оздоровлению строительства». Поскольку реформа в данном направлении завершилась только в середине 1930-х гг., исследуемый период можно рассматривать в качестве предпосылки для ее проведения.

В первые годы Советской власти в стране преобладал хозяйственный способ проведения строительных работ, не требующий договорного регулирования. В 1920-х гг. подрядные договоры стали заключаться, в том числе, между государственными органами и учреждениями. К данным отношениям применялись Положения о государственных подрядах и поставках 1921 г. и 1923 г.²⁴⁹, а также Гражданский кодекс РСФСР и основы планового хозяйствования.

Нормативные акты, устанавливающие технические нормы к проектированию жилых домов, отсутствовали до 1926 г., пробел законодательства был закрыт путем применения на территории страны царского Строительного устава. В 1926 г. на смену Строительному уставу пришли Временные

²⁴⁹ В отличие от Положения о государственных поставках и подрядах 1927 г., которое не распространялось на договоры подряда, заключаемые между государственными органами (пункт 3 Положения).

строительные правила и нормы для постройки жилых домов в поселках, утвержденные постановлением СТО СССР от 28 июля 1926 г., Строительные правила и нормы для постройки жилых домов в поселках на территории РСФСР, утвержденные постановлением ЭКОСО РСФСР от 31 декабря 1927 г., и Временные правила по нормированию жилищного строительства, кредитуемого или финансируемого из государственных средств, утвержденные постановлением ЭКОСО РСФСР от 19 марта 1927 г. «О регулировании жилищного строительства, осуществляемого исполнительными комитетами, государственными учреждениями и кооперацией». В последнем акте был обозначен принцип экономности социалистического хозяйствования при строительстве жилищ.

Зарождающаяся плановая экономика требовала использования директивных указаний и плановых актов. До утверждения плана первой пятилетки государственное жилищное строительство не планировалось централизованно, но с конца 1920-х гг. влияние актов в сфере планирования на отношения в сфере государственного жилищного строительства укрепилось.

Указанные факты в своей совокупности свидетельствуют о том, что в период с Октябрьской революции и до завершения первой пятилетки регулятор (государство) осознавал необходимость вмешательства в сферу жилищного строительства и совершал действия для создания и законодательного контроля соответствующей отрасли экономики. Вместе с тем, нормативное регулирование к разным отраслям права находилось в процессе становления, а жилищная политика была нестабильна.

Таким образом, только к концу первой пятилетки были созданы необходимые предпосылки для становления правового регулирования государственного жилищного строительства в СССР.

Глава 2. Развитие правового регулирования государственного жилищного строительства в СССР в 1930-е – середине 1950-х гг.

§ 1. Особенности источников правового регулирования государственного жилищного строительства в 1930-е – середине 1950-х гг.

В первой главе исследования было выявлено общее руководящее значение актов планирования для строительной деятельности, а затем показано, что с утверждением пятилетних планов директивные указания стали оказывать непосредственное влияние на государственное жилищное строительство. Также было определено, что актами партийных органов определялось общее направление развития страны для решения имеющихся у государства задач, в том числе для ликвидации жилищного кризиса.

В настоящем параграфе будет дана оценка партийным, плановым и партийно-государственным актам в качестве источников правового регулирования государственного жилищного строительства в СССР.

Планы развития народного хозяйства в СССР являлись формой директивного планирования социально-экономического развития страны и одним из элементов государственного административного управления в плановой экономике. Еще на XV съезде ВКП(б) в 1928 г. И. В. Сталин говорил: «наши планы есть не планы-прогнозы, не планы-догадки, а планы-директивы, которые обязательны для руководящих органов и которые определяют направление нашего хозяйственного развития в будущем в масштабе всей страны»²⁵⁰.

То есть, плановые акты были основой плановой советской экономики, в целом, и государственного жилищного строительства, в частности.

Но правовая природа данных документов сложна и неоднозначна. Дискуссии по вопросу правовой природы плановых актов не завершились единым выводом ни в советский период, ни в современной России, поскольку объект исследования обладал признаками, как нормативного акта, так и акта индивидуального регулирования. Так, в учебнике по советскому хозяйственному

²⁵⁰ XV Съезд Всесоюзной Коммунистической Партии (б): Стеногр. отчет. М.-Л., 1928. С. 69.

праву отмечено, что «ежегодный план развития народного хозяйства СССР утверждается правительством и издается как закон советского государства»²⁵¹. Р. О. Халфина определяла государственный народнохозяйственный план как акт государственного управления²⁵². В то же время С. С. Алексеев относил народнохозяйственные планы к правоисполнительным актам, выделяя среди них акты-директивы, содержащие в ряде случаев нормативные элементы (пятилетние и семилетние планы развития, годовые планы и прочие аналогичные документы)²⁵³.

Сложность разделения нормативно-правовых актов и индивидуальных актов в публично-правовой сфере была обозначена М. Н. Марченко в качестве проблемы современной науки, поскольку «некоторые признаки индивидуальных актов свойственны не только им самим, но и отдельным нормативно-правовым актам. В качестве примера можно сослаться на такие нормативные правовые акты, как законы, с помощью которых определяются и законодательно закрепляются бюджеты государства»²⁵⁴.

В поздний советский период Т. С. Донаков обращал внимание на порядок утверждения народнохозяйственных планов: «в государственных планах присутствуют и нормы права. Это обстоятельство, а также и то, что государственный план приобретает силу закона после его утверждения высшим органом государственной власти, который устанавливает его некоторые сводные показатели, определяют сходство плана с нормативными актами»²⁵⁵. Данный подход использовал М. А. Сафонов при выделении нормативных признаков народнохозяйственного плана: «порядок принятия, широкий охват и характер воздействия на общественные отношения, императивность плановых предписаний»²⁵⁶; он же определил и выводы О. Д. Максимовой в работе о

²⁵¹ Рубинштейн Б.М. Советское хозяйственное право. С. 44.

²⁵² Халфина Р. О. Административный акт и гражданско-правовой договор. С. 46.

²⁵³ Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. С. 160.

²⁵⁴ Марченко М. Н. Тенденция повышения роли и значения ... С. 6.

²⁵⁵ Донаков Т.С. О юридической природе государственного ... С. 37.

²⁵⁶ Сафонов М. А. К вопросу о правовой природе ... С. 16.

законотворчестве в СССР в 1922-1936 годах: «С точки зрения формы план представлял собой источник советского права, являлся нормативно-правовым актом», при этом «принятие этого акта Всесоюзным съездом Советов придало ему высшую юридическую силу в системе законодательства СССР»²⁵⁷.

Следующим дискуссионным вопросом является оценка актов, принятых органами коммунистической партии. Одним из таких документов является названная в первой главе работы резолюция «По жилищному строительству», принятая объединенным Пленумом ЦК и ЦКК ВКП(б) в июле 1926 г. Следующим важным событием для понимания направления развития законодательства в области государственного жилищного строительства был Пленум ВКП(б), проходивший в июне 1931 г., и его резолюция «О московском городском хозяйстве и о развитии городского хозяйства СССР».

В современном научном сообществе в дискуссии по поводу статуса директив и резолюций партии нет единой позиции. Так, Т. Е. Новицкая писала, что государственные органы разрабатывали правовые акты на основании формулированной партией доктрины²⁵⁸, то есть партийные документы не являлись источниками советского права. Противоположное мнение высказывалось С. А. Токминым в диссертационном исследовании, где им было выявлено, что «партийные акты, содержащие предписания, которые и с точки зрения формы, и с точки зрения их содержания могут быть отнесены к нормам права, являются источниками права»²⁵⁹. А в работе О. Ю. Винниченко и А. М. Ваганова имеется вывод, что в правовой системе СССР «фактически большую силу имели партийные акты, являющиеся неправовыми регуляторами»²⁶⁰.

С. В. Кодан со ссылкой на С. С. Алексеева ранее считал более верным утверждение о руководящей роли партии в принятии советских законов, отражаемой последовательностью принимаемых документов: «сначала - решение

²⁵⁷ Максимова О. Д. Законотворчество в СССР ... С. 48.

²⁵⁸ Источники российского права... С. 29-30.

²⁵⁹ Токмин С. А. Партийные акты в системе источников ... С. 9.

²⁶⁰ Винниченко О. Ю., Ваганов А. М. К вопросу об определении статуса ... С. 208.

или иное руководящее положение в партийном документе, затем - общее, часто совместное ЦК КПСС и Совета Министров СССР, партийно-государственное нормативное решение по соответствующему вопросу и, наконец, конкретный нормативный акт государственного органа, а нередко - комплекс актов»²⁶¹. Но в настоящее время высказывает мнение, что «партийные документы в исследовательском пространстве изучения источников и форм советского права выступают одним из важнейших носителей историко-юридической информации. Партийные документы как источники советского права составляют его идеологическую и политическую основу»²⁶².

Профессор Т. Ф. Ящук в своей монографии резюмировала, что большинство исследователей, занимающихся проблемами советского государства и права, с определенными оговорками склонны считать документы, исходящие от правящей партии и профсоюзов источниками советского права²⁶³.

В узкоспециализированных исследованиях высказывались близкие по смыслу утверждения. Так, О. В. Галкин, исследуя роль и значение партийных актов в осуществлении прокурорского надзора в СССР, согласился²⁶⁴ с мнением В. Н. Субановой, назвавшей «Центральный Комитет субъектом правотворчества в регулировании прокурорской деятельности»²⁶⁵. М. А. Сафонов указывал, что «помимо законов, нормативный характер имели некоторые партийные акты, регулирующие народнохозяйственное планирование»²⁶⁶. А в учебнике по Истории государства и права СССР под редакцией профессора А. И. Денисова к законодательным актам отнесены постановление ЦК ВКП(б) от 5 сентября 1929 г. «О мерах по упорядочению управления производством и установлению

²⁶¹ Кодан С. В. Акты РКП(б)-ВКП(б)-КПСС ... С. 132.

²⁶² Кодан С. В. Коммунистическая партия в законодательных ... С. 48.

²⁶³ Ящук Т. Ф. Организация местной власти в РСФСР. С. 102.

²⁶⁴ Галкин О. В. Роль и значение партийных актов ... С. 139.

²⁶⁵ Субанова Н. В. Правовая основа прокурорского надзора ... С. 16.

²⁶⁶ Сафонов М. А. Становление организационно-правовых основ ... С. 22.

единоначалия» и постановление ЦК ВКП(б) от 5 декабря 1929 г. «О реорганизации управления промышленностью»²⁶⁷.

Ответ на вопрос о месте партийных актов в системе источников советского права не является целью настоящего исследования, однако, автор не может не отразить в работе имеющуюся практику применения указанных документов. Например, как указывали Е. Е. Никонов и А. И. Хатунцев: «Инженерная мысль и рабочая смекалка были направлены на то, что выполнять растущие из года в год планы жилищного строительства в г. Москве. **К этому обязывало** и важнейшее решение, принятое в июне 1931 г. пленумом ЦК ВКП(б), о московском городском хозяйстве и дальнейшем развороте в Москве жилищного, коммунального и культурно-бытового строительства»²⁶⁸. Также обращает на себя внимание постановление Съезда советов 1935 г., в котором констатируется, что «на основе выполнения директив июньского пленума ЦК ВКП(б) 1931 г. и развертывания массового движения трудящихся за социалистическую реконструкцию городов достигнуты большие успехи и перестройке и расширению городского хозяйства»²⁶⁹. То есть, исполнение решений, принятых на партийном уровне, было отражено в документе, обладавшем силой закона.

Одним из вариантов участия коммунистической партии в развитии правового регулирования было принятие совместных с правительством партийно-государственных постановлений. Тенденция об издании таких актов по различным государственным вопросам начала складываться в 1930-х гг.²⁷⁰ А в ст.

²⁶⁷ История государства и права СССР. Ч. 2. История советского государства и права / [Сост. С. Н. Абрамов, Н. Г. Александров, Б. Я. Арсеньев и др.]. Под ред. проф. А. И. Денисова. М., 1948. С. 143.

²⁶⁸ Никонов Е. Е., Хатунцев А. И. Жилищное строительство в Москве (из опыта работы Московского государственного ордена Ленина и ордена Трудового Красного Знамени строительного треста Мосжилстрой). М., 1958. С. 15.

²⁶⁹ По докладу Наркомхоза РСФСР о состоянии и развитии коммунального хозяйства РСФСР: постановление XVI Всероссийского съезда советов от 23.01.1935 г. // Наше строительство. 1935. № 8. С. 37-41.

²⁷⁰ Например, постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 10.07.1935 г. «О генеральном плане реконструкции города Москвы» // СЗ СССР. – 1935. - № 35, ст. 306; постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) № 2084 от 22.12.1939 г. «О мерах по дальнейшему подъему хлопководства в Узбекистане» // СП СССР. - 1940. - № 1, ст. 2; постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от

126 Конституции СССР 1936 г., раскрывающей право граждан на объединение в общественные организации, было указано, что КПСС представляет собой «руководящее ядро всех организаций трудящихся, как общественных, так и государственных».

Представители науки в советское время указывали, что «совместные постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР, которые представляют собой сочетание государственного акта с партийной директивой, что обеспечивает особо высокий авторитет таких актов, издавались по наиболее важным вопросам народнохозяйственного строительства»²⁷¹. По мнению В. М. Корельского данное явление показывало «конкретное проявление возрастающей роли Коммунистической партии, которая направляет и координирует деятельность многочисленных звеньев политической организации советского общества»²⁷².

Позднее высказывалось мнение, что участие в издании совместных постановлений Совета Министров давало формальную легитимность, а ЦК КПСС - указывало на реальный источник власти и намекало на возможность партийной ответственности при его невыполнении²⁷³. С. В. Кодан и Т. Ф. Ящук называют указанные акты одной из форм наделения юридической силой партийных решений²⁷⁴.

* * *

22.08.1943 г. «О неотложных мерах по реабилитации экономики в районах, освобожденных от немецкой оккупации» // Правда, № 209 (9345), 22.08.1943; постановление Совета Министров СССР и ЦК КПСС № 2593 от 10.10.1953 г. «О расширении производства промышленных товаров широкого потребления и улучшении их качества» и пр.

²⁷¹ Советское право: учеб. / З. Г. Андропова, В. Г. Вердников, А. Д. Воробьева и др.; под ред. Н. А. Теплохой. 3-е изд., перераб. и доп. М., 1987. С. 28.

²⁷² Корельский В. М. О партийно-государственных актах ... С. 26.

²⁷³ Сунгуров А. Ю. Политическая система развитого социализма: от Хрущева к Черненко // История новой России <http://ru-90.ru> [Электронный ресурс]. URL: <http://ru-90.ru/content/сунгуров-аю-политическая-система-развитого-социализма-от-хрущева-к-черненко> (дата обращения: 08.06.2021).

²⁷⁴ Кодан С. В. Коммунистическая партия в законодательных практиках... С. 46; Ящук Т. Ф. Организация местной власти в РСФСР. С. 101.

Учитывая изложенное, утвержденные в установленном порядке плановые акты и некоторые партийные акты имели нормативный характер, прямое действие и должны исследоваться при анализе советского правового регулирования как источники правовой информации. Партийно-государственные нормативные акты, получившие широкое распространение в СССР, являются подтверждением укрепления роли партии в принятии государственных решений.

§ 2. Формирование комплексного подхода государства к решению жилищного вопроса в СССР и его основные аспекты

В предыдущей главе было выявлено, что резолюция «По жилищному строительству» объединенного пленума ЦК и ЦКК ВКП(б), принятая в июле 1926 г., определила основными застройщиками жилых объектов хозорганы и исполкомы, после чего данная директива развивалась в нормативных правовых актах. Вместе с тем, в 1920-е гг. законодательное регулирование государственного жилищного строительства имело недостатки и пробелы, а экономическая ситуация все еще не позволяла государству решать жилищные проблемы граждан только за счет бюджета.

В настоящем параграфе будут изложены ключевые изменения, произведенные в стране применительно к области исследования и отражающие более совершенный уровень регулирования, а также будет выявлена следующая граница этапа в периодизации.

Жилищная политика.

Важным событием для понимания направления развития законодательства в области государственного жилищного строительства был Пленум ЦК ВКП(б), проходивший в июне 1931 г. Принятые на Пленуме решения предусматривали увеличение темпов развития городского хозяйства, применение при строительстве новых строительных материалов, а также конструкций жилищного

строительства облегченного и стандартного типов²⁷⁵.

Доклад Л. Кагановича, который был положен в основу резолюции Пленума ЦК партии «О московском городском хозяйстве и о развитии городского хозяйства СССР», подробно описывал состояние жилищного фонда на начало 1930-х гг., а именно: «несмотря на количественный рост домов и качественное улучшение их состава, мы все же имеем в отношении жилищного фонда в Москве неудовлетворительное положение»²⁷⁶. И далее: «62% московских домов деревянные и только 30% — каменные; 45% всех домов одноэтажные, 41% — двухэтажные. Другими словами, 86% всех домов — одно- и двухэтажные и только 14% домов выше двух этажей. Вот какова картина жилищного фонда в Москве»²⁷⁷.

Несмотря на некоторые успехи послереволюционных лет, жилье даже в Москве было очень несовременным и не отвечающим вызовам времени, а качество жилищного строительства — крайне неудовлетворительным. Как говорил докладчик «есть много фактов, когда, зайдя в квартиру рабочего, вам сразу бросаются в глаза недостатки строительства. «Раньше жили очень плохо, - говорят рабочие-жильцы, - в казарме или в подвале, а теперь сравнить нельзя. Вот, видите, получили две комнаты. Да вот пол совсем растрескался, дымоход дымит, вода в уборной не отливается, от этого вонь в квартире, дверь перекосилась»²⁷⁸.

Доклад Кагановича, помимо информационной составляющей, включал в себя следующий основной тезис будущей реформы: выполнение программы жилищного строительства невозможно без активного применения новых строительных материалов и типовых домов. При этом Каганович указывал: «В

²⁷⁵ О московском городском хозяйстве и о развитии городского хозяйства СССР: постановление Пленума ЦК ВКП(б) от 15.06.1931 г. // Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898-1988). Т. 5: 1929-1932 / Под общ. ред. А. Г. Егорова, К. М. Боголюбова. 9-е изд., доп и испр. М., 1984. С. 313-327.

²⁷⁶ Каганович Л.М. За социалистическую реконструкцию Москвы ... С. 17.

²⁷⁷ Там же, с. 18.

²⁷⁸ Там же, с. 22.

отношении типа домов мы берем как тип 5-этажные дома, с двух- трех- и четырехкомнатными квартирами»²⁷⁹.

Директива Пленума ЦК партии 1931 г. об улучшении качества жилья была реализована в постановлении СНК СССР от 23.04.1934 г. «Об улучшении жилищного строительства»²⁸⁰, мотивированным несоответствием практики жилищного строительства росту культурного уровня и потребностям трудящихся. В нем были установлены требования к проектированию жилых домов, в том числе включающие в себя обязательность оборудования в квартирах подсобных помещений (уборных, ванн или душей, чуланов и пр.) и устройства в подвальных или полуподвальных этажах дома хозяйственных помещений (прачечных, погребов, ледников, помещений для дров и др.).

В постановлении был изложен качественно иной подход к строительству - власти указали, что качество построенного жилья не соответствует росту потребностей трудящихся, и установили новый стандарт жилищного строительства.

СНК СССР указанным актом постановил необходимость строительства в рабочих поселках капитальных домов в 4 – 5 этажей и выше с водопроводом, электричеством и канализацией, а облегченное, каркасное, малоэтажное, щитовое и барачное строительство могло допускаться только в качестве временного жилища с разрешения советов народных комиссаров союзных республик или по их указанию с разрешения краевых и областных исполнительных комитетов.

Многоэтажное строительство с инженерными коммуникациями не было единственным, на что стоит обратить внимание в данном нормативном акте. В нем также предписывалось размещать в домах квартиры в 2, 3 и 4 комнаты, рассчитанные на различный размер семьи, а также квартиры с отдельными комнатами, рассчитанными на 1 - 2 человек (для холостых и малосемейных граждан). То есть постановление СНК СССР от 23.04.1934 г. «Об улучшении

²⁷⁹ Там же, с. 21.

²⁸⁰ СЗ СССР. 1934. № 23. Ст. 180.

жилищного строительства» хоть и не напрямую, но использовало идею посемейного заселения в квартиры, которая сразу же была применена при заселении домов улучшенной планировки для специалистов в виде правила: каждой семье - отдельная квартира²⁸¹.

Для поиска оптимального варианта жилой секции в 1938 г. Московским отделением Союза советских архитекторов и отделом проектирования Моссовета проводился Всесоюзный конкурс, показавший, что «решения, которые во всех отношениях отвечая требованиям трудящихся нашей социалистической родины, одновременно были бы наиболее экономичными»²⁸² еще не найдены²⁸³.

В рассматриваемые годы жилищное строительство стало самостоятельной отраслью народного хозяйства, что отразилось на риторике нормативно-правовых актов.

Для сравнения, в начале 1930-х в постановлении ЦИК и СНК СССР от 27.06.1933 г. «О составлении и утверждении проектов планировки и социалистической реконструкции городов и других населенных мест СССР»²⁸⁴ и постановлениях ВЦИК и СНК РСФСР от 01.08.1932 г. и от 20.01.1934 г. «Об устройстве населенных мест РСФСР»²⁸⁵ все еще указывалось, что *города и поселки являются обслуживающими по отношению к промышленным и транспортным предприятиям, вокруг которых они расположены.*

²⁸¹ См. постановление ЦИК и СНК СССР от 27.07.1934 «Об организации управления и порядке заселения и эксплуатации домов для специалистов» // СЗ СССР. 1934. № 40. Ст. 314.

²⁸² Архитектура в СССР, № 11, 1939. - С. 58.

²⁸³ Для реализации задуманного Советы привлекали к проектированию жилья иностранных архитекторов. Так, в 1930 году в СССР приехал Эрнст Май, немецкий архитектор и градостроитель, занимающийся массовым жилищным строительством в своей стране. Май проектировал дома, возведенные в Магнитогорске, Кузнецке (Сталинске), Кемерово (Щегловске) и Орске. В 1931 году в Москву приезжал Ханнес Мейер, директор школы Баухаус, который в последующие годы вместе со своими учениками применял проекты строительства функционального и экономичного жилья в стиле Баухаус во многих социалистических городах. Вместе с тем, задачи европейских архитекторов, не жертвующих комфортом жильцов ради минимализма в типовых проектах, не совпадали с целями властей по максимальному удешевлению строительства. При имеющейся в стране задаче – расселить огромное количество новых городских жителей (рабочих из бараков) в новые дома – вопрос удобства новых жильцов не ставился, что и отразилось на планировке рабочих жилищ.

²⁸⁴ СЗ СССР. 1933. № 41. Ст. 243.

²⁸⁵ СУ РСФСР. 1932. № 68. Ст. 305; СУ РСФСР. 1934. № 7. Ст. 45.

В постановлении Совмина СССР от 24.08.1955 г. № 1556 «О порядке утверждения проектов планировки и застройки городов Советского Союза»²⁸⁶ *размещение городов уже не было подчинено наличию или отсутствию на близлежащей территории индустриального объекта.* Правило определяло «руководствоваться при разработке и утверждении схем районной планировки и проектов планировки и застройки городов и поселков правилами и техническими нормами по градостроительству, а также технико-экономическими основами, согласованными с соответствующими министерствами и Госпланом СССР в части размещения в городах и промышленных районах предприятий союзного подчинения, крупных электростанций и транспортных устройств».

То есть к середине 50-х гг. при планировке населенных пунктов имели значение градостроительные нормы, а не близость города или поселка к индустриальному объекту.

Используемые активно на начальном этапе развития правового регулирования формулировки «рабочее жилье» и «рабочее жилищное строительство» заменили «многоэтажное строительство», «жилищное строительство» и «массовое жилищное строительство», что говорит о занятии данной экономической деятельностью самостоятельного, а не обслуживающего положения. Другими словами, строительное направление встало «на путь перехода от кустарщины и партизанщины к крупной строительной индустрии»²⁸⁷.

Начавшееся в 20-х годах строительство заводов и фабрик продолжилось в следующем десятилетии. Как писал Стивен Коткин, основная часть крупных предприятий была построена в 1930-х или восстановлена по спецификациям 1930-х гг.²⁸⁸ Но развитие промышленных отраслей было нарушено в июне 1941 г. вторжением на территорию страны немецких захватчиков.

²⁸⁶ СПС КонсультантПлюс.

²⁸⁷ См. постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 11.02.1936 «Об улучшении строительного дела и об удешевлении строительства» // СЗ СССР. 1936. № 9. Ст. 70.

²⁸⁸ Коткин С. Предотвращенный Армагеддон. Распад Советского Союза, 1970–2000 / Пер. с английского И. Христофоров. М., 2018. С. 21.

Общественные отношения в период любой войны требуют особого правового регулирования, в связи с чем в период Великой Отечественной войны в праве СССР можно выделить «законодательство военного времени», отличавшееся своей жесткостью в сравнении с актами, принятыми в мирное время²⁸⁹.

22 июня 1941 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР «Об объявлении в отдельных местностях СССР военного положения»²⁹⁰ в 8 союзных республиках, 15 областях, Краснодарском крае, Москве и Ленинграде было введено военное положение и произведено перераспределение полномочий исполнительных органов государственной власти²⁹¹. Согласно указу, на названных территориях военное командование могло привлекать население к трудовой повинности для военных надобностей, издавать обязательные для населения, организаций и местных органов власти постановления и распоряжения, подлежащие им безусловно и немедленному исполнению. Все трудоспособное население страны было мобилизовано для работы в военной промышленности и на важных стройках²⁹².

В первую очередь работники требовались в военной, металлургической, химической и топливной промышленности, то есть на предприятиях, работающих на оборону страны и вооружение армии. Но мирное строительство и организация крепкого тыла также были важны²⁹³, в промышленность, строительство и

²⁸⁹ Напр., указом Президиума Верховного Совета от 26 декабря 1941 г. «Об ответственности рабочих и служащих предприятий военной промышленности за самовольный уход с предприятий» самовольный уход работников с места работы расценивался как дезертирство и влек за собой наказание в виде тюремного заключения на срок от 5 до 8 лет.

²⁹⁰ Ведомости ВС СССР. 1941. № 29.

²⁹¹ Все органы государственной власти продолжали действовать в военное время, а для решения особых задач был создан Государственный комитет обороны, ставший на период войны высшим органом власти.

²⁹² Указ Президиума ВС СССР от 13.02.1942 «О мобилизации на период военного времени трудоспособного городского населения для работы на производстве и строительстве» // Ведомости ВС СССР. 1942. № 6.

²⁹³ Доклад Председателя Государственного комитета обороны товарища И. В. Сталина на торжественном заседании Московского Совета депутатов трудящихся с партийными и общественными организациями г. Москвы от 06.11.1942 г. // СПС КонсультантПлюс.

транспорт поступило примерно две пятых общесоюзного контингента, мобилизованного в оборонную индустрию²⁹⁴.

В регионах осуществления военных действий строительные работы по возведению нового жилья практически не проводились. Вместо них работники строительной индустрии осуществляли строительство оборонительных рубежей, аварийно-восстановительные работы, переоборудование подвалов жилых домов под бомбоубежища и даже заготовку дров²⁹⁵ (например, в Москве Управление жилищного строительства Моссовета было переведено на военное положение и реорганизовано в 1-ый полк МПВО²⁹⁶ (местная противовоздушная оборона) по восстановлению зданий и ликвидации завалов²⁹⁷). Жилья не хватало, в связи с чем устанавливались запреты на снос даже ветхих бараков без специального разрешения, поскольку это уменьшало жилой фонд²⁹⁸.

В первые месяцы войны в глубокий тыл было эвакуировано большое количество промышленных предприятий вместе с рабочими и инженерно-техническим персоналом. Для размещения работников на новом месте требовалась площадь, поэтому жилищное строительство во время войны не прекращалось.

Постановлением СНК СССР от 13 сентября 1941 г. «О строительстве жилых помещений для эвакуированного населения»²⁹⁹ было решено ускоренно возводить упрощённое и бюджетное жильё (общежития, бараки, казармы, полуземлянки), а также стимулировать индивидуальное жилищное строительство на условиях льготного кредитования населения в пределах 50% стоимости строительства.

²⁹⁴ Романов Р.Е. Трудовая мобильность и рынок рабочей силы в СССР в годы Великой Отечественной войны (1941 - 1945 гг.) // ЭКО. 2016. №1 (499). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/trudovaya-mobilnost-i-rynok-rabochey-sily-v-sssr-v-gody-velikoy-otechestvennoy-voyny-1941-1945-gg> (дата обращения: 08.03.2021).

²⁹⁵ Никонов Е. Е., Хатунцев А. И. Жилищное строительство в Москве. С. 23.

²⁹⁶ ЦГА Москвы. Ф. Р-831. Оп. 1. Л. 1.

²⁹⁷ Постановление ГКО № 26 от 05.07.1941 «О реорганизации службы МПВО г. Москвы» // Документы советской эпохи <http://sovdoc.rusarchives.ru/> [Электронный ресурс]. URL: <http://sovdoc.rusarchives.ru/sections/war//cards/367161/images> (дата обращения: 20.03.2021).

²⁹⁸ ЦГА Москвы. Ф. Р-589. Оп. 1. Д.119. Л. 3.

²⁹⁹ Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. В 5 т.: Сб. док. за 50 лет. Т. 3. 1941-1952 гг. М., 1968. С. 50-52.

Оставшиеся 50% стоимости принял на себя государственный бюджет, что было включено в военно-хозяйственный план на IV квартал 1941 г. и на 1942 г., утвержденный постановлением Совнаркома СССР и ЦК ВКП(б) от 16 августа 1941 г.³⁰⁰

Решать на местах эту важную задачу должны были Совнаркомы Татарской, Чувашской, Башкирской, Марийской, Мордовской и Удмуртской АССР, а также краевые и областные исполкомы (Красноярский, Алтайский, Горьковский, Рязанский, Ярославский, Сталинградский, Свердловский, Чкаловский, Челябинский, Саратовский, Пензенский, Новосибирский, Омский, Пермский, Кировский, Вологодский и Архангельский) под контролем Народного комиссариата коммунального хозяйства (Наркомхоза) РСФСР. Данным органам было поручено принять все необходимые меры к размещению эвакуированного населения, а при недостатке жилья – организовать из местных строительных материалов строительство дополнительных квадратных метров.

Крупные эвакуационные пункты были перенаселены, выполненные местными органами власти мероприятия по размещению вновь прибывших (уплотнение городских домов и квартир)³⁰¹ не решали проблему. В связи с этим облегченное строительство получило широкий размах в Свердловской, Пермской, Челябинской областях, Западной Сибири, Казахстане и на Дальнем Востоке³⁰².

Строительству на Южном Урале в годы Великой Отечественной Войны посвящено исследование С. В. Кузнецовой³⁰³. По материалам Объединенного государственного архива Челябинской области, Российского государственного архива социально-политической истории и Оренбургского государственного архива социально-политической истории автор указывала, что в первые месяцы

³⁰⁰ Там же, с. 44-48.

³⁰¹ Красноженова Е. Е. Материально-бытовые условия эвакуированного населения в Нижнем Поволжье в период Великой Отечественной войны // Современные научные исследования и инновации. 2012. № 5 [Электронный ресурс]. URL: <http://web.snauka.ru/issues/2012/05/11859> (дата обращения: 03.03.2021).

³⁰² Харитонов А. Е. Основные этапы жилищного строительства в СССР. С. 54.

³⁰³ Кузнецова С. В. Строительство на Южном Урале в годы Великой Отечественной войны (1941 - 1945 гг.): дис.... канд. ист. наук: 07.00.02. Оренбург, 2007. С. 114, 117-118.

войны в Челябинской области скоростными методами построили и ввели в эксплуатацию 155 тыс. кв. м. площади, в Челябинске к 1942 г. построили более 400 тыс. кв. м. жилья с применением плетеных щитов из прибрежного ивняка, а за 1941 – 1942 гг. – 184,3 тыс. кв. м. землянок; также строительство упрощенного типа жилья производилось в Чкаловской и Курганской областях.

Тем не менее, основные ресурсы страны шли на предприятия военного сектора, планы по жилищному строительству не выполнялись из-за нехватки строительных материалов.

Причиненные военными действиями разрушения стали восстанавливать, не дожидаясь окончания войны. Так, 22 августа 1943 г. было принято совместное решение СНК и ЦК партии «О неотложных мерах по восстановлению хозяйства в районах, освобожденных от немецкой оккупации»³⁰⁴, согласно которому важнейшей задачей страны являлось восстановление разрушенного и постройка нового жилья из местных строительных материалов в местностях, освобождённых от оккупации. Это было необходимо, чтобы переселить население из землянок и руин в пригодные для жилья помещения. Для реализации поставленной задачи было необходимо построить в 1943 году в особо пострадавших местностях (Ставропольский и Краснодарский край, Ростовская, Сталинградская, Калининская, Воронежская, Орловская и Курская области) заводы по производству строительных материалов и заводы по производству стандартных жилых домов.

Отдельных решений удостоились сильно разрушенные города-герои. Так, в апреле 1943 года ГКО принял постановление о восстановлении Сталинграда³⁰⁵ с планом по строительству в 1943 г. 300 тыс. кв. м. жилой площади, в том числе, городского жилого фонда - 100 тыс. кв. м., наркоматов - 150 тыс. кв. м., индивидуального - 50 тыс. кв. м. А после завершения блокады Ленинграда для

³⁰⁴ В Совнаркомме Союза ССР и ЦК ВКП(б) // Правда. 22 августа 1943 г.

³⁰⁵ Постановление ГКО СССР № 3117 от 04.04.1943 «О первоочередных мероприятиях по восстановлению хозяйства Сталинграда и Сталинградской области» // РГАСПИ. Ф. 644. Оп. 2. Д. 149. Л. 82–96.

города был утвержден особый план восстановления, согласно которому Ленгорсовет был обязан восстановить и ввести в эксплуатацию в 1944 г. 580 тыс. кв. м. жилой площади, а наркоматы и ведомства - 370 тыс. кв. м.³⁰⁶

В последующем планы по жилищному строительству вошли в государственный план восстановления и развития народного хозяйства на 1945 г., утвержденный постановлением СНК СССР от 25 марта 1945 г., одной из основных задач которого являлось строительство в городах и рабочих поселках 9 124 тыс. кв. м. жилой площади и восстановление городов, разрушенных противником³⁰⁷.

Позиция власти по вопросу принципиальных направлений архитектурной мысли при восстановительных работах была изложена в письме М. Калинина, напечатанном в журнале «Архитектура СССР»: «В настоящее время в связи с восстановлением разрушенных городов, из которых некоторые, как, например, Сталинград, строятся заново, необходимо, чтобы в этом деле приняли горячее участие и проявили широкую инициативу советские архитекторы. Новое строительство дает большие возможности для создания подлинно социалистических городов с большими художественными ансамблями и глубоко продуманными жилыми стройками, полностью отвечающими современным требованиям. При воссоздании, скажем, Сталинграда безусловно придется учитывать и обилие солнца, и Волгу, и направление ветров, и пески. В соответствии с этим, возможно, потребуется совершенно новая перепланировка города. И, конечно, необходимо, чтобы такое дело находилось в культурных архитектурных руках или по крайней мере под надзором людей, отвечающих этому требованию. В основу строительства жилых домов должен быть положен принцип удобства для живущих в них, чтобы эти дома были не только хороши снаружи, но внутри удобны для жилья, а общественные здания - практически пригодны для предназначенных целей. И при этом следует избегать всяческих

³⁰⁶ Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 3. С. 195-200.

³⁰⁷ Там же. С. 229-231.

выкрутасов. Социалистическое строительство должно быть целеустремленным, красивым, радующим взгляд, но не вычурным и не претенциозным. Желательно распространение архитектурного влияния на нашу колхозную деревню как в популяризации типовых домов, так и в планировке колхозных улиц»³⁰⁸.

Указанное письмо соотносится с выводом Ю. Л. Косенковой о том, что «в короткий период последних лет войны и первых лет мира, когда идеологический прессинг был ослаблен, стал формироваться, как и в начале 30-х годов, новый подход к городу, при котором во главу угла было поставлено качество жизни людей»³⁰⁹. Отдельно необходимо отметить, что до войны все еще массово строились дома с использованием деревянных балок, железо-бетонные перекрытия использовались лишь в перекрытиях санузлов³¹⁰.

Для целей развёртывания масштабного строительства и восстановления разрушенных городов все еще не хватало строительных материалов и промышленной базы для их изготовления. Постановлением ГКО СССР № 5948 от 23.05.1944 г. «О создании индустриальной базы для массового жилищного строительства»³¹¹ для скорейшего восстановления жилого фонда страны было решено:

- создать производственные мощности по изготовлению заводским способом сборных деревянных жилых домов на 3600 тыс. кв. м., а именно: построить и ввести в эксплуатацию в первом полугодии 1945 г. 18 предприятий по производству стандартных жилых домов производительностью по 200 тыс. кв. м жилой площади в год (в составе лесопильного, деревообделочного и фанерного заводов и завода по производству утеплителей);

³⁰⁸ Восстановительное строительство и задачи архитекторов // Архитектура в СССР. 1944. №6. С. 39.

³⁰⁹ Косенкова Ю. Л. Советский город 1940-х - первой половины 1950-х годов. От творческих поисков к практике строительства: автореф. дис. на соиск. учен. степ. д. арх. 18.00.01. Москва, 2000. С. 18.

³¹⁰ Архитектура в СССР. 1939. № 11. С. 59.

³¹¹ СПС КонсультантПлюс.

- развивать жилищное строительство из гипса и шлакобетона, поскольку применение данных материалов дает возможность быстрого ввода в эксплуатацию жилых зданий. Развитие предполагало строительство и введение в эксплуатацию в первом полугодии 1945 г. 38-ми заводов по производству гипса и 30-ти заводов по производству пустотелых шлакобетонных камней.

Обращает на себя внимание факт, что по постановлению ГКО из всего количества жилой площади, подлежащей строительству, лишь 30% предполагалось обеспечить водопроводом, канализацией и отоплением. То есть основной объем будущей стройки составляли бараки или общежития без коммунальных удобств.

Поручения по реализации вышеуказанного постановления Комитета обороны были даны, в частности, СНК РСФСР (Наркомжилгражданстрой³¹²), который, в свою очередь, издал постановление № 608 от 15.08.1944 г. «О мероприятиях по строительству заводов по производству гипса, гипсовых стройдеталей и заводов шлакобетонных камней Наркомгражданстроя РСФСР для массового жилищного строительства»³¹³.

Далее, Наркомат жилищно-гражданского строительства РСФСР в пределах своей компетенции принимал распорядительные документы, в том числе, о создании дополнительных строительных трестов³¹⁴, о поручении конкретным строительным управлениям в городах Ленинграде, Москве, Воронеже, Ростове и

³¹² Народный комиссариат был образован на основании Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 24.02.1944 г. для руководства отраслью жилищно-гражданского строительства в республике. Как и в иных отраслевых наркоматах, его руководитель согласно ст. 50 Конституции РСФСР издавал на основании и во исполнение действующих законов, постановлений и распоряжений правительства собственные приказы, постановления и инструкции, которые были обязательны для всех подведомственных наркомату организаций. В составе наркомата на местах действовали управления (напр., Управление жилищного строительства Мосгорисполкома), в составе которых были строительно-монтажные тресты местного подчинения – хозрасчетные строительные предприятия и организации (напр., Мосжилстрой). В свою очередь тресты состояли из строительных управлений, контор по снабжению и транспорту, контор жилищно-коммунального хозяйства и подсобных предприятий // ЦГА Москвы. Ф. 831. Оп.1. Д. 79. Л. 85, 94, 112, 116, 121, 164 – 170, 181 и др.

³¹³ ЦГА Москвы. Ф. 831. Оп. 1. Д. 79. Л. 80.

³¹⁴ Там же. Л. 153.

Сталинграде осуществить строительство заводов (в частности, в Москве ответственная миссия была возложена на Управление жилищного строительства Мосгорисполкома, а строительству подлежал завод шлакобетонных камней)³¹⁵, о разработке типовых проектов домов и инструкции по планировке, застройке и благоустройству территорий под строительство жилых районов³¹⁶. Ускорение строительства предполагалось за счет выбора точек строительства с максимальным использованием существующих (пустующих или частично разрушенных) промышленных зданий и сооружений в освобожденных местностях.

Таким образом, несмотря на экстраординарную ситуацию в стране, строительство жилья в военные годы не прекращалось: в первые годы возводились жилища в тылу для эвакуированного населения, в последующие было начато активное восстановление разрушенного городского хозяйства. Всего за годы войны было построено около 50 млн. кв. м. жилья, при этом минимальное количество площади вводилось в эксплуатацию в 1941-1942 гг., а к 1945 г. объемы строительства приблизились к довоенным уровням³¹⁷.

Закон о пятилетнем плане восстановления народного хозяйства СССР на 1946 – 1950 гг.³¹⁸ создал новую отрасль промышленности - фабрично-заводское производство сборных жилых домов и стандартных деталей из различных материалов, а в качестве одного из основных направлений плана повышения уровня благосостояния советского народа назвал не только восстановление разрушенного жилищного фонда, но и осуществление нового строительства для значительного улучшения жилищных условий граждан.

³¹⁵ Там же. Л. 13-16.

³¹⁶ Там же. Л. 32-38.

³¹⁷ Народное хозяйство СССР в Великой Отечественной Войне 1941 – 1945 гг. Статистический сборник. Капитальное строительство / Исторические материалы <https://istmat.info> [Электронный ресурс]. URL: <https://istmat.info/node/369> (дата обращения: 01.02.2021).

³¹⁸ Ведомости ВС СССР. 1946. № 11.

После принятия указанного плана в СССР начало развиваться крупнопанельное домостроение (с 1946 г.)³¹⁹, однако, массовое его внедрение на основе типовых проектов произошло намного позже - с 1959 г.³²⁰

В директивных указаниях по пятому пятилетнему плану развития на 1951 - 1955 годы было постановлено в новой пятилетке сократить сроки выполнения строительных работ, не допускать строительство в отсутствии проектов и смет и продолжать развитие типового проектирования. В части дальнейшего роста материального благосостояния народа Совмин СССР должен был «всемерно расширять жилищное строительство; предусмотреть в пятилетнем плане широкую программу государственного жилищного строительства, увеличив капитальные вложения на эти цели примерно в 2 раза в сравнении с предшествующей пятилеткой. В городах и рабочих поселках ввести в действие по линии государственного строительства новые жилые дома общей площадью около 105 миллионов квадратных метров»³²¹.

Также директивы продолжили развивать строительную отрасль по пути увеличения количества заводов по изготовлению сборных железобетонных конструкций, тем самым готовя промышленную базу под амбиционные планы по вводу жилья.

В августе 1953 г. ЦСУ СССР подготовило для Л. М. Кагановича Справку о состоянии городского жилищного фонда в 1940 - 1952 годах³²². Согласно документу на 01.01.1953 г.:

- обеспеченность жилой площадью жителей городов и рабочих поселков в государственном жилищном фонде составляла 5,6 кв. м. на человека (в 1940-м г.

³¹⁹ Индустриализация гражданского строительства в СССР: доклад на II Сессию Комитета по жилищному вопросу, строительству и градостроительству ЭКОСОС ООН делегацией Советского Союза. М., 1964. С. 5.

³²⁰ Белов В. П. Крупнопанельное жилищное строительство в СССР. М., 1976. С. 4.

³²¹ Директивы КПСС и Советского Правительства по хозяйственным вопросам 1917-1957 годы. Т. 3: 1946-1952 годы. М., 1958. С. 677-678.

³²² Справка ЦСУ от 18.08.1953 «О городском обобщественном жилищном фонде СССР» / Исторические материалы <https://istmat.info> [Электронный ресурс]. URL: https://istmat.info/files/uploads/18429/rgae_1562.33.1682_o_gorodskom_obobshchestvlenom_zhilom_fonde.pdf (дата обращения: 01.07.2020).

было 5,3 кв. м., но в то же время в общежитиях коечной системы жилая площадь на одного проживающего должна была быть не менее 4 кв. м.³²³);

- в городах и рабочих поселках было 18 млн. кв. м. жилой площади в помещениях барачного типа, что составляло 9% ко всему обобщественному жилищному фонду, при этом в 1940 г. и в 1945 г. бараков было 12,5 млн. кв. м., а в 1950 г. - 16,8 млн. кв. м. (то есть налицо существенное увеличение неблагоустроенного жилья);

- жилая площадь, необорудованная электричеством, водопроводом, канализацией, центральным отоплением и газом (то есть без коммуникаций), на указанную дату составляла 5 млн. кв. м. или 2% от всего государственного жилищного фонда, из прочих домов водопроводом и канализацией были оснащены менее 50%, центральным отоплением - 26%, а газом - 20%; планы по жилищному строительству, принятые в директивах XIX съезда партии, не выполняются.

Удручающие данные справки помогли властям взять курс на проведение жилищной реформы.

В 1954 году в стране проходило Второе Всесоюзное совещание строителей, архитекторов и работников строительного и дорожного машиностроения, проектных и научно-исследовательских организаций³²⁴. Главная задача совещания заключалась в том, чтобы обсудить состояние дел в строительстве и вскрыть причины имеющихся недостатков. На мероприятии с докладами выступали Начальник Главмосстроя Кучеренко В.А., теперь уже Президент Академии архитектуры СССР Мордвинов А.Г., Министр строительства СССР Дыгай Н.А. и другие лица, а Н. С. Хрущев произнес свою знаменитую речь об архитектурных

³²³ Приказ НККХ РСФСР от 06.08.1941 № 412 «О введении в действие Инструкции «Об оплате за проживание в общежитиях жилищных, коммунальных и строительных организаций и предприятий системы НККХ РСФСР» // СПС КонсультантПлюс.

³²⁴ Всесоюзное совещание строителей, архитекторов и работников промышленности строительных материалов, строительного и дорожного машиностроения, проектных и научно-исследовательских организаций. М., 1955.

излишествах, которой на многие годы предопределил направление развития и характер всей советской архитектуры³²⁵.

Чуть раньше в этом же 1954 году было издано совместное постановление ЦК партии и Совета Министров СССР «О развитии производства сборных железобетонных конструкций и деталей для строительства»³²⁶, по которому в 1955 – 1956 гг. в стране должны были построить более четырехсот заводов по производству сборного железобетона. К этому времени в Москве имелось достаточное количество предприятий по производству железобетонных изделий, цемента и теплоизоляционных материалов, была развита механизация процессов³²⁷. Но состояние отрасли в Москве, как и в других крупных городах, сильно отличалось от происходящего на местах. Поэтому постановление о развертывании промышленного строительства по всей стране стало залогом повсеместного использования в массовом строительстве сборных конструкций³²⁸.

Обращает на себя внимание тот факт, что указанное постановление утверждалось и органом власти, и партийным комитетом. Таким образом, факт издания постановления о развитии некоего вида производства путем совместного участия государственной и идеологической власти свидетельствует о высокой важности данного вопроса для страны и серьезности указания на приоритетный государственный проект.

Продолжая развитие индустрии строительных материалов, необходимых для увеличения темпов строительства жилья, Совет Министров СССР принимал в

³²⁵ Горлов В. Н. Речь Н. С. Хрущёва на Всесоюзном совещании строителей в декабре 1954 г. Как один из первых шагов в направлении десталинизации советского общества // Вестник МГОУ. Серия: История и политические науки. 2018. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rech-n-s-hruschyova-na-vsesoyuznom-soveschani-i-stroiteley-v-dekabre-1954-g-kak-odin-iz-pervyh-shagov-v-napravlenii-destalinizatsii> (дата обращения: 09.01.2021).

³²⁶ Директивы КПСС и Советского Правительства по хозяйственным вопросам 1917-1957 годы. Т. 4: 1953-1957 годы. М., 1958. С. 268-279.

³²⁷ Никонов Е. Е., Хатунцев А. И. Жилищное строительство в Москве. С. 33.

³²⁸ Всеобщая история архитектуры. Том 12. С. 371.

середине 1950-х гг. большое количество решений³²⁹, что свидетельствует о повышенном внимании государства к данной проблеме³³⁰. За указанными актами последовало совместное постановление ЦК КПСС и Совмина СССР от 23.08.1955 г. «О мерах по дальнейшей индустриализации, улучшении качества и снижению стоимости строительства»³³¹, признающее необходимым увеличение производства железобетонных изделий, цемента, крупных блоков, нерудных и кровельных материалов, сборных перегородочных плит и гипсовых изделий, теплоизоляционных материалов, высококачественных столярных изделий, расширение производства различных отделочных материалов, санитарно-технического оборудования и скобяных изделий, а также комплексную механизацию строительства. В нем же появилось предложение об установлении ежегодного профессионального праздника «День строителя», реализованное вскоре Указом Президиума Верховного Совета СССР³³².

Автор считает, что 1954 год можно признать границей в этапах развития правового регулирования государственного жилищного строительства в СССР, поскольку последующее развитие индустрии по производству сборных

³²⁹ Например, постановление Совета Министров СССР от 18.08.1954 № 1727 «О развитии производства сборных перегородочных плит и гипсовых изделий» // ГАРФ. Ф. Р-5446. Оп. 1. Д. 628. Л. 168-174; постановление Совета Министров СССР от 18.08.1954 № 1728 «О мероприятиях по развитию производства теплоизоляционных материалов» // ГАРФ. Ф. Р-5446. Оп. 1. Д. 628. Л. 184-193; постановление Совета Министров СССР от 18.08.1954 № 1729 «Об увеличении производства нерудных строительных материалов» // ГАРФ. Ф. Р-5446. Оп. 1. Д. 628. Л. 202-208; постановление Совета Министров СССР от 18.08.1954 № 1732 «О развитии производства древесно-волоконных плит» // ГАРФ. Ф. Р-5446. Оп. 1. Д. 628. Л. 226-230; постановление Совета Министров СССР от 18.08.1954 № 1733 «Об улучшении качества и дальнейшем развитии столярных изделий и паркета для строительства» // ГАРФ. Ф. Р-5446. Оп. 1. Д. 628. Л. 234-242; постановление Совета Министров СССР от 24.08.1955 № 1549 «О мероприятиях по обеспечению развития производства строительных конструкций, деталей и материалов» // ГАРФ. Ф. Р-5446. Оп. 1. Д. 644. Л. 291-301.

³³⁰ В Отчетном докладе ЦК КПСС XX Съезду КПСС было отражено, что промышленность требует дальнейшего развития, чтобы поставить жилищное строительство «на индустриальные рельсы». Решить эту задачу можно лишь путем «широкого применения сборных железобетонных и бетонных конструкций и изделий заводского изготовления» (XX съезд Коммунистической партии Советского Союза. 14-25 февраля 1956 г. Стенографический отчет. Т. 2. М., 1956. С. 54).

³³¹ ГАРФ. Ф. Р-5446. Оп. 1. Д. 644. Л. 267-289.

³³² Ведомости ВС СССР. 1955. № 16. Ст. 314.

железобетонных конструкций вместе с целью на повсеместное распространение типовой массовой застройки без архитектурных излишеств заложило основу для жилищной реформы и изменения жилищной политики страны³³³.

Таким образом, в жилищной политике рассматриваемого периода был установлен новый стандарт жилищного строительства, а именно: речь шла о капитальных домах в 4 – 5 этажей и выше с водопроводом, электричеством и канализацией, поскольку такое качество жилья должно было соответствовать росту потребностей трудящихся.

Жилищное строительство стало самостоятельной отраслью народного хозяйства, что отразилось на риторике нормативно-правовых актов, и к середине 1950-х размещение городов уже не было подчинено наличию или отсутствию на близлежащей территории завода или фабрики.

Увеличение количества промышленных объектов во время индустриализации и после войны (в том числе, создание новой отрасли промышленности - фабрично-заводское производство сборных жилых домов и стандартных деталей) заложили основу для будущей жилищной реформы.

Пользование землей для застройки.

С 1932 года земельные участки, переданные на праве застройки бюджетным и хозрасчетным учреждениям, предприятиям и организациям, а также кооперативам, считались предоставленными им на праве бессрочного пользования³³⁴. Тогда как индивидуальные застройщики до середины 1948 г. продолжали получать землю под строительство на праве застройки³³⁵.

При получении участков на праве бессрочного пользования права и обязанности правообладателя и прочие условия строительства указывались

³³³ Красавцева Н. Г. Этапы развития правового регулирования государственного жилищного строительства в СССР // Аграрное и земельное право. 2021. № 8(200). С. 68-71.

³³⁴ См. постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 01.08.1932 «О предоставлении учреждениям, предприятиям и организациям обобществленного сектора земельных участков для строительства на праве бессрочного пользования» // СУ РСФСР. 1932. № 66. Ст. 295.

³³⁵ Указ Президиума ВС СССР от 26.08.1948 «О праве граждан на покупку и строительство индивидуальных жилых домов» // Ведомости ВС СССР. 1948. № 36.

непосредственно в государственном акте, оформляемом коммунальными органами (в городах и рабочих поселках) или земельными органами (во внегородских поселениях)³³⁶. В настоящее время такие акты в соответствии с пунктом 9 статьи 3 Федерального закона от 25.10.2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»³³⁷ имеют равную юридическую силу с записями в ЕГРН.

С. И. Вильнянский отмечал, что «практика сохранила договорные отношения и при отводе земли в бессрочное пользование государственным и кооперативным организациям для возведения строений на праве государственной или кооперативной собственности. В этих случаях застройщику выдавался «акт закрепления», который по содержанию своему представляет договорное обязательство, предусматривающее ответственность (в том числе и санкции) за нарушение этих обязательств»³³⁸. Другими словами, в форме акта государственного органа выражена сделка, что поддерживается и современной правовой доктриной³³⁹.

Отличием же права застройки от права бессрочного пользования являлось то, что на строения, возведенные на предоставленном в бессрочное пользование земельном участке, возникало право собственности застройщика, и об этом прямо было указано в Гражданском кодексе 1922 г. (примечание 3 к статье 71).

Таким образом, в 1932 г. изменился механизм предоставления прав на участки под строительство государственным застройщикам, для подобных случаев «застройка» отныне понималась не как вещное право, а как деятельность по строительству.

Финансирование жилищного строительства.

³³⁶ Типовой акт о предоставлении в бессрочное пользование земельного участка для капитального строительства и дальнейшей эксплуатации, утв. Приказом НККХ РСФСР от 23.10.1940 № 826.

³³⁷ Российская газета, № 211-212, 30.10.2001.

³³⁸ Вильнянский С. И. Право застройки в СССР. С. 17.

³³⁹ Пятков Д. В. Сделки и административные акты. С. 11-15.

В первой главе было выявлено, что в финансировании государственного жилищного строительства в качестве основных застройщиков жилья стали участвовать местные органы, предприятия промышленности и транспорта, а также то, что уже в 1920-х гг. в нормативных актах начала появляться риторика о необходимости удешевления строительства.

Затем было принято постановление ЦИК и СНК СССР от 17.10.1937 г. «О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах»³⁴⁰, которым и вовсе арендные и строительные кооперативы были упразднены, а весь находящийся в их управлении жилищный фонд подлежал передаче местным советам и соответствующим учреждениям и организациям. Фактически, с указанного постановления обеспечивать население жилыми помещениями могло только государство, как основной собственник жилья, что свидетельствует о начале формирования государственной системы удовлетворения «все растущих потребностей граждан Союза ССР в культурном жилье». По этой же причине постановлением были отменены установленные ранее льготы застройщикам жилья, которые предназначались для привлечения частного капитала в строительство.

Таким образом, с 1937 г. кооперативные объединения более не были застройщиками многоквартирных домов³⁴¹.

Возвращаясь к финансированию государственного жилищного строительства важно отметить, что используемый после Октябрьской революции хозяйственный способ ведения строительных работ приводил к нерациональному и излишнему расходованию бюджетных средств, то есть препятствовал созданию эффективной системы финансирования строительства. Поскольку подобные строительства не имели проектно-сметной документации, а стоимость объекта складывалась по фактическим понесенным затратам.

³⁴⁰ СЗ СССР. 1937. № 69. Ст. 314.

³⁴¹ Кооперативы вернулись в СССР только в конце 1950-х гг. (см. постановление Совета Министров СССР от 20.03.1958 г. № 320 «О жилищно-строительной и дачно-строительной кооперации» // СП СССР. 1958 № 5. Ст. 47).

Внедрение в 1920-х гг. хозяйственного (коммерческого) расчета было первым решением для снижения нагрузки на бюджет. Но в 1930-х гг. появляется законодательно установленный перевод строительства с приоритетного ранее хозяйственного способа «к выполнению строительных работ подрядным способом, то есть постоянно действующими подрядными строительными организациями, обладающими собственной материально-технической базой (механизмами, транспортом, оборотными средствами, жилым фондом и т. д.) и постоянными кадрами строителей и опирающимися в своей работе на крупное промышленное производство строительных деталей, полуфабрикатов и конструкций»³⁴². В Москве и Ленинграде осуществление нового жилищного строительства хозяйственным способом было вообще запрещено.

Перевод строительства с хозяйственного способа выполнения работ на подрядный сопровождался созданием основных фондов подрядных строительных организаций, в том числе, за счет передачи строительным организациям материальных ценностей, находящихся на стройках, и за счет выделения народными комиссариатами и центральными учреждениями денежных средств из своих ассигнований на финансирование капитального строительства³⁴³.

Дополнительно, в рамках реформы кредитно-банковской системы постановлением ЦИК и СНК СССР от 05.05.1932 г. «Об организации специальных банков долгосрочных вложений»³⁴⁴ были организованы четыре всесоюзных специальных банка долгосрочных вложений – Промбанк, Сельхозбанк, Всекомбанк и Цекомбанк. Последний должен был заниматься финансированием всего строительства, в том числе жилищного³⁴⁵.

³⁴² Постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 11.02.1936 «Об улучшении строительного дела и об удешевлении строительства» // СЗ СССР. 1936. № 9. Ст. 70.

³⁴³ Постановление СНК СССР № 1785 от 03.10.1936 «О передаче подрядным организациям строительства, ранее осуществлявшихся хозяйственным способом» // СЗ СССР. 1936. № 54. Ст. 430.

³⁴⁴ СЗ СССР. 1932. № 31. Ст. 191.

³⁴⁵ С 1 июля 1959 г. система банков долгосрочных вложений была реорганизована, Цекомбанк упразднен, финансированием капитальных вложений стал заниматься Стройбанк СССР.

Задачей построения новой системы было объединение бюджетных средств, накоплений специальных капиталов (фондов) и средств организаций в нескольких кредитных учреждениях, которые будут их расходовать на плановой основе строго по целевому назначению, осуществляя при этом финансовый контроль за использованием отпущенных средств. При этом контролю подлежали строительные работы, выполняемые как при подрядном, так и при хозяйственном способе ведения работ.

Подробнее о финансовом контроле, как части системы государственного управления жилищным строительством, будет изложено в следующем параграфе настоящей главы.

После Великой Отечественной войны было утверждено Постановление №1911 от 09 мая 1950 г. «О снижении стоимости строительства»³⁴⁶, которое содержало в себе обширный перечень путей решения указанной в названии постановления задачи. Так, её предполагалось решить за счет устранения излишеств в проектах и сметах; использования в проектах экономичных конструктивных решений, высокопроизводительных агрегатов, технологических норм и методов производства; снижения стоимости строительно-монтажных работ, оптовых цен на материалы и оборудование; тарифов на перевозки; повышения механизации всех видов работ; широкого внедрения индустриальных методов строительства с использованием строительных деталей, полуфабрикатов, конструкций и крупных узлов заводского изготовления; сокращения затрат на временные здания и сооружения, удорожание строительства в зимнее время и резерва на непредвиденные работы.

Мероприятия по постановлению выполнялись в разных направлениях. Так, для создания специализированных территориальных проектных организаций была проведена их реорганизация³⁴⁷, утверждена новая инструкция о порядке

³⁴⁶ Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. С. 603-614.

³⁴⁷ Постановление Совета Министров СССР № 1137 от 06.04.1951 «Об укрупнении проектных организаций и ликвидации мелких проектных контор» // СПС КонсультантПлюс.

составления проектов³⁴⁸, введены должности главных архитекторов городов³⁴⁹. Для внедрения поточно-скоростных методов на строительстве жилых зданий и объектов культурно-бытового назначения улучшалась производственная база и наращивалась ее мощность³⁵⁰.

Однако, и спустя два года после обозначенного постановления (на проведенном 5-14 октября 1952 года XIX съезде партии) Маленков в Отчетном докладе ЦК сообщил, что строительство обходилось все еще дорого³⁵¹, а в организации строительных работ имелись крупные недостатки (неэффективное использование средств механизации, низкая производительность труда, бесхозяйственное расходование материалов, завышенные накладные расходы, распыление сил и средств по многочисленным строительным организациям).

Таким образом, с принятием постановления ЦИК СССР, СНК СССР от 17.10.1937 г. «О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах» была упразднена жилищная кооперация и начала формироваться государственная система удовлетворения потребностей населения жилых помещениях. Для формирования эффективной системы государственного финансирования жилищного строительства законодательные инициативы были направлены на экономию бюджетных средств. Однако, к концу рассмотренному периоду успеха они не принесли.

Гражданско-правовое регулирование.

Применение гражданско-правового метода регулирования строительных отношений имело свои особенности в СССР. В частности, для заключения

³⁴⁸ Постановление Совета Министров СССР № 486 от 26.01.1952 «Об утверждении Инструкции по составлению проектов и смет по промышленному и жилищно-гражданскому строительству» // СПС КонсультантПлюс.

³⁴⁹ См. распоряжение Совета Министров СССР № 21232 от 06.11.1951 «О должности главного архитектора города» // СПС КонсультантПлюс.

³⁵⁰ Постановление Совета Министров СССР № 4718 от 24.11.1950 «О развитии производства железобетона для строительства жилых зданий и объектов культурно-бытового назначения в г. Москве» // СПС КонсультантПлюс.

³⁵¹ XIX съезд ВКП(б) - КПСС (5 - 14 октября 1952 г.). Документы и материалы / Исторические материалы <https://istmat.info> [Электронный ресурс]. URL: https://istmat.info/files/uploads/52189/19_sezd_.pdf (дата обращения 01.06.2021).

договоров требовалось специальное указание (директива) государственного органа (СНК СССР), называемое современниками «законом о договорных кампаниях»³⁵².

Некоторые такие акты СНК СССР содержали положения, касающиеся лишь обязательности заключения договоров и сроков совершения указанных действий³⁵³. Другие помимо сроков устанавливали правила, которые действовали длительное время. Так, например, постановлением от 03.01.1933 г. «О заключении договоров на 1933 год»³⁵⁴ СНК СССР закрепил отдельные условия, которым должны соответствовать заключаемые договоры, и последствия их нарушений. Например, было утверждено такое основание недействительности договоров, как заключение договора с нарушением установленных цен (цена должна быть твердая и «точно соответствовать решениям и директивам правительства»). Также было указано, что лица, подписавшие такой договор, подлежали ответственности, как за должностное преступление. И. Б. Новицкий отмечал, что «эти постановления (о договорных кампаниях – *Н.К.*) приобрели значение одного из основных источников договорного права»³⁵⁵.

В дополнение к вышеуказанному постановлению принимался акт непосредственно по договорам на строительные работы³⁵⁶. Как указывал Я. С. Глинкин: «заключение договоров на строительные работы нормируется особыми постановлениями правительства ежегодно»³⁵⁷, то есть нормативную основу заключения договоров составляли не только гражданские кодексы союзных республик, но и нормативные акты союзного Правительства.

³⁵² История государства и права СССР. Ч. 2. С. 171.

³⁵³ Напр., постановление СНК СССР от 21.04.1931 «О проведении договорной кампании» // СЗ СССР. 1931. № 26. Ст. 210.

³⁵⁴ Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 04 января 1933 г.

³⁵⁵ Новицкий И. Б. Развитие договорных обязательств в советском праве. С. 22.

³⁵⁶ См. постановления СНК СССР от 23.01.1933 «О заключении договоров на строительные работы в 1933 году» (СЗ СССР. 1933. № 5. Ст. 32); от 11.01.1935 «О заключении договоров на строительные работы в 1935 году» (СЗ СССР. 1935. № 6. Ст. 46).

³⁵⁷ Глинкин Я. С. Практические указания по составлению хозяйственных договоров. С. 9.

Законодательный переход к ведению работ подрядным способом закономерно дал развитие регулированию договоров строительного подряда. Постановлением СНК СССР от 26 февраля 1938 г. № 233 «Об улучшении проектного и сметного дела и об упорядочении финансирования строительства»³⁵⁸ были утверждены Правила о подрядных договорах по строительству с приложением типовых договоров (генерального и годового). В Правилах было 38 пунктов, разделенных на следующие разделы: содержание договоров, сумма договора, снабжение и услуги сторон, производство работ, приемка и сдача, авансы, платежи и расчеты, санкции и приложения (техническая документация и «особые условия» прилагались к договорам в качестве неотъемлемых приложений).

При анализе утвержденных типовых форм выявлено, что они включали в себя всего несколько условий, из которых сторонам заполнять было нужно подлежащий строительству объект, годы выполнения работ, стоимость строительства и размер аванса.

В соответствии с Правилами надлежало заключать договоры на строительство, включенное в утвержденные титульные списки (пункт 1). Прямой ссылки на плановое задание или народнохозяйственный план в Правилах не имелось. Однако, сведения для заключения договоров заказчик и подрядчик брали из своих плановых заданий, поскольку именно задания являлись основой деятельности государственных предприятий³⁵⁹. Советский цивилист И. Л. Брауде указывал, что включение объектов в титульный список является «необходимой плановой предпосылкой заключения подрядного договора по строительству»³⁶⁰.

Таким образом, с постепенным переходом на хозяйственный расчет договоры между организациями обобщественного сектора стали заключаться,

³⁵⁸ СП СССР. 1938. № 9. Ст. 58.

³⁵⁹ См. пункт 2 Положения о государственных промышленных трестах, утв. постановлением ЦИК и СНК СССР от 29.06.1927 «Об утверждении Положения о государственных промышленных трестах» // СЗ СССР. 1927. № 39. Ст. 391, 392.

³⁶⁰ Отдельные виды обязательств. Курс советского гражданского права / Всесоюзный институт юридических наук Министерства юстиции СССР. М., 1954. С. 249.

практика договорных отношений приобрела важное значение, а подрядные отношения в строительстве получили в рассматриваемый период гражданско-правовое регулирование в специализированных нормативных актах Правительства СССР («законы о договорных кампаниях» и Правила о подрядных договорах по строительству 1938 г.).

Техническое регулирование и архитектурно-строительное проектирование.

В конце 1930-х гг. была предпринята попытка перевести жилищное строительство на строительство только по типовым проектам³⁶¹, но она не увенчалась успехом³⁶². Сами постановления СНК СССР о типовых проектах жилищного строительства интересны тем, что в них впервые на законодательном уровне было использовано словосочетание «массовое жилищное строительство».

Несмотря на начало работы по подготовке проекта Градостроительного устава Комитетом по архитектуре при Совнаркомом СССР, на дискуссии строителей о необходимости создания такого нормативного документа³⁶³, кодификационный акт по строительному направлению так и не был утвержден.

Постановление СНК СССР от 03.09.1934 г. «О прекращении беспроектного и бессметного строительства»³⁶⁴ установило запрет на работы по стройкам в отсутствие проектно-сметной документации, при возведении жилищных и культурно-бытовых объектов требовался также проект планировки. При этом банки долгосрочных вложений должны были прекратить финансирование всех объектов строительства, не имеющих вышеуказанных документов.

Дополнительно, постановлением был определен порядок утверждения проектов и смет. Распределение полномочий по утверждению проектов и смет выполнено, исходя из уровня подчинения конкретного объекта строительства (документация по особо важным объектам союзного значения утверждалась СТО,

³⁶¹ Постановление СНК СССР от 21.05.1939 «О типовых проектах жилищного строительства» // СП СССР. 1939. № 33. Ст. 232.

³⁶² Постановление СНК СССР от 21.07.1939 «О типовых проектах жилищного строительства» // СП СССР. 1939. № 45. Ст. 349.

³⁶³ Белиц-Гейман П. С. Создадим строительный кодекс. С. 4-6.

³⁶⁴ СЗ СССР. 1934. № 45. Ст. 354.

по иным объектам союзного значения - наркоматами и руководителями центральных учреждений СССР, по объектам республиканского значения - СНК республик или, по их поручению, соответствующими наркоматами республик, по объектам строительства краевого и областного подчинения - краевыми и областными исполкомами, и так далее), то есть решения об утверждении проектов не переданы в специализированный орган, а оставлены за СНК, исполкомами или горсоветами³⁶⁵.

Решение задачи по увеличению количества возводимого жилья, утвержденной постановлением ЦИК и СНК СССР от 17.10.1937 г. «О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах», было возможно только при серьезном увеличении темпов строительства, которое, в свою очередь, могло стать реальностью только при переходе на типовое проектирование многоэтажных домов. Даже возрождение малоэтажного строительства³⁶⁶ не могло помочь, поскольку выгодные с точки зрения скорости завершения строительства дома могли бы стать одним из способов создания видимости разрешения жилищного кризиса, но не могли существенно увеличить количество вводимых квадратных метров жилья.

Таким образом, для экономии бюджетных ресурсов в исследуемые годы был установлен запрет на строительство в отсутствие проектно-сметной документации и начался поиск типовых решений для массового жилищного строительства. Однако, внедрение типового проектирования многоквартирных жилых домов было осуществлено лишь в 1950-х гг. в процессе жилищной реформы.

Плановое регулирование.

³⁶⁵ Полномочия представлены в редакции постановления СНК СССР № 989 от 25.05.1935 «О дополнении постановления СНК СССР от 3 сентября 1934 г. «О прекращении беспроектного и бессметного строительства» // СЗ СССР. 935. № 33. Ст. 285.

³⁶⁶ См. постановление СНК СССР № 1301 от 10.12.1938 «Об отмене ст. 1 постановления СНК СССР от 23 апреля 1934 г. «Об улучшении жилищного строительства» // СП СССР. 1938. № 55. Ст. 309.

В постановлении СНК СССР от 20.03.1931 г. «Об изменении в системе кредитования, укреплении кредитной работы и обеспечении хозяйственного расчета во всех хозяйственных органах» было включено указание, что «государственные, хозяйственные и кооперативные органы и предприятия в пределах плановых заданий устанавливают свои взаимоотношения по поставкам товаров, производству работ и оказанию услуг путем заключения договоров»³⁶⁷.

Глава правительства В. М. Молотов в докладе о выполнении первой пятилетки говорил: «Система договорных отношений является лучшим средством сочетания хозяйственного плана и принципов хозрасчета, и потому этому делу должно быть уделено особое внимание всеми хозяйственными организациями»³⁶⁸. В начале 1930-х гг. СНК СССР активно контролировал процесс заключения договоров хозяйствующими субъектами, аккумулируя у себя сводки и донесения о ходе договорных кампаний³⁶⁹. Таким образом, в исследуемый период проявлялась «новая роль договора, как правовой формы для сочетания плана и хозрасчета»³⁷⁰.

В проекте Гражданского кодекса СССР, разработанном в 1940-х гг., содержалась глава «Обязательства из актов планирования и регулирования народного хозяйства». Согласно планируемому ст. 233 – 244 издаваемые управомоченными на то государственными органами акты планирования и регулирования народного хозяйства СССР могли, как «возложить на социалистическую организацию обязательство заключить договор», так и «возложить на социалистическую организацию обязательство передать другой социалистической организации определенную вещь или совокупность вещей, либо совершить в ее пользу иное действие». При этом договор, заключаемый на основании изданного в установленном порядке планового акта, должен был соответствовать этому плановому акту, а в случае несоответствия условий

³⁶⁷ СЗ СССР. 1931. № 18. Ст. 166.

³⁶⁸ Молотов В. М. В борьбе за социализм. М., 1935. С. 258.

³⁶⁹ ГАРФ. Ф. Р-5446. Оп. 14а. Д. 780. Л. 22; Там же. Оп. 12. Д. 43; Там же. Оп. 14. Д. 2500а.

³⁷⁰ История государства и права СССР. Ч. 2. С. 145.

заключенного договора плановому акту такие условия должны признаваться недействительными, а договор - приводиться в соответствие с содержанием акта³⁷¹. Другими словами, проект Гражданского кодекса СССР должен был содержать «примат плана над договором», что, как позднее указывал Н. И. Овчинников, относится к «основным положениям научной теории о соотношении плана и договора, разработанные наукой гражданского права»³⁷².

Необходимо обратить внимание, что условия договора в случае их несоответствия плановому акту предполагались в проектируемой норме Гражданского кодекса СССР недействительными, что соотносится со ст. 30 действовавшего тогда ГК РСФСР 1922 г. о недействительности сделок, совершенных «в обход закона» или в ущерб государству.

В то же время, в действующем законодательстве последствия несоответствия заключенного договора плановому акту усматривались в п. 23 постановления СНК СССР от 19 декабря 1933 г. «О заключении договоров на 1934 год»³⁷³, согласно которому «договоры, заключенные в противоречие с принятыми правительством планами и постановлениями, подлежат расторжению или изменению по решению соответствующих органов государственного или ведомственного арбитража». Другими словами, из действующего законодательства недействительность условий договора в случае их несоответствия плановому акту не следовала.

В 1949 г. было утверждено постановление Совета Министров СССР № 1586 «О заключении хозяйственных договоров»³⁷⁴, которым констатированы нарушения в договорной работе хозяйственных органов, включая «практику бездоговорных поставок». В результате постановлением была утверждена постоянно действующая норма: «начиная с 1950 года, годовые хозяйственные договоры заключать в следующие сроки:

³⁷¹ Сравнительные материалы к проекту Гражданского кодекса СССР / Верховный Совет СССР. Совет Союза. Комиссия законодательных предположений. М., 1948. С. 107-108.

³⁷² Овчинников Н. И. Соотношение плана и договора в социалистическом хозяйстве. С. 67.

³⁷³ СЗ СССР. 1933. № 73. Ст. 445.

³⁷⁴ СП СССР. 1949. № 9. Ст. 68.

- генеральные договоры - в течение 30 дней после утверждения Правительством государственного плана снабжения народного хозяйства;

- прямые и локальные договоры - в течение 60 дней после утверждения Правительством государственного плана снабжения народного хозяйства».

Нельзя не отметить, что в вышеизложенной норме постановления СНК СССР имеется прямая ссылка на утвержденный Правительством государственный план, поскольку именно плановые акты оказывали особое влияние на договорные отношения в советской экономике.

Таким образом, несмотря на выявленные недостатки юридической техники, нельзя не отметить, что особое влияние на договорные отношения в строительстве в СССР оказывали плановые акты. Уже в 1930-х гг. обязательной предпосылкой для заключения договоров подряда были плановые задания и титульные списки, а в конце 1940-х гг. в постановлении Совета Министров СССР № 1586 от 21 апреля 1948 г. «О заключении хозяйственных договоров» появилась прямая ссылка на государственный план, как основание заключения договоров.

* * *

Завершая рассмотрение настоящего параграфа, необходимо отметить, что доктрина, утвержденная в резолюции Пленума ЦК ВКП(б) от 15 июня 1931 г. «О московском городском хозяйстве и о развитии городского хозяйства СССР», развивалась в законодательных актах исследуемого периода.

Постановлением СНК СССР от 23.04.1934 г. «Об улучшении жилищного строительства» был утвержден новый стандарт жилищного строительства - дома рабочих и служащих отныне должны были стать капитальными, многоэтажными и обеспеченными инженерными коммуникациями. Начался поиск приемлемых подходящих проектов: были разработаны типовые проекты секций жилых домов (не проектов домов), что сократило сроки строительства и позволило говорить о «массовом жилищном строительстве»³⁷⁵.

³⁷⁵ Слово сочетание «массовое жилищное строительство» было использовано в постановлениях СНК СССР о типовых проектах жилищного строительства.

В постановлении ЦИК и СНК СССР от 17.10.1937 г. «О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах» была негативно оценена практика передачи государственных средств на строительство домов жилищной кооперации, которые в последующем обслуживаются и управляются ненадлежащим образом, в результате чего кооперативные застройщики и крупный частный капитал более не были поставщиками квадратных метров в многоквартирных домах.

Несмотря на экстраординарную ситуацию в стране во время Великой Отечественной Войны, строительство жилья в военные годы не прекращалось. Однако, недостаток средств, строительных материалов, мощностей и времени обусловили выбор подлежащих строительству объектов: это было жилье упрощённого типа (общежития, бараки, казармы и даже полуземлянки). То есть в годы войны установленные в 1930-е гг. требования к качеству строящихся домов были сильно снижены.

Но было и позитивное влияние Великой Отечественной Войны на развитие правового регулирования государственного жилищного строительства, а именно: развитие промышленности. Создание промышленных объектов во время и после войны позволило усилить отрасль по производству строительных материалов и сборных строительных конструкций. В послевоенный период на основании закона СССР от 18.03.1946 г. «О пятилетнем плане восстановления и развития народного хозяйства СССР на 1946 - 1950 гг.» началось развитие крупнопанельного строительства, а в соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 19.08.1954 г. «О развитии производства сборных железобетонных конструкций и деталей для строительства» - индустрии сборного железобетона, что позволяло как удешевлять строительство, так и ускорять его.

В пятилетних народнохозяйственных планах 1946 г. и 1951 г. снова говорилось о необходимости значительного улучшения жилищных условий граждан. Но, опять-таки, важно было достичь установленных показателей с экономией государственных ресурсов. Постановление Совета Министров СССР

от 09.05.1950 г. «О снижении стоимости строительства» в который раз напомнило о необходимости использования экономичных проектов без лишних деталей и уменьшения всех сметных показателей, начиная от стоимости строительно-монтажных работ и заканчивая накладными расходами. А в директивах по пятилетнему плану развития на 1951 - 1955 гг. давались указания на развитие типового проектирования и прекращение беспроектного строительства, которое неэкономно расходует бюджетные средства.

Земельно-правовые отношения с застройщиками обобщественного сектора стали оформляться государственными актами на право бессрочного пользования земельными участками, а возведение объектов строительства осуществлялось подрядным способом, что привело к развитию гражданского законодательства о подрядных договорах и повышению важности договорных отношений между социалистическими организациями.

Анализ всей совокупности указанных в настоящей главе нормативных актов позволяет сделать следующий вывод: развитие гражданского законодательства для урегулирования отношений между социалистическими организациями осуществлялось на союзном уровне путем издания многочисленных постановлений Правительства СССР. То есть республиканские Гражданские кодексы утратили свою актуальность в данной сфере.

Особенностью, обусловленной плановым способом хозяйствования в СССР, было то, что плановые акты являлись предпосылкой для заключения хозяйственных договоров. То есть, ко всей советской экономике и к отношениям в сфере государственного жилищного строительства, в частности, помимо специализированного регулирования применялось законодательство в области планирования.

Решение амбициозной задачи по удовлетворению потребностей населения в достойном жилье не могло быть реализовано без формирования комплексного подхода к проблеме. Для чего в 1930-е – середине 1950-х гг. в СССР были законодательно определены все основные направления регулирования для

развития государственного жилищного строительства, а именно: произошли изменения в жилищной политике, земельно-правовом и финансовом регулировании, в сфере архитектурно-строительного проектирования, а также начато создание строительной индустрии.

§ 3. Основные изменения в сфере государственного управления жилищным строительством в 1930-е – середине 1950-х гг.

В предыдущем параграфе было показано, что в исследуемые годы в стране формировался комплексный подход к решению жилищной проблемы. Однако, он был бы неполным без изменения системы административно-правового регулирования государственного жилищного строительства, что и будет показано далее.

Постановление XVI Всероссийского съезда советов от 23.01.1935 г. «По докладу Наркомхоза РСФСР о состоянии и развитии коммунального хозяйства РСФСР» в целях «решительного повышения качества жилищного строительства» обязало СНК РСФСР изменить существующее законодательство о строительном контроле³⁷⁶, поскольку действующий порядок, реализуемый органами коммунального хозяйства, явно не позволял решать возложенные на него задачи.

Доказательства низкого качества строительства имеются в периодике и архивных материалах. Так, в докладной записке начальника строительства г. Магнитогорска, выдержки из которой были опубликованы в журнале «Наше строительство», указано: «Многие здания дали трещины в фундаментах и стенах, в некоторых зданиях наблюдается деформация основных несущих конструкций, ряд зданий из-за полной непригодности выполненных работ пришлось приостановить кладку и часть их уже разобрана. Облегченные стандартные дома, хотя и дали значительный эффект в смысле быстрого выхода жилплощади, оказались непригодными для местных условий, в виду их полной

³⁷⁶ Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 20.03.1933 «О функциях органов коммунального хозяйства по контролю за строительством и планировкой населенных мест» // СУ РСФСР. 1933. № 25. Ст. 87.

продуваемости»³⁷⁷.

В Москве Управлением жилищного строительства Моссовета при обследовании ряда строек было установлено, что некоторые прорабы не соблюдают проектной высоты этажей, размеров расположения борозд и т.п. В результате получается, что заготовленные заводским индустриальным методом детали не могут быть использованы без переделки, что в свою очередь нарушает график работ скоростных построек, сводит на нет заводскую заготовку деталей, вызывает дополнительные сметные расходы на переделку деталей и переводит всю работу с индустриального метода на кустарный³⁷⁸.

К выполнению указания Съезда советов сразу же приступил Центральный сектор строительного контроля Наркомхоза РСФСР: «Съезд советов отметил ... «придавая большое значение усилению строительного контроля в жилищном строительстве, производимом всеми категориями застройщиков, обязать СНК РСФСР изменить существующее законодательство о строительном контроле в направлении повышения его роли и прав». Со своей стороны Центральный сектор строительного контроля (ЦССК) приступил к разработке нового положения... Но это не значит, что местные органы строительного контроля должны выжидать полного разрешения этого вопроса, они немедленно должны приступить к выполнению директив съезда и настоящих указаний, проявив в этом максимум оперативности»³⁷⁹.

Уже в апреле 1935 г. было принято постановление ВЦИК и СНК РСФСР «О реорганизации строительного контроля»³⁸⁰, согласно которому были утверждены должности государственных контролеров по строительству при городских советах. Система строительного контроля РСФСР подчинялась Главному государственному контролеру РСФСР по строительству, обязанности которого исполнял Нарком коммунального хозяйства РСФСР. Однако, контрольные

³⁷⁷ Наше строительство. 1933. № 15-16. С. 352-353.

³⁷⁸ ЦГА Москвы. Ф. Р-831. Оп. 1. Д. 10а. Л. 58.

³⁷⁹ Циркуляр Центрального сектора строительного контроля НКХ РСФСР № 422/СК от 16.02.1935 «О строительном контроле» // Наше строительство. 1935. № 7. С. 59-60.

³⁸⁰ СУ РСФСР. 1935. № 11. Ст. 114.

функции теперь были выделены в отдельное управление Главного государственного строительного контроля РСФСР.

По новому порядку государственные контролеры следили не только за соблюдением технических правил и лимитов стоимости, но и выдавали разрешения на производство строительных работ, контролировали качество используемых строительных материалов и принимали участие в комиссиях по приемке в эксплуатацию законченных строительством объектов. При выявлении каких-то недочетов на стройках контролеры имели право приостанавливать ведение строительства; снимать с работы лиц, не имеющих право на производство строительных работ; передавать материалы в соответствующие инстанции для привлечения к дисциплинарной или уголовной ответственности виновных в нарушениях лиц, а также могли наложить запрет на использование несоответствующих нормативам стройматериалов.

Отдельной обязанностью контролеров было следить за выполнением директив по снижению стоимости и улучшению качества строительства.

Ранее упомянутым постановлением СНК СССР от 23.04.1934 г. «Об улучшении жилищного строительства», установившим новые требования к качеству жилья, также было установлено, что готовность домов к заселению должна была быть подтверждена приемочной комиссией городского совета (п. 9). Позднее, СНК РСФСР определил, что в состав указанной комиссии, помимо представителя горсовета в качестве ее председателя, должны входить представители строительного контроля производившей строительство организации и других учреждений и организаций (по решению горсовета)³⁸¹. После осуществления приемки вновь построенных жилых домов эти же городские советы выдавали разрешение на их заселение.

Установить надзор за исполнением городскими советами новых правил жилищного строительства должны были советы народных комиссаров союзных

³⁸¹ Постановление СНК РСФСР от 08.06.1934 «О мероприятиях по осуществлению постановления СНК СССР 23 апреля 1934 г. об улучшении жилищного строительства» // СУ РСФСР. 1934. № 25. Ст. 143.

республик (п. 10 постановления). СНК РСФСР вышеуказанным постановлением от 8 июня 1934 г. возложил надзор за горсоветами в части исполнения правил жилищного строительства и полномочие по выдаче разрешений на облегченное, многоэтажное, каркасное, щитовое и барачное строительство на Наркомат коммунального хозяйства РСФСР.

Продолжая развитие системы управления строительством, в рамках реформы кредитно-банковской системы постановлением ЦИК и СНК СССР от 05.05.1932 г. «Об организации специальных банков долгосрочных вложений» были организованы четыре всесоюзных специальных банка долгосрочных вложений, в связи с чем, Цеккомбанк, как регулятор жилищного строительства, получил дополнительные контрольные полномочия.

Банки должны были следить за соответствием фактически выполненных строительных работ платежным данным, для чего им были предоставлены соответствующие права³⁸². Целевое использование средств подразумевало оплату счетов в соответствии со сметами и договорами между подрядчиками и заказчиками по установленным ценам и прейскурантам, а также выдачу наличных денежных средств на заработную плату, административно-хозяйственные и прочие расходы – в пределах утвержденных фондов и статей сметных расчетов. Указанный подход не позволял продолжать оплату счетов по стройкам при уже имевшемся перерасходе утвержденной сметы.

Однако результат от документарных проверок представленных на оплату документов на предмет соответствия сметам и договорам был признан неудовлетворительным, и позднее банки получили полномочия по проведению выездных проверок объектов строительства, в том числе инженерными методами³⁸³. Как указывал М. И. Барышев, «с предоставлением банкам прав

³⁸² Постановление СНК СССР № 848 от 27.04.1933 «О порядке контроля, осуществляемого банками долгосрочных вложений при финансировании капитального строительства» // СЗ СССР. 1933. №28. Ст. 169.

³⁸³ Постановление СНК СССР № 233 от 26.02.1938 «Об улучшении проектного и сметного дела и об упорядочении финансирования строительства» (вместе с Инструкцией по составлению проектов и смет по промышленному строительству, Правилами финансирования строительства

производить обследования строек, контрольные обмеры выполненных работ и требовать от субъектов строительной деятельности различные документы банки долгосрочных вложений, как органы государственного управления, стали осуществлять систематический контроль в капитальном строительстве»³⁸⁴.

При исследовании архивных материалов по контрольной работе Цekomбанка³⁸⁵ было выявлено, что сочетание выездных проверок, то есть активной формы банковского контроля³⁸⁶, с проверочными мероприятиями, проводимыми методом выявления несоответствий в документах, позволило получить максимальный эффект от контрольных мероприятий³⁸⁷, повлекший оздоровление финансово-хозяйственного состояния подрядных организаций³⁸⁸.

Еще одним актом в формировании системы финансового контроля за строительством стало постановление СНК СССР от 03.09.1934 г. «О прекращении беспроектного и бессметного строительства». С его изданием началась борьба властей с бесхозяйным расходованием средств и материалов в целях усиления финансово-сметной дисциплины в строительстве.

Постановление установило запрет на работы по стройкам в отсутствие проектно-сметной документации, при возведении жилищных и культурно-бытовых объектов требовался также проект планировки. При этом банки долгосрочных вложений должны были прекратить финансирование всех объектов строительства, не имеющих вышеуказанных документов.

Если Цekomбанк был неизменным регулирующим финансовым органом жилищного строительства, то ротация структур в направлении государственного регулирования в строительстве продолжалась. С 1938 г. возглавлять

промышленным банком, Правилами о подрядных договорах по строительству) // СП СССР. 1938. № 9. Ст. 58.

³⁸⁴ Барышев М.И. Правовые вопросы капитального строительства в СССР. С. 195.

³⁸⁵ РГАЭ. Ф. 9028. Оп. 1. Д. 615. Л. 15-16.

³⁸⁶ Там же. Д. 97. Л. 8-13.

³⁸⁷ Красавцева Н. Г. Правовое регулирование банковского контроля за капитальным строительством в СССР // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2019. Т. 5 (71). № 1. С. 286-293.

³⁸⁸ РГАЭ. Ф. 9028. Оп. 1. Д. 97. Л. 36.

проектирование и строительство жилых и общественных зданий стал Комитет по делам строительства при СНК СССР³⁸⁹, который просуществовал менее полутора лет, передал свои полномочия новому органу - Наркомату по строительству СНК СССР (Наркомстрой)³⁹⁰, но успел поучаствовать в утверждении типовых проектов.

В 1943 году был образован Комитет по делам архитектуры при Совнарком СССР³⁹¹, который должен был осуществлять государственное руководство архитектурной деятельностью в СССР посредством утверждения проектов планировки и застройки, осуществления государственного архитектурно-строительного контроля, разработки и утверждения типовых проектов и стандартов для массового гражданского и жилищного строительства. В условиях войны, когда перед правительством стояли совсем иные задачи, а проблема восстановления разрушенных городов стала актуальной, потребовался орган, который прицельно мог бы заниматься вопросами архитектурного проектирования и планировки городов.

Утвержденное позднее союзное Положение о государственном архитектурно-строительном контроле³⁹² предусматривало полномочия Комитета и его подразделений, аналогичные ранее предоставленным в процессе реорганизации строительного контроля в 1935 г. государственными контролерам по строительству в РСФСР. К ним относились: выдача разрешений на производство строительных работ; выездной контроль строек и предприятий по производству стройматериалов; приостановление строительства и пр. Функционал новых органов во многом аналогичен полномочиям государственных контролеров согласно закону «О реорганизации строительного контроля», за исключением того, что из ведения органов государственного архитектурно-

³⁸⁹ СП СССР. 1938. № 9. Ст. 57.

³⁹⁰ СП СССР. 1939. № 39. Ст. 278.

³⁹¹ СП СССР. 1943. № 13. Ст. 231.

³⁹² Постановление СНК СССР № 1110 от 16.08.1944 «О Государственном архитектурно-строительном контроле (вместе с Положением о государственном архитектурно-строительном контроле)» // СПС КонсультантПлюс.

строительного контроля было исключено полномочие следить выполнением директив по снижению стоимости и улучшению качества строительства.

При рассмотрении Положения с точки зрения юридической техники было выявлено, что при схожести полномочий государственных контролеров, изложенных в постановлении ВЦИК, СНК РСФСР от 01.04.1935 г. «О реорганизации строительного контроля», по тексту Положения вместо термина «строительное законодательство» используется формулировка «законодательство в области строительства». Что, вероятнее всего, подтверждает комплексный характер отношений в сфере строительства, требующий разностороннего регулирования нормами нескольких отраслей права, а не формирования строительного права в качестве новой отрасли.

Комитет занимался нормотворческой деятельностью, в том числе начал разработку проекта Градостроительного устава³⁹³. Однако, работа по Градостроительному уставу так и не была завершена до момента ликвидации комитета в 1949 г.

В июле 1949 г. был ликвидирован Комитет по делам архитектуры, и уже в мае 1950 г. был создан новый специализированный орган - Государственный комитет Совета Министров СССР по делам строительства (Госстрой)³⁹⁴. Согласно Конституции СССР Госстрой являлся союзно-республиканским органом — постоянным органом Совмина СССР, что свидетельствует о его высоком положении в системе государственных органов.

Комитет осуществлял руководство строительной деятельностью в стране, поскольку контролировал выполнение министерствами и ведомствами решений Совета Министров СССР по вопросам проектирования и строительства и рассматривал перед утверждением Правительства проекты и сметы по различным объектам для дачи по ним заключений³⁹⁵. Таким образом, Госстрой осуществлял

³⁹³ Косенкова Ю.Л. Советский город 1940-х ... С. 28.

³⁹⁴ Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР: 1938 – июль 1956 / под ред. Мандельштам Ю. И. М., 1956. С. 94-95.

³⁹⁵ РГАЭ. Ф. 339. Оп. 1. Д. 2. Л. 16, 25, 35, 78.

управление межотраслевыми связями в рамках архитектурной и строительной деятельности, в то время как отраслевые министерства (например, Министерство строительства СССР) руководили подчиненными предприятиями и организациями, выполняющими соответствующие работы.

В соответствии с Положением о Госстрое комитет должен был реализовывать свои полномочия, исходя из необходимости обеспечения сокращения стоимости строительства, повышение качества проектов, улучшения проектно-сметной деятельности, применения в строительстве типовых и стандартных проектов³⁹⁶. Для этих целей комитет:

- давал указания прочим министерствам, в т.ч. Госплану СССР, по исполнению нормативных правовых актов в сфере строительства³⁹⁷;

- участвовал в подготовке нормативных правовых актов (рассматривал проекты постановлений Совета Министров СССР по вопросам строительства, авторского надзора, архитектурно-планировочных заданий и давал по ним свои предложения)³⁹⁸;

- совместно с Промбанком и Министерством строительства СССР утверждал прейскурант районных расценок на строительные работы³⁹⁹;

- утверждал типовые проекты жилых домов в качестве обязательных для применения всеми министерствами и ведомствами СССР и Советами Министров республик⁴⁰⁰.

Позднее, была закреплена необходимость согласования проектно-сметных работ с Госстроем СССР⁴⁰¹.

После создания Госстроя регулирование в сфере строительства стало развиваться быстрее, потому что к решениям высших органов власти СССР и

³⁹⁶ Там же. Д. 1. Л. 8-11.

³⁹⁷ Там же. Д. 2. Л. 121-130.

³⁹⁸ Там же. Л. 139.

³⁹⁹ Там же. Л. 51.

⁴⁰⁰ РГАЭ. Ф. 339. Оп. 1. Д. 1. Л. 143.

⁴⁰¹ Постановление Совета Министров СССР № 486 от 26.01.1952 «Об утверждении Инструкции по составлению проектов и смет по промышленному и жилищно-гражданскому строительству» // СПС КонсультантПлюс.

союзных республик добавились нормативные акты Госстроя СССР, издаваемые в форме инструктивных указаний, приказаний и инструкций. Например, порядок отвода земель для нужд строительства в городах детализирован указаниями Госстроя СССР по составлению правил застройки городов⁴⁰².

В 1954 г. Госстрой СССР внедрил систему двухстадийного проектирования путем утверждения первых строительных норм и правил (СНиП)⁴⁰³, которые содержали в себе не только технические, но и правовые нормы, а все новые технические условия, инструкции, указания и другие нормативные документы по строительному проектированию должны были составляться на основе и в развитие данных СНиП. В Инструкции о порядке разработки и утверждения нормативных документов по строительству было указано, что нормы и правила по строительству, инструкции и указания утверждаются Госстроем СССР в качестве общесоюзных нормативных документов, обязательных для всех министерств и ведомств⁴⁰⁴.

В последующем система органов, осуществляющих архитектурно-строительный и финансовый контроль, существенно не изменялась и просуществовала вплоть до 1991 г.⁴⁰⁵. Госстрой СССР также оставался регулятором всей строительной деятельности в стране до смены государственного строя.

* * *

Таким образом, система государственного управления жилищным строительством совершенствовалась на протяжении 1930-х - 1950-х гг.

Начавшиеся ранее реформы в системе строительного контроля продолжились и в 1930-х гг., и после специального указания Всероссийского съезда советов в 1935 г. было принято постановление ВЦИК и СНК РСФСР от

⁴⁰² Барышев М. И. Правовые вопросы капитального строительства в СССР. С. 92.

⁴⁰³ Строительные нормы и правила. Часть II. Нормы строительного проектирования. М., 1954.

⁴⁰⁴ Инструкция о порядке разработки и утверждения нормативных документов по строительству, утв. приказом Госстроя СССР от 07.12.1956 г. № 329 / <https://ohranatruda.ru/> [Электронный ресурс]. URL: https://ohranatruda.ru/ot_biblio/norma/242842/ (дата обращения: 01.02.2021).

⁴⁰⁵ Кропачева А. В. История развития административно-правового ... С. 160.

01.04.1935 г. «О реорганизации строительного контроля». Сформированная в республике система государственных контролеров по строительству при горсоветах подчинялась Главному государственному контролеру РСФСР по строительству, а утвержденные в 1935 г. полномочия контролеров почти в неизменном виде в 1944 г. вошли в утвержденное на уровне СССР Положение о государственном архитектурно-строительном контроле, завершив формирование системы на долгие годы.

При сравнительно-правовом анализе двух актов было выявлено, что в постановлении «О реорганизации строительного контроля» говорится о строительном законодательстве, а в Положении о государственном архитектурно-строительном контроле – о законодательстве в области строительства, что вероятнее всего, подтверждает комплексный характер отношений в сфере строительства, требующий разностороннего регулирования нормами нескольких отраслей права, а не формирования строительного права в качестве новой отрасли.

Помимо формирования системы строительного контроля, была создана система финансового контроля за строительством с использованием банков долгосрочных вложений, которая работала на удешевление строительства и снижала государственные капитальные вложения в отрасль за счет контроля смет и процентов, а также недопущения приписок и завышений в отчетных документах.

Органы, осуществляющие государственное регулирование в строительстве, неоднократно сменялись в течение рассматриваемого периода. Комитет по делам строительства при СНК СССР передал полномочия Наркомату по строительству СНК СССР, затем был создан Комитет по делам архитектуры при Совнаркомме СССР, но ни один из указанных органов не внес сколько-нибудь весомого вклада в регулирование строительной деятельности. А вот созданный в 1950 г. Государственный комитет Совета Министров СССР по делам строительства

(Госстрой СССР) проработал несколько десятилетий и оставил после себя немало нормативных актов, включая строительные нормы и правила.

Отметим, что в рассматриваемый период реформирование сектора управления государственным жилищным строительством было завершено, и все вышеуказанные составляющие системы были общесоюзными.

* * * * *

Завершая рассмотрение развития правового регулирования государственного жилищного строительства в СССР в 1930-е – сер. 1950-х гг., следует отметить, что государственное жилищное строительство в рассматриваемые годы получило в законодательстве характеристику массового, но практическая реализация массовости требовала разработки и утверждения наиболее экономичных типовых проектов многоквартирных домов.

Решение амбициозной задачи по удовлетворению потребностей населения в достойном жилье не могло быть реализовано без формирования комплексного подхода к проблеме. Для чего в 1930-е – сер. 1950-х гг. в СССР были законодательно усовершенствованы все основные направления регулирования для развития государственного жилищного строительства, а именно: произошли изменения в жилищной политике, земельно-правовом, административно-правовом и финансовом регулировании, в сфере архитектурно-строительного проектирования, а также создана мощная строительная индустрия.

Из числа застройщиков жилых домов была исключена кооперация, кооперативные жилые дома были переданы в управление местным советам и государственным учреждениям и промышленным предприятиям (в отношении домов, находящихся в их ведении), ответственность за сохранность государственного жилищного фонда была возложена на данных субъектов.

Глава 3. Государственное жилищное строительство с середины 1950-х гг. до принятия Конституции СССР 1977 г.

§ 1. Правовое регулирование типового государственного жилищного строительства

Вопрос типизации жилых объектов, как одного из ключевых мероприятий в решении жилищного кризиса, озвучивался неоднократно в партийных и законодательных актах 1920-х, 1930-х и последующих годов. Здесь можно упомянуть и резолюцию «По жилищному строительству» объединенного Пленума ЦК и ЦКК ВКП(б) 1926 г., где отсутствие дешевого и рационального типа рабочих жилищ было обозначено в качестве препятствия для решения жилищного кризиса, и поддерживающее эту мысль постановление Совета труда и обороны СССР от 11.01.1930 г. «О мероприятиях по улучшению и удешевлению жилищного и культурно-бытового строительства в Донецком бассейне»⁴⁰⁶, и постановление СНК СССР № 728 от 21.05.1939 г. «О типовых проектах жилищного строительства», где указано о начале развития типового проектирования.

В настоящем параграфе будет показано, что только с середины 1950-х гг. (при проведении жилищной реформы) типовое государственное жилищное строительство получило активное развитие в законодательных актах. При этом указанное направление требовало развития типового проектирования, индустрии строительных материалов и конструкций, а также деятельности проектных институтов.

Идеи выступления Н. С. Хрущева об архитектурных излишествах на Всесоюзном совещании в 1954 г. вошли в постановление ЦК партии и Совмина СССР от 04.11.1955 г. «Об устранении излишеств в проектировании и строительстве»⁴⁰⁷, которым было положено начало жилищной реформе, идейно

⁴⁰⁶ СЗ СССР. 1930. № 9. Ст. 118.

⁴⁰⁷ СПС КонсультантПлюс.

связанной с проектированием и строительством типовых жилых зданий. В постановлении получила негативную оценку ситуация с типовым проектированием в городах СССР, в том числе, в Москве, где по типовым проектам строилось всего 18% объема жилищного и культурно-бытового строительства. В Ленинграде этот показатель был менее 4%, а в иных местах строительство многоэтажных жилых домов осуществлялось преимущественно по индивидуальным проектам.

Еще одним негативным аспектом в постановлении было названо распыление проектных работ по многочисленным проектным организациям, что не позволяло «обеспечить единое методологическое руководство типовым проектированием, унификацию планировочных и конструктивных решений, а также высокое качество разработки типовых проектов».

В процессе реформы для регулирования вопросов типового проектирования Совмин СССР издал ряд нормативно-правовых актов, в которых Мосгорисполкому, Ленгорисполкому и прочим строящим министерствам и ведомствам давались прямые указания по объему ежегодного типового проектирования⁴⁰⁸. Разработанные по плану типовые проекты для массового применения подлежали экспертизе и проверке качества, затем утверждались Госстроем СССР или по согласованию с ним⁴⁰⁹. Госорганам было вменено в обязанность «не допускать нового строительства по индивидуальным проектам, если по ним были утвержденные типовые решения⁴¹⁰.

Таким образом, процессы типового проектирования и последующего применения типовых проектов попали под контроль власти. В этой связи нельзя не согласиться с Д. А. Дементьевым, который называл централизацию процессов

⁴⁰⁸ Например, постановление Совета Министров СССР № 1551 от 03.12.1956 г. «О типовом проектировании для жилищно-гражданского, промышленного, транспортного и сельскохозяйственного строительства в 1957 году» // СПС КонсультантПлюс.

⁴⁰⁹ Постановление Совета Министров СССР № 706 от 01.07.1959 «О порядке утверждения типовых проектов по строительству» // СП СССР. 1959. № 14. Ст. 89.

⁴¹⁰ Постановление Совета Министров СССР № 715 от 07.07.1958 «О расширении применения типовых проектов в строительстве» // Собрание действующего законодательства СССР. Т. 21: Раздел X: Законодательство о капитальном строительстве. Книга 1. М., 1973. 432 с. С. 300.

проектирования характерной чертой советского опыта создания жилья⁴¹¹.

В Директивах XX Съезда КПСС по шестому пятилетнему плану развития народного хозяйства СССР на 1956 – 1960 гг.⁴¹² были приняты решения по масштабному развитию жилищного строительства, в том числе, поставлена задача завершить в 1956 – 1957 гг. переход к строительству жилых домов по типовым проектам, развивать далее строительную индустрию, обеспечивать снижение себестоимости строительства, а также широко применять сборные железобетонные и блочные конструкции. Все указанные меры должны были снизить стоимость строительства на 20% и привести к строительству за пятилетие за счет государственных средств жилых домов общей жилой площадью примерно 205 миллионов квадратных метров, что почти в 2 раза больше, чем в пятой пятилетке⁴¹³.

Для скорейшей реализации партийных решений в 1957 г. было принято совместное постановление «О развитии жилищного строительства в СССР»⁴¹⁴, в котором ЦК КПСС и Совмин СССР поставили стране еще более амбициозную задачу - достигнуть такого прироста жилищного фонда, чтобы в ближайшие 10 - 12 лет покончить в стране с недостатком в жилье. Решение включало превышение объема государственного жилищного строительства, установленного годом ранее Директивами XX съезда КПСС, на 10 млн. кв. м.

Постановление возложило обязанности заказчика по жилищному, культурно-бытовому и коммунальному строительству в городах, выполняемому подрядным способом, на исполкомы (пункт 7). Позднее, в постановлении Совета Министров СССР № 877 от 14.11.1968 г.⁴¹⁵ было указано, что исполнительные комитеты местных советов являются едиными заказчиками по строительству жилых домов.

⁴¹¹ Дементьев Д. А. Опыт проектирования деревянного жилья в СССР // Наука, образование и экспериментальное проектирование. 2021. №1.

⁴¹² XX съезд Коммунистической партии Советского Союза. С. 433-498.

⁴¹³ Там же, с. 478.

⁴¹⁴ СП СССР. 1957. № 9. Ст. 102.

⁴¹⁵ СП СССР. 1968. № 22. Ст. 160.

В дополнение к ранее принятому акту – постановлению ЦК КПСС и Совмина СССР от 04.11.1955 г. «Об устранении излишеств в проектировании и строительстве» - рассматриваемое постановление «О развитии жилищного строительства в СССР» включало в себя обязанность Госстроя СССР утвердить новые нормы проектирования и правило строить с 1958 г. по типовым проектам жилые дома «с экономичными благоустроенными квартирами для заселения одной семьей». То есть идея посемейного заселения квартир, которая зародилась в 1930-х гг. и тогда была доступна ограниченному числу нанимателей⁴¹⁶, теперь была утверждена законодательно и не содержала ограничений или условий для потенциальных новоселов.

В 1958 г. Госстрой СССР утвердил новые нормативные требования к проектированию жилых зданий⁴¹⁷. Отличия от СНиП 1954 г. были следующие: минимальные жилые площади квартир и площади жилых комнат снижены (минимальная жилая площадь однокомнатной квартиры закреплена в размере 16 кв. м., двухкомнатной - 22 кв. м., трехкомнатной - 30 кв. м., четырехкомнатной - 40 кв. м.); до 2,5 м была уменьшена высота жилых помещений; минимальная площадь кухни уменьшена с 7 до 4,5 кв. м.; стало возможно проектировать и строить квартиры с проходом из общей комнаты в кухню, из спальни - в ванную или душевую. Указанные изменения в планировке квартир позволили снизить среднюю стоимость квартиры на 30 - 35% и приравняли затраты на посемейное расселение к ранее существовавшим расходам на покомнатное заселение⁴¹⁸.

Для экономии государственных средств принимались не только решения по нормам проектирования. В целях улучшения планирования капитальные вложения на жилищное, коммунальное и культурно-бытовое строительство

⁴¹⁶ Специалистам, стахановцам и пр., см. постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 25.03.1932 «О постройке домов для специалистов» // СЗ СССР. 1932. № 21. Ст. 128.

⁴¹⁷ Строительные нормы и правила, П-В.10-58. Жилые здания // Бесплатная база ГОСТ <https://docplan.ru> [Электронный ресурс]. URL: <https://docplan.ru/Data2/1/4293781/4293781301.htm#i157895> (дата обращения: 07.06.2021).

⁴¹⁸ Рудаков П. Г. Городское жилищное строительство. Опыт применения типовых проектов / П. Г. Рудаков и Е. П. Федоров М., 1964. С. 9.

начали включать в планы отдельно от вложений в строительство индустриальных объектов⁴¹⁹. Дополнительно, средства на развитие строительной индустрии и промышленности строительных материалов стали вносить в государственные планы как для отдельной отрасли народного хозяйства.

Было отменено ранее установленное правило об обязательном использовании первых этажей вновь строящихся жилых домов для размещения в них объектов культурно-бытового назначения, поскольку это вело к удорожанию жилищного строительства⁴²⁰. А Госстрой СССР издал и впоследствии регулярно обновлял Технические правила по экономному расходованию строительных материалов⁴²¹.

В целях обобщения и распространения передового опыта в жилищном строительстве в стране объявлялись ежегодные смотры лучших жилых комплексов, отдельных жилых и гражданских зданий⁴²². Задачей таких смотров было выявление объектов, которые по своим технико-экономическим, качественным и эксплуатационным показателям могли стать образцами для индустрии.

Одним из решений по увеличению мощности предприятий заводского домостроения постановление ЦК КПСС и Совмина СССР «О развитии жилищного строительства в СССР» дало развитие и размещение по всей стране домостроительных комбинатов. Контроль за выполнением данного указания был возложен на Госстрой СССР⁴²³.

⁴¹⁹ Постановление Совета Министров СССР № 575 от 30.05.1958 «Об изменении порядка планирования капитальных вложений на жилищное, коммунальное, культурно-бытовое строительство и на развитие строительной индустрии» // СП СССР. 1958. № 9. Ст. 77.

⁴²⁰ Постановление Совета Министров СССР № 270 от 14.03.1957 «О порядке использования первых этажей вновь строящихся жилых домов» // СПС КонсультантПлюс.

⁴²¹ Технические правила по экономному расходованию металла, леса и цемента в строительстве. (ТП 101-57). М., 1957.

⁴²² Напр., постановление Совета Министров РСФСР № 366 от 19.04.1958 «О проведении ежегодных смотров лучших жилых комплексов, отдельных жилых домов и гражданских зданий» // СП РСФСР. 1958. № 10. Ст. 109.

⁴²³ Постановление Совета Министров СССР от 07.07.1958 № 714 «Об организации Главного управления стандартного домостроения и мебельной промышленности при Госстрое СССР» // СП СССР. 1958. № 12. Ст. 95.

31 мая 1961 г. на базе Главмосстроя был создан Первый домостроительный комбинат⁴²⁴. Впоследствии практика была распространена повсеместно⁴²⁵.

Для исполнения завышенных целей по объему жилищного строительства под застройку активно использовались земли лесного фонда и сельскохозяйственного использования⁴²⁶, а Мосгорисполкому было предоставлено право производить по мере надобности в соответствии с планами жилищного строительства изъятие земельных участков, находящихся в пользовании колхозов, совхозов и других землепользователей⁴²⁷.

Отдельные акты были посвящены регулированию проектной деятельности. Постановлением от 20.02.1959 г. «Об улучшении проектного дела в строительстве»⁴²⁸ Совет Министров СССР обязал Госстрой СССР, Госплан СССР и прочие ведомства:

- провести работы по унификации планировочных и конструктивных решений зданий и сооружений с целью максимального сокращения количества применяемых типоразмеров конструкций, возможности массового их изготовления их в заводских условиях и снижения стоимости строительства;

⁴²⁴ Распоряжение Совета Министров РСФСР от 31.05.1961 № 2632-р «Об организации в составе Главмосстроя при Мосгорисполкоме домостроительного комбината» // СПС КонсультантПлюс.

⁴²⁵ Постановление Совета Министров СССР от 03.02.1969 № 94 «О развитии объемноблочного домостроения» // СПС КонсультантПлюс.

⁴²⁶ Напр., распоряжение Совета Министров РСФСР от 03.02.1955 № 205-р «Об отводе предприятиям, учреждениям, организациям и колхозам под промышленное, жилищное, культурно-бытовое строительство, для сельскохозяйственного использования и других целей земельных участков»; распоряжение Совета Министров РСФСР от 17.02.1955 № 370р «Об отводе колхозам для сельскохозяйственного использования, а также предприятиям, учреждениям и организациям под производственное, жилищное и культурно-бытовое строительство земельных участков из гослесфонда»; распоряжение Совета Министров РСФСР от 23.10.1957 № 5530р «Об отводе предприятиям, учреждениям и организациям под производственное и жилищное строительство земельных участков»; распоряжение Совета Министров РСФСР от 17.05.1958 № 2731-р «Об отводе земель гослесфонда под производственное и жилищное строительство»; распоряжение Совета Министров РСФСР от 28.07.1958 № 4758-р «Об отводе предприятиям, организациям и учреждениям под производственное, жилищное строительство, для сельскохозяйственного использования и других надобностей земельных участков из земель колхозов» // СПС КонсультантПлюс.

⁴²⁷ См. постановление Совета Министров СССР № 60 от 19.01.1957 «О порядке отвода земель для жилищного строительства г. Москвы» // СП СССР. 1957. № 3. Ст. 28.

⁴²⁸ СП СССР. 1959. № 3. Ст. 18.

- разработать проекты районной планировки, чтобы города и поселки, предприятия, общерайонные инженерные коммуникации и дороги размещались рационально, а не стихийно;

- утвердить перечни головных проектных институтов, в том числе, по жилищно-гражданскому строительству, а также укрупнить проектные организации.

Следующим связанным с проектированием изменением стало введение авторского надзора проектных организаций за строительством предприятий, зданий и сооружений, сначала в промышленном⁴²⁹, а затем и в жилищном строительстве⁴³⁰. Указанная мера не только должна была способствовать сокращению продолжительности и снижению стоимости строительства, но и приводить к улучшению качества возводимых объектов.

Были утверждены правила приемки законченных строительством объектов в эксплуатацию государственными приемочными комиссиями, состоящих из представителей государственного архитектурно-строительного контроля, застройщика (заказчика), эксплуатирующей организации, генподрядчика, проектировщика и прочих надзорных ведомств⁴³¹. Данный шаг позволил не отдавать в заселение строения, если качество выполненных работ в них не позволяет нормальную эксплуатацию.

В 1962 г. для наибольшей эффективности капитальных вложений в жилищное строительство ЦК партии и Правительство предоставило исполнительным комитетам в Москве, Ленинграде и Киеве право применять при строительстве, наряду с пятиэтажными зданиями, застройку домами повышенной

⁴²⁹ Постановление ВСНХ СССР № 50 от 07.09.1963 «О порядке осуществления авторского надзора проектных организаций за строительством предприятий, зданий и сооружений» // СП СССР. 1963. № 19. Ст. 195.

⁴³⁰ Положение об авторском надзоре проектных организаций за жилищным и гражданским строительством, утв. приказом Госстроя СССР № 261 от 31.12.1966 // СПС КонсультантПлюс; см. также постановление Совета Министров СССР № 47 от 19.01.1973 «Об авторском надзоре проектных организаций за строительством» // СП СССР. 1973. № 3. Ст. 10.

⁴³¹ Постановление Совета Министров СССР № 538 от 13.07.1970 «О порядке приемки в эксплуатацию законченных строительством объектов жилищно-гражданского назначения» // СП СССР. 1970. № 11. Ст. 90.

этажности - в 9 - 14 и более этажей⁴³². Еще через несколько лет вопрос применения в застройке высотных домов был передан на разрешение Совминов союзных республик⁴³³.

В 1961 г. в обновленной Программе КПСС⁴³⁴ одной из задач коммунистической партии Советского Союза по строительству коммунистического общества был назван подъем материального благосостояния народа, в том числе, путем решения жилищной проблемы и благоустройства быта. Амбициозный план строительства коммунизма за 20 лет включал в себя «задачу разрешить самую острую проблему подъема благосостояния советского народа — жилищную проблему. В течение первого десятилетия в стране будет покончено с недостатком в жилищах. Те семьи, которые проживают еще в переуплотненных и плохих жилищах, получают новые квартиры. В итоге второго десятилетия каждая семья, включая семьи молодоженов, будет иметь благоустроенную квартиру»⁴³⁵. При этом большое значение для выполнения намеченного имели градостроительство и архитектура.

Необходимо уточнить, что так называемые «хрущевки» не являлись домами, возведенными по одному типовому проекту, под этим термином сейчас объединено множество различных, но экономичных в строительстве, серий. Историк архитектуры Д. Задорин называет «хрущевки» первым поколением индустриального домостроения, ограничивая годы их активного проектирования периодом 1958 – 1963 гг.⁴³⁶

Можно согласиться с выделенным периодом, поскольку именно в 1963 г. Правительство начало реализовывать установленную в Программе КПСС

⁴³² Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР № 682 от 04.07.1962 «Об этажности жилых домов, строящихся в городах Москве, Ленинграде и Киеве» // СПС КонсультантПлюс.

⁴³³ Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР № 629 от 12.08.1965 «Об этажности жилых домов, строящихся в городах и поселках» // СПС КонсультантПлюс.

⁴³⁴ Программа Коммунистической партии Советского Союза: Принята XXII съездом КПСС. М., 1974.

⁴³⁵ Там же, с. 94.

⁴³⁶ Мойзер Ф. К типологии советского типового домостроения: индустриальное жилищное строительство в СССР, 1955-1991 / Филипп Мойзер, Дмитрий Задорин. Berlin, 2018. С. 163.

директиву на создание не только экономичных, но и удобных домов путем принятия постановления от 21.08.1963 г. № 903 «Об улучшении проектного дела в области гражданского строительства, планировки и застройки городов»⁴³⁷. В указанном акте содержалось указание устранить выявленные в проектном деле недостатки (не всегда удобная планировка квартир, применение некачественных звуко- и теплоизоляционных конструкций, недостаточный уровень архитектуры и пр.).

Но преобразования происходили медленно, что потребовало повторного решения. Тогда было издано постановление ЦК КПСС и Совмина СССР от 28.05.1969 № 392 «О мерах по улучшению качества жилищно-гражданского строительства»⁴³⁸, в котором все еще были акценты на недостатках строящихся жилищ (объемно-планировочные решения жилых домов и их внешний облик назывались шаблонными, а «архитектура районов массового жилищного строительства в большинстве городов страны однообразна и непривлекательна»).

В преамбулах вышеупомянутых актов власть признавала, что развитие и улучшение качества жилищного и гражданского строительства имеет важное государственное значение для создания материально-технической базы коммунизма, и что в стране вопросу обеспечения населения благоустроенным жильем, как одной из важнейших социальных проблем, уделяется пристальное внимание.

Реализуя на практике изложенные позиции власти, архитекторы продолжали искать наиболее удачные планировки и конструкции для типовых жилых домов, что привело к улучшению планировочных решений квартир, их внутренней отделки, оборудования и благоустройства. Мы называем дома, построенные по улучшенным проектам, «брежневками».

В результате принятых мер с начала жилищной реформы было построено государственными и кооперативными застройщиками (без колхозов и

⁴³⁷ СП СССР. 1963. № 16. Ст. 170.

⁴³⁸ СП СССР. 1969. № 15. Ст. 84.

индивидуальных застройщиков, в млн. кв. м.): в 1956 г. – 29,5; в 1957 г. – 38,5; в 1958 г. – 46,7; в 1959 г. – 53,5; в 1960 г. – 55,8; в 1961 г. – 56,6; в 1962 г. – 59,8; в 1963 – 61,9; в 1964 г. – 58,9; в 1965 – 63,1⁴³⁹. Жилищный фонд в городах и поселках городского типа увеличился в сравнении с довоенным уровнем в 3 раза. За период 1956-1965 гг. жилищный фонд пополнился на 22 840 000 квартир, то есть почти 23 миллиона семей (более 90 млн. чел. по статистике) переехали в отдельное жилье.

Это является впечатляющим результатом само по себе. Но кроме того, как писала Т. Н. Голомазова, «массовое жилищное строительство, появившееся в 1950-х гг., повлекло за собой развитие других отраслей экономики: производство строительных материалов, деревообработка, стекольная и мебельная промышленность, машиностроение и т.п., то есть стало одной из причин быстрого экономического роста СССР»⁴⁴⁰.

* * *

Резюмируя вышеизложенное, следует отметить, что о важности типизации массового жилищного строительства в борьбе с жилищным кризисом власти неоднократно заявляли с середины 1920-х гг. Однако, недостаточно законодательно закрепить правило осуществлять строительство только по типовым проектам. До момента такого закрепления следует утвердить нормативы проектирования, разработать по этим нормативам типовые проекты, удовлетворяющие требованиям экономики и политики, создать отрасль по изготовлению типовых конструкции и материалов для реализации проектных решений и многое другое.

Но лишь с началом жилищной реформы процессы типового проектирования массового жилищного строительства получили комплексное законодательное развитие.

⁴³⁹ Народное хозяйство СССР в 1965 году. Статистический ежегодник. М., 1966. С. 609-615.

⁴⁴⁰ Голомазова Т.Н. Значение опыта жилищного строительства в СССР как средства формирования гуманитарного пространства человека для современной России // Строительство: наука и образование. 2015. № 2. Ст. 3.

Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 04.11.1955 г. № 1871 «Об устранении излишеств в проектировании и строительстве» и постановление от 31.07.1957 г. № 931 «О развитии жилищного строительства в СССР» установили правило строительства жилых домов по типовым эконом - проектам, квартиры в которых должны были заселяться посемейно.

В развитие указанных актов Госстрой СССР утвердил обновленные нормативные требования к проектированию экономичных квартир.

Постановлениями Совета Министров СССР стали устанавливаться ежегодные объемы типового проектирования, имелся запрет на осуществление строительства по индивидуальным проектам жилых домов, если по ним были утвержденные типовые решения.

На основании постановления Совета Министров СССР от 20.02.1959 г. № 166 «Об улучшении проектного дела в строительстве» было проведено укрупнение проектных и изыскательских организаций, определены головные проектные институты. Затем был введен авторский надзор, в том числе, за жилищным строительством (Положение об авторском надзоре проектных организаций за жилищным и гражданским строительством утверждено приказом Госстроя СССР от 31.12.1966 г. № 261) и ответственность архитекторов за правильную планировку и застройку городов и поселков жилыми домами.

Таким образом, процессы типового проектирования и последующего применения типовых проектов в государственном жилищном строительстве получили специализированное законодательное регулирование в 50-х – 60-х гг. прошлого века.

К 1968 г. едиными заказчиками по строительству жилых домов считались местные советы, что завершило период складывания понятия «государственное жилищное строительство».

§ 2. Влияние экономических преобразований на жилищное строительство с середины 1950-х гг. до принятия Конституции СССР 1977 г.

Следующим направлением, которое подлежало реформированию в исследуемый период, было финансирование государственного жилищного строительства, с которым неразрывно связаны вопросы управления строительством, финансового контроля и удешевления строительства.

В настоящем параграфе будет показано, что данные преобразования внесли свой вклад в формирование нового качества социальной составляющей жилищной политики, а также будет обоснована завершающая хронологическая граница исследования.

Проблема снижения стоимости строительства не могла не повлечь изменений полномочий банков долгосрочных вложений, поскольку на момент начала реформы банковский контроль носил в значительной степени формальный характер и не способствовал в должной мере укреплению финансовой дисциплины⁴⁴¹. И это несмотря на то, что банки осуществляли не только контроль за строительством, включая ежемесячный анализ отчетности строек⁴⁴², но и контроль за финансово-хозяйственной деятельностью подрядных организаций, вплоть до проверки правильности проведения инвентаризаций товарно-материальных ценностей и расчетов⁴⁴³.

Учитывая проблему, постановлением Совета Министров СССР от 24 августа 1955 г. № 1552 «Об упорядочении планирования, укреплении хозяйственного расчета, финансовой дисциплины и улучшении сметного дела в строительстве»⁴⁴⁴ права банков в области контроля за расходованием средств были расширены. Теперь банкам долгосрочных вложений было разрешено производить обследования не только строек и подрядных организаций, но и иных предприятий и организаций, запрашивать и получать документы по строительству, включая бухгалтерскую и статистическую отчетность по капитальному строительству, у всех субъектов строительной деятельности

⁴⁴¹ Барышев М. И. Правовые вопросы капитального строительства в СССР. С. 145.

⁴⁴² РГАЭ. Ф. 9028. Оп. 1. Д. 615. Л. 21.

⁴⁴³ Там же. Д. 607. Л. 26-28.

⁴⁴⁴ ГАРФ. Ф. Р-5446. Оп. 1. Д. 644. Л. 311-323.

(подрядчики, строительные управления, тресты, министерства и пр.), а также предоставлялось право требовать устранения выявленных недостатков.

В дополнение к вышеуказанным правам изменились и полномочия банков в случае обнаружения излишне полученных бюджетных средств. Если ранее банки были вправе прекращать финансирование вплоть до решения вышестоящего органа подрядной организации, то правилами 1955 г. была установлена обязанность банков по взысканию излишне полученных сумм, выявленных в результате контрольных обмеров и проверки документов, служащих основанием для получения средств. Кроме того, в случае выявления фактов незаконного присвоения бюджетных ассигнований банкам предписывалось взыскивать штрафы с заказчика и подрядной организации в размере 1,5% от незаконно полученных средств.

Кроме возможности применения гражданско-правовой ответственности к виновным организациям, банки были обязаны в случае выявления завышений и приписок передавать материалы проведенных проверок в органы прокуратуры для привлечения к административной и уголовной ответственности виновных работников подрядных организаций, подписавших несоответствующие фактическому положению акты выполненных работ⁴⁴⁵.

Обобщенные материалы контрольной работы коммунальных банков свидетельствуют о том, что основными причинами удорожания строительства являлись⁴⁴⁶:

а) неудовлетворительное использование механизмов, перерасходы по транспорту;

б) неэкономное (бесхозяйное) расходование строительных материалов, излишнее затоваривание ненужным инвентарем, оборудованием и материалами⁴⁴⁷ (научные исследования в области эффективности банковского контроля показали, что перерасход материальных ресурсов в строительстве вызывается в основном

⁴⁴⁵ РГАЭ. Ф. 9028. Оп. 1. Д. 615. Л. 20.

⁴⁴⁶ Там же. Д. 696. Л. 7–16.

⁴⁴⁷ Там же. Д. 615. Л. 26, 38.

отступлениями от утвержденных проектных решений, несоблюдением технических правил по экономному расходованию строительных материалов, дополнительным расходом материалов на работы по исправлению недостатков⁴⁴⁸);

в) превышение фондов заработной платы;

г) включение в акты выполненных работ невыполненных работ, работ по завышенным расценкам, завышенных объемов работ и незавершенного производства⁴⁴⁹;

д) иные непроизводственные затраты и потери (штрафы, пени и прочее)⁴⁵⁰.

Работа по устранению выявленных проблем внесла свой вклад в дело удешевления строительства, тем самым реализовывая основной принцип социалистического хозяйствования – хозяйничать экономно, обеспечивая более быстрый рост результатов производств, чем рост затрат на него.

Параллельно с изменениями полномочий банков долгосрочных вложений проводилась реформа системы управления строительством⁴⁵¹, которая состояла в ликвидации большинства промышленных и строительных министерств и передаче управления промышленностью и строительством территориальным органам – советам народного хозяйства экономических административных районов (совнархозам)⁴⁵².

Совмин СССР в мае 1957 г. оперативно принял постановление по реализации закона и обязал министерства передать совнархозам соответствующие предприятия и организации со всеми активами, пассивами, обязательствами и утвержденными планами⁴⁵³.

⁴⁴⁸ Лукашевский В. М. Выявление и реализация резервов экономии металла ... С. 156-157.

⁴⁴⁹ РГАЭ. Ф. 9028. Оп. 1. Д. 633. Л. 1–5.

⁴⁵⁰ Там же. Д. 615. Л. 136-146.

⁴⁵¹ Закон СССР от 10.05.1957 «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством» // Ведомости ВС СССР. 1957. № 11. Ст. 275.

⁴⁵² О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством: постановление Пленума ЦК КПСС по докладу т. Хрущева Н. С., принятое 14 февраля 1957 г. М., 1957.

⁴⁵³ СП СССР. 1957. № 6. Ст. 63.

На момент начала преобразований между ведомствами велась конкурентная борьба за ресурсы, ведомственные барьеры мешали взаимодействию предприятий различных отраслей на региональном уровне, размещение новых предприятий было непродуманным⁴⁵⁴. Поэтому гибкие методы руководства хозяйственным строительством должны были привести к более рациональному использованию имеющихся резервов.

Проведенная в соответствии с вышеуказанными решением февральского Пленума ЦК КПСС 1957 года и законом СССР от 10.05.1957 г. «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством», реформа управления промышленностью и строительством потребовала «коренного изменения порядка перспективного и текущего планирования»⁴⁵⁵, поскольку вместо ранее действовавшего порядка планирования по отдельным министерствам и ведомствам стало необходимым составлять план по республикам и экономическим административным районам. Кроме того, новый порядок планирования позволил бы «полнее использовать богатейшие ресурсы нашей страны, обеспечить более правильное размещение производства и решить важные задачи по освоению и развитию целого ряда новых отраслей промышленности и комплексному развитию отдельных экономических районов»⁴⁵⁶.

Развитие новых отраслей промышленности потребовало создания новых промышленных центров, на что оставшихся трех лет шестой пятилетки уже не хватало, в связи с чем был принят расширенный семилетний план развития народного хозяйства 1959-1965 гг.

Необходимо отметить, что несмотря на оказанное влияние на формирование планов пятилеток, децентрализованное руководство строительством было

⁴⁵⁴ Борисюк Н. К., Ермакова Ж. А. От совнархозов до кластеров. С. 100.

⁴⁵⁵ См. постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР № 1146 от 19.09.1957 «О разработке перспективного плана развития народного хозяйства СССР на 1959 - 1965 годы» // СП СССР. 1957. № 13. Ст. 122.

⁴⁵⁶ Там же.

признано неудачным⁴⁵⁷, с 1963 г. за совнархозами остались только функции заказчика, а материальная база в виде подрядных и проектных организаций, трестов, учебных комбинатов, промышленных предприятий, складов и различных контор перешла в ведение республиканских министерств (Министерства строительства РСФСР в республике)⁴⁵⁸.

Затем, в соответствии с экономической реформой 1965 г. А. Н. Косыгина⁴⁵⁹ была восстановлена система отраслевого управления народным хозяйством, расширены права министерств⁴⁶⁰, а предприятия приобрели хозяйственную самостоятельность и инициативу в решении производственных задач⁴⁶¹. В постановлении ЦК КПСС и Совмина СССР от 04.10.1965 г. № 729 «О совершенствовании планирования и усилении экономического стимулирования промышленного производства» имела критика сложившегося сильного планового начала в экономике страны. Предоставление большей инициативы низовым единицам системы предполагало ускоренный экономический рост за счет мотивации непосредственных исполнителей.

Реформа проводилась на протяжении нескольких лет, поочередно вводя обновленные экономические механизмы в разные отрасли народного хозяйства. До капитального строительства очередь дошла в 1969 г. после издания Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 28.05.1969 г. № 389 «О совершенствовании планирования капитального строительства и об усилении экономического стимулирования строительного производства»⁴⁶², поэтому перевод строительно-монтажных предприятий на новую систему начался позднее предприятий промышленности, с 1970 года.

⁴⁵⁷ Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР № 51 от 11.01.1963 «О совершенствовании управления капитальным строительством» // СП СССР. 1963. № 1. Ст. 5.

⁴⁵⁸ Постановление Совета Министров РСФСР № 106 от 28.01.1963 «О совершенствовании управления капитальным строительством в РСФСР» // СПС КонсультантПлюс.

⁴⁵⁹ Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР № 729 от 04.10.1965 «О совершенствовании планирования и усилении экономического стимулирования промышленного производства» // СП СССР. 1965. № 19 – 20. Ст. 153.

⁴⁶⁰ СП СССР. 1967. № 17. Ст. 116.

⁴⁶¹ СП СССР. 1965. № 19 – 20. Ст. 155.

⁴⁶² СП СССР. 1969. № 15. Ст. 82.

Как указывают Л. Н. Лазарева и Н. В. Сирош, реформа А. Н. Косыгина не была доведена до своего логического завершения⁴⁶³. В 1971 – 1975 гг. Госплан СССР вновь начал предусматривать в народнохозяйственных планах задания по росту производительности труда, директивно завышая ожидания от предприятий⁴⁶⁴. Тем не менее, преобразования позитивно повлияли на результаты восьмой пятилетки, в том числе, в жилищном строительстве (ввод в действие жилых домов государственными застройщиками и кооперативными предприятиями и организациями составил в 1966 г. 65,9 млн. кв. м., в 1967 г. – 68,7 млн. кв. м., в 1968 г. – 69,3 млн. кв. м., в 1969 г. – 72 млн. кв. м., в 1970 г. – 76,6 млн. кв. м.⁴⁶⁵).

На XXIV съезде Коммунистической партии Советского Союза в 1971 г. проделанная в восьмую пятилетку 1966 – 1970 гг. работа по улучшению жилищных условий трудящихся была высоко оценена: «Общеизвестно, с каким размахом и настойчивостью решается жилищная проблема. На эти цели израсходовано почти 60 миллиардов рублей. За пять лет построено более полумиллиарда квадратных метров жилья. Это означает, что в стране как бы заново возведено более 50 крупных городов с миллионным населением каждый. Большинство семей, которые справили новоселье, вселились в отдельные квартиры с современными удобствами»⁴⁶⁶. При этом прошедшие годы оценивались в качестве важного периода в решении социальных задач.

К 1971 г. уже несколько лет как от имени СССР был подписан Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах,

⁴⁶³ Лазарева Л. Н. Экономическая реформа А.Н. Косыгина: предпосылки, причины, результаты, следствия: специальность 07.00.02 «Отечественная история»: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата исторических наук. М., 2011. С. 14-15; Сирош Н. В. Реформы А.Н. Косыгина: анализ и оценка с точки зрения современных экономических реформ // Ученые записки Таврического национального университета имени В.И. Вернадского. Серия: Экономика и управление. 2013. Т. 26(65). № 1. С. 149-155.

⁴⁶⁴ Постановление Совета Министров СССР № 413 от 21.06.1971 «О некоторых мерах по улучшению планирования и экономического стимулирования промышленного производства» // СП СССР. 1971. № 13. Ст. 91.

⁴⁶⁵ Народное хозяйство СССР в 1970 году. Статистический ежегодник. М., 1971. С. 538.

⁴⁶⁶ XXIV съезд КПСС. 30 марта - 9 апреля 1971 г. Стенографический отчет. В 2 т. / Т. 1. М., 1971. С. 59.

развивающий утвержденное Всеобщей декларацией прав человека право на жилище⁴⁶⁷. В соответствии со статьей 11 пакта государства-участники признают право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, а также обязаны принимать меры к обеспечению осуществления этого права.

Ратификация пакта СССР произошла чуть позднее, в 1973 г.⁴⁶⁸, вступление в силу – в 1976 г., и уже через год право на жилище нашло свое закрепление и в национальном акте - Конституции СССР 1977 г.

В соответствии со статьей 44 Конституции право на жилище в СССР обеспечивалось развитием и охраной государственного и общественного жилищного фонда, содействием кооперативному и индивидуальному жилищному строительству, справедливым распределением под общественным контролем жилой площади, предоставляемой по мере осуществления программы строительства благоустроенных жилищ, а также невысокой платой за квартиру и коммунальные услуги. Поскольку установленному праву должна корреспондировать соответствующая обязанность, то, несмотря на отсутствие в Конституции СССР прямой и сходной с редакцией пакта формулировки, включение в основной закон страны права граждан на жилище подразумевало обязанность государства данное право обеспечить.

Именно о решении государством социальной задачи в области быта и повышения уровня жизни народа СССР говорилось на XXIV съезде партии в 1971 году: «Еще больший размах примет жилищное строительство. За пять лет должны быть построены жилые дома общей площадью 565—575 миллионов квадратных метров. Это позволит улучшить жилищные условия примерно 60 миллионам человек»⁴⁶⁹. Имеющиеся к 1970-м гг. технологии индустриального жилищного строительства и развитие правового регулирования в течение пятидесяти лет

⁴⁶⁷ Пакт был подписан 18.03.1968 г.

⁴⁶⁸ Указ Президиума ВС СССР № 4812-VIII от 18.09.1973 г. // Ведомости ВС СССР. 1973. № 40. Ст. 564.

⁴⁶⁹ XXIV съезд КПСС. 30 марта - 9 апреля 1971 г. Стенографический отчет. С. 68.

позволили государству взять на себя амбициозную задачу «улучшать жилищные условия населения на основе дальнейшего развития жилищного строительства и повышения благоустройства жилых домов»⁴⁷⁰.

В результате анализа сведений статистических ежегодников 1966 г.⁴⁷¹ и 1988 г.⁴⁷² выявлено, что число лиц, улучшивших жилищные условия в период до 1977 г. и после указанного года, практически не изменилось: начиная с 1958 г. ежегодно свои жилищные условия улучшали в среднем 11 млн. человек, в 1980 г. – 9,9 млн., в 1985 г. – 10 млн., в 1987 г. – 11,5 млн. Указанные цифры дают основание сделать вывод, что к моменту конституционного закрепления права граждан СССР на жилище государство уже имело исправно действующий механизм правового регулирования для обеспечения данного права путем «осуществления программы строительства благоустроенных жилищ».

Как видим, проведенные в середине 1950-х гг. – 1970-х гг. реформы привели страну к получению особого и, что не менее важно, устойчивого результата, которого власти не могли достичь ранее, а именно: миллионы граждан ежегодно улучшали свои жилищные условия при переезде в новые квартиры. А ведь именно эта цель ставилась партией и Правительством с первых лет Советской власти.

Достижение поставленной цели, как отмечено в ранней работе автора⁴⁷³, позволяет говорить об эффективности правового регулирования государственного жилищного строительства в СССР в рассматриваемые годы. В связи с чем, год конституционного закрепления права граждан СССР на жилище можно установить в качестве завершающей хронологической границы настоящего исследования.

* * *

⁴⁷⁰ Там же, с. 251.

⁴⁷¹ Народное хозяйство СССР в 1965 году. С. 614.

⁴⁷² Капитальное строительство СССР. Статистический сборник. М., 1988. С. 148.

⁴⁷³ Красавцева Н. Г. Расчет эффективности правового регулирования на примере жилищного строительства в СССР // Право и государство: теория и практика. 2021. № 11(203). С. 80-82.

В заключении по настоящему параграфу необходимо указать, что к числу экономических преобразований, повлиявших на государственное жилищное строительство в середине 1950-х – 1970-е гг., следует отнести расширение контрольных полномочий банков долгосрочных вложений, выполненное постановлением Совета Министров СССР от 24 августа 1955 г. № 1552 «Об упорядочении планирования, укреплении хозяйственного расчета, финансовой дисциплины и улучшении сметного дела в строительстве», реформу управления промышленностью и строительством и экономическую реформу А. Н. Косыгина.

На основе архивных материалов Цескомбанка было выявлено, что основными причинами удорожания строительства являлись неудовлетворительное использование механизмов, неэкономное (бесхозяйное) расходование строительных материалов, превышение фондов заработной платы, включение в акты выполненных работ невыполненных работ, работ по завышенным расценкам, завышенных объемов работ и незавершенного производства и иные непроизводственные затраты и потери. Расширенные полномочия контролеров Цескомбанка работали на ликвидацию указанных причин, чем вносили свой вклад в дело удешевления строительства.

Реформа организации управления в отрасли была проведена на основании закона СССР от 10.05.1957 г. «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством», которым был осуществлен возврат к децентрализованному местному управлению промышленными процессами через территориальные органы – совнархозы. В результате экономия ресурсов достигалась путем передачи материально-технической базы строительства на местный уровень.

Во время экономической реформы А. Н. Косыгина система отраслевого управления народным хозяйством была восстановлена, что также позитивно повлияло на результаты жилищного строительства восьмой пятилетки.

Таким образом, экономические преобразования, улучшившие финансовую составляющую строительного процесса, в совокупности с законодательным

регулированием типового проектирования массового жилья и усилением промышленности строительных материалов и конструкций создали предпосылку для принятия на себя государством в Конституции СССР 1977 г. обязанности по обеспечению права граждан СССР на жилище. Ведь именно государственное жилищное строительство обеспечивало одну из гарантий данного права – развитие государственного жилищного фонда.

§ 3. Особенности гражданско-правового регулирования подряда на капитальное строительство в законодательстве 1960-х гг.

Ранее в работе было выявлено сильное влияние плановых актов на исследуемые общественные отношения. Далее в параграфе будет показано, что сложившая практика укрепились в 1960-х гг. и нашла свое отражение в общесоюзном акте систематизации законодательства.

Постановлением Совмина СССР от 24 августа 1955 г. № 1552 «Об упорядочении планирования, укреплении хозяйственного расчета, финансовой дисциплины и улучшении сметного дела в строительстве» были утверждены новые Правила о подрядных договорах по строительству, которые более подробно регламентировали сложившийся порядок заключения договоров в отрасли, в частности, права и обязанности сторон при исполнении договора.

Новые типовые формы генерального и годового подрядного договора по строительству практически не изменились, но уменьшился перечень приложений к договорам (к генеральному договору прикладывались теперь лишь проектно-сметная документация и список объектов строительства по годам, а особые условия стали неотъемлемой частью только годового договора).

Не изменилась также и ссылка на титульные списки, как основания для заключения подрядных договоров.

Чуть позднее, в связи с переводом проектных организаций на хозяйственный расчет на основании постановления Совета Министров СССР от 20.02.1959 г. «Об улучшении проектного дела в строительстве» Госстроем СССР,

Госпланом СССР, Минфином СССР были утверждены Правила о договорах на выполнение проектных и изыскательских работ, которые определили особенности договорных отношений между заказчиками и проектировщиками, включая порядок заключения договора по типовой форме⁴⁷⁴.

Согласно установленным правилам проекты договоров и дополнительных соглашений составлял подрядчик и передавал их заказчику на оформление, а для заказчика был установлен порядок подписания документов, либо предоставления мотивированного отказа от их подписания.

Примечательно, что к договору или дополнительному соглашению в качестве неотъемлемой части прикладывалась справка заказчика об обеспечении финансированием проектно-изыскательских работ, предусмотренных договором или дополнительным соглашением, наличие которой подтверждало ассигнование проектных работ в качестве гарантии прав подрядной организации.

А вот ссылки на титульный список как основание для заключения договора на проектные работы в правилах не было. Единственное упоминание в Правилах о договорах на выполнение проектных и изыскательских работ титульных списков было размещено в разделе об обязанностях заказчика: он должен был уведомить проектную организацию в случае, если объемы проектно-изыскательских работ в титульных списках были изменены.

То есть, характер договора на проектные и изыскательские работы был иной, не плановый, в отличие от характера подрядного договора на капитальное строительство, который Основях гражданского законодательства СССР и союзных республик 1961 г.⁴⁷⁵ и Гражданском кодексе РСФСР 1964 г.⁴⁷⁶ был выделен в отдельную главу в подтверждение его особого статуса.

Разница договора подряда на капитальное строительство и обычного договора подряда заключалась в особенных субъектах правоотношений, предмете

⁴⁷⁴ Правила о договорах на выполнение проектных и изыскательских работ, утв. Госстроем СССР, Госпланом СССР, Минфином СССР 25.05.1959 // СПС КонсультантПлюс.

⁴⁷⁵ Ведомости ВС СССР. 1961. № 50. Ст. 525.

⁴⁷⁶ Ведомости ВС РСФСР. 1964. № 24. Ст. 406.

договора и его существенных условиях. Так, сторонами договора подряда на капитальное строительство могли быть только организации; его предметом было строительство и сдача заказчику предусмотренного планом объекта, а не простое выполнение определенной работы по заданию заказчика; одним из существенных условий было обеспечение заказчиком финансирования строительства, а не оплата выполненных работ.

Установлено, что свобода договора была существенно ограничена у сторон договора подряда на капитальное строительство. Выбор объекта строительства, определение сметной цены договора, вопрос заключения или прекращения договора – всего этого стороны не решали самостоятельно, а лишь подчинялись акту государственного управления в виде утвержденного плана. По данной причине договор подряда на капитальное строительство, наряду с договором поставки, также заключавшимся на основании плана, именовался в советской доктрине плановым договором⁴⁷⁷.

Таким образом, в союзном и республиканском кодификационных актах гражданского законодательства появилось прямое указание на тесную связь договора подряда на капитальное строительство с народнохозяйственным планом. Отметим, что Основы гражданского законодательства и ГК РСФСР также включали в себя положение о возникновении гражданских прав и обязанностей, а также обязательств из актов планирования, называя их административными актами (статьи 4, 33 Основ и статьи 4, 158 ГК РСФСР).

Несмотря на урегулирование в Основах гражданского законодательства СССР и союзных республик и Гражданском кодексе РСФСР подрядных договоров по строительству, в 1969 г. Советом Министров СССР были вновь утверждены Правила о договорах подряда на капитальное строительство⁴⁷⁸. Акт был гораздо объемнее предыдущих (1938 г. и 1955 г.) и включал в себя 71 пункт и 8 разделов (общие положения, порядок и сроки заключения договоров,

⁴⁷⁷ Новицкий И. Б. Развитие договорных обязательств в советском праве. С. 30.

⁴⁷⁸ СП СССР. 1970. № 2. Ст. 11.

обеспечение строительства материалами и оборудованием, услуги сторон, условия производства работ, сдача-приемка работ объединенная с порядком расчетов, а также имущественная ответственность). Типовые договоры к Правилам не прилагались, их было поручено утвердить Госстрою СССР совместно со Стройбанком СССР.

В обновленных Правилах было указано, что договор подряда на капитальное строительство должен быть заключен в 2-месячный срок после утверждения государственного плана развития народного хозяйства СССР на соответствующий год (в Правилах 1955 г. ссылка была на план капитальных работ, а в Правилах 1938 г. срок заключения договора не был закреплён).

Еще одной новеллой было следующее: согласно Правилам невыполнение обязательств по договору подряда на капитальное строительство считалось нарушением государственной дисциплины (пункт 6)⁴⁷⁹. Аналогичная квалификация была установлена ранее за нарушение планов и заданий по поставке, которая также являлась плановым договором⁴⁸⁰.

Данное законодательное положение подтверждает указанную ранее И. Б. Новицким принципиальную особенность планового договора: «Отношение, следовательно, осложняется тем, что наряду со взаимными правами и обязанностями сторон, имеются еще обязанности их перед государством. Это обстоятельство ставит оба предприятия в такое положение, что они оба должны активно содействовать достижению известной хозяйственной цели; кредитор не только имеет право принять исполнение, но и обязан к этому. Если же одна из сторон, поскольку она является кредитором, осталась безучастной к исполнению договора, она этим, прежде всего, затруднила бы себе исполнение плана, то есть нарушила бы свою прямую обязанность в отношении государства. Больше того,

⁴⁷⁹ Об ответственности за невыполнение планов и заданий по поставкам продукции: Указ Президиума ВС СССР от 24.04.1958 г. // Ведомости ВС СССР. 1958. № 9. Ст. 202.

⁴⁸⁰ На законодательном уровне термина «плановый договор» не имелось, использовался хотя и не равнозначный по смыслу, но близкий термин «хозяйственный договор», определение которого в нормативных правовых актах тоже отсутствовало.

обязанность кредитора принять исполнение сопровождается обязанностью (уже исключительно в отношении государства) и воспользоваться исполнением»⁴⁸¹.

Таким образом, договорные отношения по проектированию и капитальному строительству были регламентированы нормами, содержащимися в нормативных правовых актах общесоюзного значения.

Сложившееся в законодательстве о строительстве разграничение предметов ведения между союзом и союзными республиками нашло свое отражение и в Основах гражданского законодательства Союза и союзных республик 1961 г., в которых было закреплено, что отношения между социалистическими организациями по капитальному строительству регулируются гражданским законодательством СССР. Однако, в случае, если законодательством СССР какие-то вопросы капитального строительства отнесены к ведению союзных республик, то такие вопросы могли разрешаться законодательством союзных республик (статья 3 Основ)⁴⁸².

Согласно статье 71 Основ гражданского законодательства Союза и союзных республик 1961 г. договоры подряда на капитальное строительство регулировались правилами, утвержденными Советом Министров СССР (что и было сделано), а союзные республики могли установить особые правила для колхозного строительства. В свою очередь, в статье 372 Гражданского кодекса РСФСР было установлено, что такие правила утверждаются Советом Министров РСФСР.

⁴⁸¹ Новицкий И. Б. Развитие договорных обязательств в советском праве. С. 26.

⁴⁸² Примером передачи полномочий на республиканский уровень является постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР № 629 от 12.08.1965 «Об этажности жилых домов, строящихся в городах и поселках» (СП РСФСР. 1965. № 21. Ст. 134), согласно которому на решение Советов Министров союзных республик был передан вопрос об этажности подлежащих строительству жилых домов, независимо от их ведомственной принадлежности. Но имеется также и пример передачи полномочий на местный уровень, а именно: в утвержденном Госстроем СССР акте технического регулирования (СНиП) на местный уровень были переданы полномочия по решению вопроса об использовании первых этажей зданий не для размещения жилых помещений (по общему правилу на первых этажах надлежало размещать жилье), при этом исполкомы могли принимать такие решения по рекомендациям Правительств союзных республик.

В этой связи очень показательны, что постановлениями Совета Министров СССР не только устанавливались общие правила капитального строительства, но и решались частные вопросы отдельных городов и областей СССР, касающиеся жилищного строительства⁴⁸³.

В 1970-х гг. в стране проводилась систематизация действующего законодательства в форме инкорпорации. Нормативный материал о капитальном строительстве занял 4 книги Собрания действующего законодательства СССР (тома с 21 по 24) с разбивкой по следующим разделам: «Общие вопросы капитального строительства», «Управление капитальным строительством», «Планирование капитального строительства», «Проектирование капитального строительства», «Материально-техническое снабжение капитального строительства», «Договор подряда на капитальное строительство», «Контроль за строительством», «Приемка в эксплуатацию законченных строительством объектов и ввод их в действие», «Охрана природы при строительстве», плюс несколько разделов по различным объектам строительства (специализированные акты, касающиеся строительства объектов жилого назначения, размещены в книге 4).

Анализ выбранной системы позволяет сделать следующие наблюдения:

- выделение в качестве отдельного раздела применяемых к капитальному строительству положений законодательства в области планирования подтверждает сильное влияние на исследуемые отношения данной области права;
- в строительной деятельности объем нормативных правовых актов даже после инкорпорации, которая подразумевает исключение недействующих актов и

⁴⁸³ См. постановления Совета Министров СССР от 27.06.1947 № 2230 «Об улучшении жилищных и санитарных условий населения г. Губахи Молотовской области» // СПС КонсультантПлюс; от 08.12.1948 № 4524 «О мероприятиях по дальнейшему развитию жилищно-коммунального хозяйства и культурно-бытового строительства в г. Свердловске» // СПС КонсультантПлюс; от 03.05.1952 № 2157 «О мерах помощи городскому хозяйству г. Ульяновска» // СПС КонсультантПлюс; от 23.06.1952 № 2866 «О мерах помощи Читинской области в жилищном строительстве и строительстве объектов культурно-бытового назначения» // СПС КонсультантПлюс; от 31.12.1952 № 5338 «О мерах помощи в ремонте и восстановлении жилых домов Ленгорисполкома» // СПС КонсультантПлюс; от 15.07.1953 № 1788 «О дальнейшем развитии газификации г. Москвы» // СПС КонсультантПлюс.

статей, весьма внушительный. Возможно, именно объем применяемого законодательства не позволил провести кодификацию в данном направлении.

* * *

Главной особенностью гражданско-правового регулирования подряда на капитальное строительство являлось главенствование в этой сфере плановых основ.

Так, в союзном и республиканском кодификационных актах гражданского законодательства (Основы гражданского законодательства Союза и союзных республик 1961 г. и ГК РСФСР 1964 г.) появилось прямое указание на тесную связь договора подряда на капитальное строительство с народнохозяйственным планом. Дополнительно, указанные акты включали в себя положение о возникновении гражданских прав и обязанностей, а также обязательств из актов планирования (статьи 4, 33 Основ и статьи 4, 158 ГК РСФСР).

Важно отметить, что Основы гражданского законодательства Союза и союзных республик 1961 г. и ГК РСФСР 1964 г. лишь отразили сложившееся положение вещей, поскольку влияние законодательства о планировании на капитальное строительство прослеживалось в нормативных правовых актах с 1930-х гг.

Вместе с тем, нельзя не сказать, что в исследуемый период связь плана и договора подряда на капитальное строительство стала явной и прямой.

* * * * *

Завершая исследование государственного жилищного строительства с середины 1950-х и до принятия Конституции СССР 1977 гг., следует отметить, что самыми важными факторами, влияющими на государственное жилищное строительство второй половины XX века, были комплексное законодательное регулирование типового массового строительства, развитие индустрии сборного железобетона, проведенные в 1950-х годах жилищная реформа, централизация процессов проектирования и экономические преобразования.

Все названные шаги предпринимались при активном участии КПСС, о чем говорят государственно-партийные акты, утвержденные в исследуемом направлении.

На процессы типового проектирования и последующего применения типовых проектов были направлены постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР от 04.11.1955 г. № 1871 «Об устранении излишеств в проектировании и строительстве», постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР от 31.07.1957 г. № 931 «О развитии жилищного строительства в СССР», партийно-государственные акты об этажности жилых домов, совместное постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР № 392 от 28.05.1969 г. «О мерах по улучшению качества жилищно-гражданского строительства» и утвержденные Госстроем СССР требования к проектированию жилых зданий.

Прочие аспекты были урегулированы нормативными правовыми актами Совета Министров СССР, включая многочисленные постановления по развитию промышленной базы индустрии сборного железобетона, и Госстроя СССР (например, Положение об авторском надзоре проектных организаций за жилищным и гражданским строительством утверждено приказом Госстроя СССР от 31.12.1966 г. № 261).

Указанные союзные акты являлись нормативной основой проектирования и строительства типовых и экономичных многоквартирных домов по всей стране.

Итог развития законодательства за предыдущие десятилетия был отражен в Основах гражданского законодательства Союза и союзных республик 1961 г. в виде разграничения предметов ведения между общесоюзными и республиканскими органами, а именно: было закреплено, что отношения между социалистическими организациями по капитальному строительству регулируются гражданским законодательством СССР, если союзными актами полномочия не делегированы республикам.

Экономические преобразования, улучшившие финансовую составляющую строительного процесса (расширение контрольных полномочий банков

долгосрочных вложений, выполненное постановлением Совета Министров СССР от 24 августа 1955 г. № 1552 «Об упорядочении планирования, укреплении хозяйственного расчета, финансовой дисциплины и улучшении сметного дела в строительстве», реформа управления промышленностью и строительством и экономическая реформа А. Н. Косыгина), в совокупности с законодательным регулированием типового проектирования массового жилья и усилением промышленности строительных материалов и конструкций создали предпосылку для принятия на себя государством в Конституции СССР 1977 г. обязанности по обеспечению права граждан СССР на жилище. Поскольку государственное жилищное строительство обеспечивало одну из гарантий данного права – развитие государственного жилищного фонда.

Договорные отношения в рамках строительной деятельности были подробно регламентированы нормами, содержащимися в нормативных правовых актах общесоюзного значения, что соответствовало разграничению предметов ведения, установленному в Основах гражданского законодательства Союза и союзных республик 1961 г.

Основными гражданско-правовыми специализированными актами о договорных отношениях, принятыми в исследуемый период, являлись утвержденные Советом Министров СССР союзные Правила о подрядных договорах по строительству 1955 г., затем Правила о договорах подряда на капитальное строительство 1969 г., и Правила о договорах подряда на выполнение проектных и изыскательских работ, принятые 25.05.1959 г. Госстроем СССР, Госпланом СССР, Минфином СССР.

Установлено, что свобода договора была существенно ограничена у сторон договора подряда на капитальное строительство, поскольку при заключении и исполнении договора они подчинялись акту государственного управления в виде утвержденного плана. По данной причине договор подряда на капитальное строительство, наряду с договором поставки, также заключавшимся на основании плана, именовался в доктрине плановым договором.

То есть, главной особенностью гражданско-правового регулирования подряда на капитальное строительство являлось главенствование в этой сфере плановых основ.

В 1968 г. едиными заказчиками по строительству жилых домов стали местные советы, что вернуло положение, впервые упомянутое в декрете ВЦИК от 20 августа 1918 г. «Об отмене прав частной собственности на недвижимости в городах», и завершило период складывания понятия «государственное жилищное строительство». По заключению автора «завершение формирования понятия в конце 1960-х гг. является показателем нового качества жилищной политики, достигнутого путем развития всего комплекса взаимосвязанных отношений в сфере финансов, управления, контроля, архитектуры и строительства»⁴⁸⁴.

Подытоживая влияние отраженных в настоящей главе реформ законодательства на конституционное закрепление права на жилище, следует отметить, что широкое развитие индустриального домостроения, ускоренное возведение по всей стране типовых жилых домов, снижение издержек на каждом из этапов подготовительного и строительного циклов (в проектировании, строительстве, финансировании и управлении строительством), позволило в конце 1970-х гг. заниматься уже не ликвидацией жилищного кризиса, как это было в начале века, а решать социальную задачу по обеспечению конституционного права граждан СССР на получение благоустроенного жилья.

⁴⁸⁴ Красавцева Н. Г. Понятие «государственное жилищное строительство» в советском праве // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2022. № 3. С. 38-43.

Заключение

Проведённое исследование показало, что в дореволюционной России государство не предпринимало мер по решению жилищной проблемы в городах. Между тем, рост промышленности, миграция населения из сельской местности определили насущную потребность в массовом обеспечении жильём большого количества трудящегося элемента (рабочие, служащие, трудящиеся по частному найму и т. д.). Принятое в начале XX в. законодательство (Строительный устав, Закон о праве застройки 1912 г.) не способствовало этому обеспечению, а тем более не определяло ведущую роль государства в решении этого вопроса.

Советская власть на разных этапах использовала различные подходы к назревшему ещё до революции жилищному вопросу. Например, в период становления Советского государства был актуальным метод подселения (уплотнения) в зажиточные квартиры трудящихся из подвалов и бараков. На этом этапе у государства не только отсутствовали материальные средства для самостоятельного преодоления жилищного кризиса, но и, очевидно, отсутствовало ясное понимание путей этого преодоления.

В период нэпа на повестке дня стоял вопрос привлечения частного капитала для восстановления производительных сил республики. Соответственно, в жилищное строительство также пытались привлечь частные инвестиции. Для этого в ГК РСФСР 1922 г. был введён институт застройки.

Однако к концу 1920-х гг. в связи с индустриализацией государство отчётливо осознало необходимость решения жилищного вопроса своими силами, для чего постепенно вырабатывается комплекс мер в самых различных областях (финансовые, земельные отношения, государственное управление и контроль, гражданско-правовое обеспечение строительного подряда).

Реализация этого комплекса в 1930 – 1950-е гг. привела к созданию и совершенствованию эффективной модели реализации государственного жилищного строительства. В частности, был запущен механизм финансирования

строительства через систему специализированных банков. Кроме того, изменению подверглась конструкция земельно-правовых отношений в сфере жилищного строительства (замена права застройки бессрочным пользованием земельными участками под застройку). В сфере обязательственного права участниками договора подряда на капитальное строительство становятся социалистические организации, подрядные отношения в сфере строительства становятся на плановую основу. Наконец, сложилась система органов, осуществляющих управление и контроль за деятельностью государственных застройщиков жилья.

Для ситуации с середины 1950-х до середины 1970-х гг. характерно складывание индустрии государственного жилищного строительства, что, в частности, отражено в массовом создании домостроительных комбинатов, осуществлении типового проектирования специализированными проектными институтами, утверждении технических стандартов в области жилищного строительства (СНиПов). Для этого периода характерно усиление роли Коммунистической партии в регулировании данной сферы, что выражалось в постановке конкретных задач по обеспечению населения СССР жильём в кратчайшие сроки.

Все проведенные в период преобразования позволили в конце 1970-х гг. заниматься уже не ликвидацией жилищного кризиса (как в начале века), не обеспечивать в авральном порядке хоть каким-нибудь жильём рабочих и служащих вновь построенных заводов (как в период индустриализации), а поставить важную социальную задачу обеспечения *всех* граждан СССР благоустроенным жильём. Решение этой задачи было закреплено в Конституции СССР 1977 г. в виде права граждан на жилище (ст. 44).

В 1970-е годы была проведена систематизация действующего законодательства в сфере жилищного строительства. Её итогом стало включение в т.т. XXI–XXIV Свод законов СССР нормативного материала по вопросам строительства, в том числе, строительства жилья.

Долгое и трудное складывание и развитие индустрии государственного жилищного строительства, постоянное совершенствование правового регулирования в этой сфере свидетельствуют о социальной ориентированности Советского государства. Советские конституции помимо закрепления конкретных прав граждан традиционно содержали указания на материальные гарантии их осуществления. Таким образом, эти права не являлись фикцией, как об этом иногда пишут современные авторы. Проведённое исследование наглядно показало, какая серьёзная работа, какой основательный фундамент и какие механизмы были задействованы государством для реализации формул статьи 44 последней Советской Конституции о праве граждане СССР на жилище и о программе строительства благоустроенных жилищ.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Архивные материалы

Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ)

1. **Ф. Р-5446** Совет Министров СССР
Оп. 1. Д. 628. Оригиналы постановлений Совета Министров СССР № 1646-1794, 1954 г.
Оп. 1. Д. 644. Оригиналы постановлений Совета Министров СССР № 1380-1552, 1955 г.
Оп. 12. Д. 9. О размежевании работы ВСНХ СССР и ВСНХ РСФСР.
Оп. 12. Д. 43. Сводки о ходе договорной кампании Наркомснабу, ВСНХ СССР, Центросоюзу, ЦКПС, Наркомводу, Госбанку, Наркомзему, НКВТ, ВГВФ и с мест и о ходе договорной кампании между хозорганами.
Оп. 12. Д. 97. Проект Строительного устава.
Оп. 14. Д. 2500а. О проведении договорной кампании на 1933 г.
Оп. 14а. Д. 780. Вопросы договорной кампании.
2. **Ф. Р-5515** Народный комиссариат труда СССР (Наркомтруд СССР, НКТ СССР)
Оп. 29. Д. 132. Постановления и проекты постановлений Совнаркома и СТО СССР по жилищному строительству (копии), директивное письмо ВСНХ СССР и ВЦСПС об удешевлении и рационализации жилищного строительства, сетка строительного устава, проекты общесоюзных стандартов по строительству и другие материалы.
Оп. 29. Д. 141. Конспект доклада Наркомтруда СССР о жилищных условиях и развитии нового жилищного строительства.

Российский государственный архив экономики (РГАЭ)

3. **Ф. 339** Государственный комитет по делам строительства (Госстрой СССР)
Оп. 1. Д. 1. Приказы №№ 1-77 Госстроя СССР с приложениями к ним.
Оп. 1. Д. 2. Приказание №№ 1-101 Госстроя СССР с приложениями к ним.
4. **Ф. 2259** Главный комитет государственных сооружений ВСНХ (Главкомгосоор ВСНХ)
Оп. 4. Д. 4. Положение об Управлении работами по восстановлению гор. Ярославля.
Оп. 4. Д. 5. Инструкция комиссарам на работах Главкомгосоора.
Оп. 4. Д. 7. Проект временной инструкции о правах и обязанностях Распорядительного бюро Главкомгосоора.
Оп. 4. Д. 12. Протоколы заседаний отделов Главкомгосоора.

- Оп. 4. Д. 23. Положение об управлениях и отделах Главкомгосоора, губернских комгосооров, схемы организации комгосооров.
- Оп. 4. Д. 558. Временные положения о Комитете государственных сооружений ВСНХ РСФСР /комгосоора ВСНХ РСФСР/ и его центральных органов.
- Оп. 9. Д. 2. Протоколы заседаний Распорядительного бюро Главкомгосоора и президиума Распредбюро.
- Оп. 9. Д. 23. Протоколы и постановления распорядительного бюро Главкомгосоора ВСНХ РСФСР.
- Оп. 10. Д. 1. Планы работ по Объединенному управлению городского, сельского и промышленного строительства /Архистрою/, Управлению по сооружению водного хозяйства /Уводстрою/, Управлению строительства железных дорог /Ужedorстрою/, Управлению шоссежных и грунтовых дорог /Упшоссу/, Утранстрою и Управлению электротехнических сооружений /Электрострою/ на 1922 г.
- Оп. 23. Д. 5. Доклад по обследованию Угорсельстрою - основные данные об управлении.
- Оп. 23. Д. 27. Положения, декреты и переписка для руководства.

5. **Ф. 9028** Всесоюзный банк финансирования коммунального и жилищного строительства (Цекомбанк)

- Оп. 1. Д. 97. Директивные письма Цекомбанка за 1940 г.
- Оп. 1. Д. 607. Указания и инструкции Цекомбанка СССР по системе, т. 1.
- Оп. 1. Д. 615. Отчет Цекомбанка СССР о контрольной работе при финансировании капитального строительства в 1950 году.
- Оп. 1. Д. 633. Докладная записка Цекомбанка СССР в Совмин РСФСР о приписках и завышениях стоимости выполненных строительно-монтажных работ строительными организациями, подведомственными Минжилгражданстрою РСФСР.
- Оп. 1. Д. 696. Доклад Цекомбанка о результатах рассмотрения отчетов министерств и ведомств по подрядной деятельности за 1956 год.

Центральный государственный архив Московской области (ЦГАМО)

6. **Ф. 66** Моссовет

- Оп. 11. Д. 2902. Отчет о работе комиссии по урегулированию дела застройки гор. Москвы при Московском Коммунальном Хозяйстве с 20 марта по 28 апреля 1926 года.
- Оп. 11. Д. 2907. Отчет о деятельности Планово-Земельного подотдела МКХ в области застройки земельных участков.
- Оп. 11. Д. 3740. Список договоров, заключенных МУНИ в 1923 – 1926 годах.
- Оп. 13. Д. 23. Постановления Моссовета по жилищному и земельному вопросам.

Центральный государственный архив города Москвы (ЦГА Москвы).

7. **Ф. Р-589** Московский государственный строительный трест (Мосжилстрой) Управления жилищного строительства Мосгорисполкома
Оп. 1. Д. 119. Приказы Управления жилищного строительства Мосгорисполкома за 1943 – 1954 гг.
8. **Ф. Р-831** Управление жилищного строительства Мосгорисполкома
Оп. 1. Д. 10а. Распоряжения по управлению за 1939 год.
Оп. 1. Д. 19. Решения Моссовета, относящиеся к деятельности управления за 1941 год.
Оп. 1. Д. 79. Переписка с Министерством (Наркомжилгражданстроем).

Нормативные правовые акты

9. Устав строительный // Свод законов Российской Империи. Т. 12. Часть 1. Уставы путей сообщения, почтовый, телеграфический, строительный, и пожарный. - СПб, 1857. - 664 с. – С. 367-538. // Электронная энциклопедия и библиотека Руниверс <https://runivers.ru/> [Электронный ресурс]. URL: <https://runivers.ru/lib/book7372/388218/> (дата обращения: 14.01.2020).
10. Закон о праве застройки от 23.06.1912 г. // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. Том XXXII. Отделение 1. 1912 г. – Петроград, 1915. – 1819 с. - С. 801-805. / Электронная энциклопедия и библиотека Руниверс <https://runivers.ru/> [Электронный ресурс]. URL: <https://runivers.ru/lib/book3139/10038/> (дата обращения: 14.01.2020).
11. Декрет о земле (принят II Всероссийским съездом Советов 27.10.1917) // СПС КонсультантПлюс.
12. О правах городских самоуправлений в деле регулирования жилищного вопроса: постановление НКВД РСФСР от 30.10.1917 г. // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917 - 1918 гг. - М.: Управ. Дел. Совнар. СССР, 1942. – 1482 с. - С. 15.
13. О Высшем Совете Народного Хозяйства: декрет СНК РСФСР от 05.12.1917 г. // СПС КонсультантПлюс.
14. Декрет ВЦИК от 14.12.1917 г. «О национализации банков» // СУ РСФСР. 1917. № 10. Ст. 150.
15. О правах и обязанностях Советов: инструкция СНК РСФСР от 24.12.1917 г. // СУ РСФСР. 1917. № 12. Ст. 180.
16. Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918 г.) // СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.
17. Декрет СНК РСФСР от 15.02.1918 г. «О национализации крупнейших зернохранилищ» // СУ РСФСР. 1918. № 25. Ст. 344.

18. Основной закон о социализации земли от 09.02.1918 г. // Декреты Советской власти. Т. I. С. 407-420.
19. Декрет о Комитете государственных сооружений ВСНХ от 09.05.1918 г. // Декреты Советской власти. Т. II. С. 247 – 249.
20. Временное положение о Комитете государственных сооружений Высшего совета народного хозяйства и состоящих при нем учреждений // Декреты Советской власти. Т. II. С. 423 - 426.
21. Постановление СНК РСФСР от 03.06.1918 г. «О национализации Третьяковской галереи» // СУ РСФСР. 1918. № 39. Ст. 511.
22. Декрет СНК РСФСР от 16.04.1920 г. «О реквизициях и конфискациях» // СУ РСФСР. 1920. № 29. Ст. 143.
23. О воспрещении Советским учреждениям и предприятиям и общественным организациям приглашать контрагентов, уполномоченных и подрядчиков для производства каких-либо работ и заданий: постановление СТО РСФСР от 24.11.1920 г. // СУ РСФСР. 1921. № 3. Ст. 29.
24. Положение о Государственной Общеплановой Комиссии: декрет СНК СССР от 22.02.1921 г. // СУ РСФСР. 1921. № 17. Ст. 106.
25. О едином строительном плане Республики: постановление СНК РСФСР от 28.02.1921 г. // Декреты Советской власти. Т. XIII. С. 154-156.
26. О привлечении населения к ремонту водопровода, канализации, газового и центрального отопления в муниципализированных домах: декрет СНК РСФСР от 18.07.1921 // СУ РСФСР. 1921. № 56. Ст. 355.
27. О предоставлении кооперативным объединениям и отдельным гражданам права застройки городских участков: декрет СНК РСФСР от 08.08.1921 г. // СУ РСФСР. 1921. № 60. Ст. 408.
28. О порядке привлечения подрядчиков и поставщиков к выполнению заданий, возлагаемых на них государственными органами: декрет СНК РСФСР от 04.10.1921 г. // СУ РСФСР. 1921. № 68. Ст. 529.
29. Постановление ВЦИК от 22.05.1922 г. «Об основных частных имущественных правах, признаваемых РСФСР, охраняемых ее законами и защищаемых судами РСФСР» // СУ РСФСР. 1922. № 36. Ст. 423.
30. О праве застройки земельных участков: декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 10.08.1922 г. // СУ РСФСР. 1922. № 51. Ст. 645.
31. Положение об управлениях губернских инженеров: декрет СНК РСФСР от 27.09.1923 г. // СУ РСФСР. 1923. № 79. Ст. 763.
32. О введении в действие Гражданского кодекса РСФСР (вместе с Гражданским кодексом РСФСР): постановление ВЦИК от 11.11.1922 г. // СУ РСФСР. 1922. № 71. Ст. 904.
33. О правовом положении строений, возведенных по договорам застройки, заключенным до 7 ноября 1917 года: циркуляр ГУКХ № 329 от 09.10.1923 г. // Бюллетень НКВД, 1923, № 23.
34. Инструкция НКВД и НКЮ по применению права застройки от 05.11.1923 г. // Бюллетень НКВД, 1923, № 27.

35. Положение об имуществах местных советов: постановление ЦИК СССР от 12.11.1923 г. // СУ РСФСР. 1923. № 113. Ст. 1046.
36. О согласовании строительства радиостанций на местные средства с общим планом строительства радиосети: постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 21.11.1924 г. // СЗ СССР. 1924. № 25. Ст. 215.
37. Временное положение о комитете содействия кооперативному строительству рабочих жилищ при Народном Комиссариате Труда Союза ССР: постановление СТО СССР от 05.07.1924 г. // СЗ СССР. 1924. № 1. Ст. 22.
38. Общее Положение о городских и сельских поселениях и поселках: декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 15.09.1924 г. // СУ РСФСР. 1924. № 73. Ст. 726.
39. Об увеличении жилой площади путем привлечения к строительству частного капитала: декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 08.12.1924 г. // СУ РСФСР. 1924. № 90. Ст. 914.
40. О праве застройки внегородских земельных участков: декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 12.01.1925 г. // СУ РСФСР. 1925. № 7. Ст. 49.
41. О размерах и порядке отчислений из прибылей государственных торговых предприятий в фонд кооперативного строительства рабочих жилищ: постановление СТО СССР от 13.02.1925 г. // СЗ СССР. 1925. № 26. Ст. 184.
42. Об образовании специальных капиталов и фондов, предназначенных для выдачи ссуд на строительство рабочих жилищ: постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 03.04.1925 г. // СЗ СССР. 1925. № 26. Ст. 179.
43. О целевом квартирном налоге на нужды строительства рабочих жилищ: постановление ЦИК и СНК СССР от 03.04.1925 г. // СУ СССР. 1925. № 26. Ст. 178.
44. Положение о сдаче в аренду под застройку земельных участков, о сдаче в достройку и капитальный ремонт муниципализированных строений в уездных городах и городских поселениях Московской губернии, утв. Президиумом Московского Совета 10.06.1925 г.
45. О введении в действие Положения о государственном страховании Союза ССР: постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 18.09.1925 г. // СЗ СССР. 1925. № 73. Ст. 536.
46. О порядке использования отчислений на нужды строительства рабочих жилищ из фондов улучшения быта рабочих и служащих акционерных обществ, учредителями которых являются исключительно государственные учреждения и предприятия: постановление СНК СССР от 14.10.1925 г. // СЗ СССР. 1925. № 73. Ст. 538.
47. О разъяснении постановления ЦИК и СНК СССР от 3 апреля 1925 г. о целевом квартирном налоге на нужды строительства рабочих жилищ: постановление СНК СССР от 20.09.1925 г. // СЗ СССР. 1925. № 74. Ст. 550.
48. По применению права застройки земельных участков в городах и городских поселениях: инструкция НКВД №657 НКЮ № 204 от 12.12.1925 г. // Бюллетень НКВД, 1925 г., № 1-2.

49. Об образовании в городах и рабочих поселках специальных капиталов жилищного фонда: постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 15.03.1926 г. // СУ РСФСР. 1926. № 16. Ст. 131.
50. Об утверждении Временных строительных правил и норм для постройки жилых домов в поселках: постановление СТО СССР от 28.07.1926 г. // СЗ СССР. 1926. № 53. Ст. ст. 391, 392.
51. О рабочих поселках: декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 27.09.1926 г. // СУ РСФСР. 1926. № 65. Ст. 509.
52. Положение о накладных расходах на строительные работы, производимые государственными учреждениями и организациями, а также жилищной кооперацией: постановление ЭКОСО РСФСР от 04.11.1926 г. // СУ РСФСР. 1926. - № 77. Ст. 583.
53. О распределении функций упраздняемого комитета содействия кооперативному строительству рабочих жилищ при Народном Комиссариате Труда Союза ССР между другими органами Союза ССР: постановление СНК СССР от 10.03.1927 г. // СЗ СССР. 1927. № 16. Ст. 178.
54. О регулировании жилищного строительства, осуществляемого исполнительными комитетами, государственными учреждениями и кооперацией (вместе с Временными правилами по нормированию жилищного строительства, кредитуемого или финансируемого из государственных средств): постановление ЭКОСО РСФСР от 19.03.1927 г. // СУ РСФСР. 1927. № 31. Ст. 211.
55. О Комиссии по строительству при Совете Труда и Обороне: постановление СНК СССР от 22.03.1927 г. // СЗ СССР. 1927. № 18. Ст. 201.
56. О дополнении Гражданского кодекса РСФСР примечанием 3 к статье 71 и статьями 79-а, 79-б, 81-а и 156-а: постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 27.04.1927 г. // СУ РСФСР. 1927. № 43. Ст. 276.
57. Положение о мерах содействия строительству рабочих жилищ: постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 15.06.1927 г. // СЗ СССР. 1927. № 36. Ст. 369.
58. Об утверждении Положения о государственных промышленных трестах: постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 29.06.1927 г. // СЗ СССР. 1927. № 39. Ст. 391, 392.
59. Об утверждении Положения о порядке утверждения проектов по промышленному строительству, производимому ВСНХ СССР, высшими советами народного хозяйства союзных республик, их местными органами и подведомственными им предприятиями и учреждениями: постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 23.11.1927 г. // СЗ СССР. 1927. № 66. Ст. 671.
60. Об утверждении строительных правил и норм для постройки жилых домов в поселках на территории РСФСР: постановление ЭКОСО РСФСР от 31.12.1927 г. // СУ РСФСР. 1928. № 21. Ст. 156.
61. О жилищной политике: постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 04.01.1928 г. // СЗ СССР. 1928. № 6. Ст. 49.

62. О порядке утверждения технических проектов непроизводственного строительства: постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 04.01.1928 г. // СЗ СССР. 1928. № 5. Ст. 43.
63. Об ответственности за нарушение законов о капитальном строительстве: постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 01.02.1928 г. // СЗ СССР. 1928. № 12. Ст. 102.
64. Об утверждении Положения о Строительной Комиссии РСФСР: постановление СНК РСФСР от 17.02.1928 г. // СУ РСФСР. 1928. № 26. Ст. 191.
65. Об утверждении Положения об управлениях строительного контроля в краях, областях и губерниях РСФСР: постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 27.02.1928 г. // СУ РСФСР. 1928. № 31. Ст. 225.
66. О специальных капиталах жилищного фонда: постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 11.06.1928 г. // СУ РСФСР. 1928. № 71. Ст. 504.
67. Об условиях эксплуатации жилых домов, возведенных государственными органами: постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 30.07.1928 г. // СУ РСФСР. 1928. № 114. Ст. 706.
68. Об условиях эксплуатации жилых домов, возведенных государственными органами: постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 30.07.1928 г. // СУ РСФСР. 1928. № 114. Ст. 706.
69. Об организации строительных контор по непроизводственному строительству: постановление СТО СССР от 15.10.1928 г. // СЗ СССР. 1928. № 68. Ст. 680.
70. О политике и практике рабочего жилищного строительства в городах и рабочих поселках: постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 31.12.1928 г. // СУ РСФСР. 1929. № 10. Ст. 111.
71. О пятилетнем плане развития народного хозяйства: постановление V съезда Советов СССР № 46 от 28.05.1929 г. // СЗ СССР. 1929. № 35. Ст. 311.
72. О мерах к упорядочению капитального строительства, осуществляемого государственными организациями, подведомственными Народному Комиссариату Внешней и Внутренней Торговли Союза ССР, народным комиссариатам торговли союзных республик и их местным органам, а также смешанными торговыми акционерными обществами: постановление СНК СССР от 03.06.1929 г. // СЗ СССР. 1929. № 36. Ст. 319.
73. О мерах к упорядочению капитального строительства в потребительской, сельскохозяйственной и кустарно-промышленной кооперации: постановление СНК СССР от 03.06.1929 г. // СЗ СССР. 1929. № 36. Ст. 320.
74. О мерах к оздоровлению строительства: постановление СНК СССР от 26.12.1929 // Наше строительство, № 3-4, 1930. С. 95-108.
75. О строительстве жилищ, а также коммунальных и общественных зданий и сооружений учреждениями СССР и предприятиями общесоюзного значения: постановление СНК СССР от 01.02.1930 г. // СЗ СССР. 1930. № 9. Ст. 111.
76. Об упразднении Строительной комиссии при ЭКОСО: постановление СНК РСФСР от 10.03.1930 г. // СУ РСФСР. 1930. № 12. Ст. 148.

77. Об утверждении положения о строительном секторе Государственной Плановой Комиссии СССР: постановление СНК СССР от 27.03.1930 г. // СЗ СССР. 1930. № 20. Ст. 225.
78. Об изменении в системе кредитования, укреплении кредитной работы и обеспечении хозяйственного расчета во всех хозяйственных органах: постановление СНК СССР № 229 от 20.03.1931 г. // СЗ СССР. 1931. № 18. Ст. 166.
79. О проведении договорной кампании: постановление СНК СССР от 21.04.1931 г. // СЗ СССР. 1931. № 26. Ст. 210.
80. О постройке домов для специалистов: постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 25.03.1932 г. // СЗ СССР. 1932. № 21. Ст. 128.
81. Об организации специальных банков долгосрочных вложений: постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 05.05.1932 г. // СЗ СССР. 1932. № 31. Ст. 191.
82. О предоставлении учреждениям, предприятиям и организациям обобщественного сектора земельных участков для строительства на праве бессрочного пользования: постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 01.08.1932 г. // СУ РСФСР. 1932. № 66. Ст. 295.
83. Об устройстве населенных мест РСФСР: постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 01.08.1932 г. // СУ РСФСР. 1932. № 68. Ст. 305.
84. О заключении договоров на 1933 год: постановление от 03.01.1933 г. // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 04 января 1933 г.
85. О заключении договоров на строительные работы в 1933 году: постановление СНК СССР № 97 от 23.01.1933 г. // СЗ СССР. 1933. № 5. Ст. 32
86. О функциях органов коммунального хозяйства по контролю за строительством и планировкой населенных мест: постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 20.03.1933 г. // Собр. узаконений РСФСР. 1933. № 25. Ст. 87.
87. О порядке контроля, осуществляемого банками долгосрочных вложений при финансировании капитального строительства: постановление СНК СССР № 848 от 27.04.1933 г. // СЗ СССР. 1933. № 28. Ст. 169.
88. О составлении и утверждении проектов планировки и социалистической реконструкции городов и других населенных мест Союза ССР: постановление ЦИК СССР № 70, СНК СССР № 1219 от 27.06.1933 г. // СЗ СССР. 1933. № 41. Ст. 243.
89. О заключении договоров на 1934 год: постановление СНК СССР от 19.12.1933 г. // СЗ СССР. 1933. № 73. Ст. 445.
90. Об устройстве населенных мест РСФСР: постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 20.01.1934 г. // СУ РСФСР. 1934. № 7. Ст. 45.
91. Об улучшении жилищного строительства: постановление СНК СССР № 945 от 23.04.1934 г. // СЗ СССР. 1934. № 23. Ст. 180.
92. О мероприятиях по осуществлению постановления СНК СССР 23 апреля 1934 г. об улучшении жилищного строительства: постановление СНК РСФСР от 08.06.1934 г. // СУ РСФСР. 1934. № 25. Ст. 143.

93. Об организации управления и порядке заселения и эксплуатации домов для специалистов: постановление ЦИК и СНК СССР от 27.07.1934 г. // СЗ СССР. 1934. № 40. Ст. 314.
94. О прекращении беспроектного и бессметного строительства: постановление СНК СССР от 03.09.1934 №2050 // СЗ СССР. 1934. № 45. Ст. 354.
95. О заключении договоров на строительные работы в 1935 году: постановление СНК СССР № 56 от 11.01.1935 г. // СЗ СССР. 1935. №6. Ст. 46.
96. По докладу Наркомхоза РСФСР о состоянии и развитии коммунального хозяйства РСФСР: постановление XVI Всероссийского съезда советов от 23.01.1935 г. // Наше строительство, № 8, 1935. С. 37-41.
97. О строительном контроле: циркуляр Центрального сектора строительного контроля НККХ РСФСР № 422/СК от 16.02.1935 г. // Наше строительство, № 7, 1935. С. 59-60.
98. О реорганизации строительного контроля: постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 01.04.1935 г. // СУ РСФСР. 1935. № 11. Ст. 114.
99. О дополнении постановления СНК СССР от 3 сентября 1934 г. «О прекращении беспроектного и бессметного строительства»: постановление СНК СССР № 989 от 25.05.1935 г. // СЗ СССР. -1935. - № 33, ст. 285.
100. Об улучшении строительного дела и об удешевлении строительства: постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 11.02.1936 г. // СЗ СССР. – 1936. - № 9, ст. 70.
101. О передаче подрядным организациям строителств, ранее осуществлявшихся хозяйственным способом: постановление СНК СССР от 03.10.1936 № 1785 г. // СЗ СССР. – 1936. - № 54, ст. 430.
102. О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах: постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 17.10.1937 г. // СЗ СССР. – 1937. - № 69, ст. 314.
103. Об изменении жилищного законодательства СССР в связи с постановлением ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 г. «О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах»: постановление СНК СССР № 164 от 13.02.1938 г. // СП СССР. – 1938. - № 7, ст. 45.
104. Об образовании Комитета по делам строительства при Совнаркомe СССР: постановление СНК СССР № 234 от 26.02.1938 г. // СП СССР. – 1938. - № 9, ст. 57.
105. Об улучшении проектного и сметного дела и об упорядочении финансирования строительства: постановление СНК СССР № 233 от 26.02.1938 (вместе с Инструкцией по составлению проектов и смет по промышленному строительству, Правилами финансирования строительства промышленным банком, Правилами о подрядных договорах по строительству) // СП СССР. – 1938. - № 9, ст. 58.
106. Об отмене ст. 1 постановления СНК СССР от 23 апреля 1934 г. «Об улучшении жилищного строительства»: постановление СНК СССР № 1301 от 10.12.1938 г. // СП СССР. – 1938. - № 55, ст. 309.

107. О типовых проектах жилищного строительства: постановление СНК СССР от 21.05.1939 г. № 728 // СП СССР. – 1939. - № 33, ст. 232.
108. О ликвидации Комитета по делам строительства при СНК СССР: постановление СНК СССР № 878 от 16.06.1939 г. // СП СССР. – 1939. - № 39, ст. 278.
109. О типовых проектах жилищного строительства: постановление СНК СССР от 21.07.1939 г. № 1082 // СП СССР. – 1939. - № 45, ст. 349.
110. Типовой акт о предоставлении в бессрочное пользование земельного участка для капитального строительства и дальнейшей эксплуатации, утв. Приказом НККХ РСФСР от 23.10.1940 № 826.
111. Об объявлении в отдельных местностях СССР военного положения: указ Президиума ВС СССР от 22.06.1941 г. // Ведомости ВС СССР, 1941, № 29.
112. О реорганизации службы МПВО г. Москвы: постановление ГКО № 26 от 05.07.1941 г. // Документы советской эпохи <http://sovdoc.rusarchives.ru/> [Электронный ресурс]. URL: <http://sovdoc.rusarchives.ru/sections/war//cards/367161/images> (дата обращения: 20.03.2021).
113. О введении в действие Инструкции «Об оплате за проживание в общежитиях жилищных, коммунальных и строительных организаций и предприятий системы НККХ РСФСР»: приказ НККХ РСФСР от 06.08.1941 № 412 // СПС КонсультантПлюс.
114. О строительстве жилых помещений для эвакуированного населения: постановление СНК СССР от 13.09.1941 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. В 5 т.: Сб. док. за 50 лет. Т. 3. 1941-1952 гг. М.: Политиздат, 1968. 751 с. С. 50-52.
115. О мобилизации на период военного времени трудоспособного городского населения для работы на производстве и строительстве: указ Президиума ВС СССР от 13.02.1942 г. // Ведомости ВС СССР, 1942, № 6.
116. О первоочередных мероприятиях по восстановлению хозяйства Сталинграда и Сталинградской области: постановление ГКО СССР № 3117 от 04.04.1943 г. // РГАСПИ. Ф. 644. Оп. 2. Д. 149. Л. 82–96.
117. О создании индустриальной базы для массового жилищного строительства: постановление ГКО СССР № 5948 от 23.05.1943 г. (извлечение) // СПС КонсультантПлюс.
118. О неотложных мерах по восстановлению хозяйства в районах, освобожденных от немецкой оккупации: постановление ЦК КПСС, СНК СССР от 22.08.1943 г. // Правда, 22.08.1943.
119. Об образовании Комитета по делам архитектуры при Совнарком СССР: постановление СНК СССР № 1064 от 29.09.1943 г. // СП СССР. – 1943. - № 13, ст. 231.
120. О первоочередных мероприятиях по восстановлению промышленности и городского хозяйства Ленинграда в 1944 г.: постановление ГКО СССР от

- 29.03.1944 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 3. С. 195-200.
121. О Государственном архитектурно-строительном контроле (вместе с Положением о государственном архитектурно-строительном контроле): постановление СНК СССР № 1110 от 16.08.1944 г. // СПС КонсультантПлюс.
122. Об утверждении государственного плана восстановления и развития народного хозяйства на 1945 г.: постановление СНК СССР от 25.03.1945 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. С. 229-231.
123. О пятилетнем плане восстановления и развития народного хозяйства СССР на 1946 - 1950 гг.: закон СССР от 18.03.1946 г. // Ведомости ВС СССР, 1946, № 11.
124. Об улучшении жилищных и санитарных условий населения г. Губахи Молотовской области: постановление Совета Министров СССР от 27.06.1947 г. № 2230 // СПС КонсультантПлюс.
125. О праве граждан на покупку и строительство индивидуальных жилых домов: указ Президиума ВС СССР от 26.08.1948 г. // Ведомости ВС СССР, 1948, № 36.
126. О мероприятиях по дальнейшему развитию жилищно-коммунального хозяйства и культурно-бытового строительства в г. Свердловске: постановление Совета Министров СССР от 08.12.1948 г. № 4524 // СПС КонсультантПлюс.
127. О внесении изменений в законодательство РСФСР в связи с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26.12.1948 года «О праве граждан на покупку и строительство индивидуальных жилых домов»: указ Президиума ВС РСФСР от 01.02.1949 г. // Ведомости ВС СССР, 1949, № 8.
128. О заключении хозяйственных договоров: постановление Совета Министров СССР № 1586 от 21.04.1949 г. // СП СССР. 1949. № 9. Ст. 68.
129. Об образовании Государственного комитета Совета Министров СССР по делам строительства: указ Верховного Совета СССР от 09.05.1950 г. // Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР: 1938 – июль 1956 / под ред. Мандельштам Ю. И. М.: Госюриздат, 1956. 500 с. С. 94-95.
130. О снижении стоимости строительства: постановление Совета Министров СССР от 09.05.1950 г. №1911 // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. С. 603-614.
131. О развитии производства железобетона для строительства жилых зданий и объектов культурно-бытового назначения в г. Москве: постановление Совета Министров СССР № 4718 от 24.11.1950 г. // СПС КонсультантПлюс.
132. Об укрупнении проектных организаций и ликвидации мелких проектных контор: постановление Совета Министров СССР № 1137 от 06.04.1951 г. // СПС КонсультантПлюс.
133. О должности главного архитектора города: распоряжение Совета Министров СССР № 21232 от 06.11.1951 г. // Собр. действ. законодательства СССР. Т. 19. С. 110.

134. Об утверждении Инструкции по составлению проектов и смет по промышленному и жилищно-гражданскому строительству: постановление Совета Министров СССР № 486 от 26.01.1952 г. // СПС КонсультантПлюс.
135. О мерах помощи городскому хозяйству г. Ульяновска: постановление Совета Министров СССР от 03.05.1952 г. № 2157 // СПС КонсультантПлюс.
136. О мерах помощи Читинской области в жилищном строительстве и строительстве объектов культурно-бытового назначения: постановление Совета Министров СССР от 23.06.1952 г. № 2866 // СПС КонсультантПлюс.
137. О мерах помощи в ремонте и восстановлении жилых домов Ленгорисполкома: постановление Совета Министров СССР от 31.12.1952 г. № 5338 // СПС КонсультантПлюс.
138. О дальнейшем развитии газификации г. Москвы: постановление Совета Министров СССР от 15.07.1953 г. № 1788 // СПС КонсультантПлюс.
139. О развитии производства сборных железобетонных конструкций и деталей для строительства: постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 19.08.1954 // Директивы КПСС и Советского Правительства по хозяйственным вопросам 1917-1957 годы. М.: Госполитиздат, 1958. Т. 4: 1953-1957 годы. М.: Политиздат, 1958. 864 с. С. 268-279.
140. О порядке утверждения проектов планировки и застройки городов Советского Союза: постановление Совета Министров СССР № 1556 от 24.08.1955 г. // СПС КонсультантПлюс.
141. Об установлении ежегодного праздника «Дня строителя»: указ Президиума ВС СССР от 06.09.1955 // Ведомости ВС СССР, 1955, № 16, ст. 314.
142. Об устранении излишеств в проектировании и строительстве: постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР № 1871 от 04.11.1955 г. // СПС КонсультантПлюс.
143. О типовом проектировании для жилищно-гражданского, промышленного, транспортного и сельскохозяйственного строительства в 1957 году: постановление Совета Министров СССР № 1551 от 03.12.1956 г. // СПС КонсультантПлюс.
144. Инструкция о порядке разработки и утверждения нормативных документов по строительству, утв. приказом Госстроя СССР от 07.12.1956 г. № 329 / <https://ohranatruda.ru/> [Электронный ресурс]. URL: https://ohranatruda.ru/ot_biblio/norma/242842/ (дата обращения: 01.02.2021).
145. О порядке отвода земель для жилищного строительства г. Москвы: постановление Совета Министров СССР № 60 от 19.01.1957 г. // СП СССР. – 1957. - № 3, ст. 28.
146. О порядке использования первых этажей вновь строящихся жилых домов: постановление Совета Министров СССР № 270 от 14.03.1957 г. // СПС КонсультантПлюс.
147. О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством: закон СССР от 10.05.1957 г. // Ведомости ВС СССР. – 1957. - № 11, ст. 275.

148. О мероприятиях, связанных с исполнением Закона «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством»: постановление Совета Министров СССР № 556 от 22.05.1957 г. // СП СССР. 1957. № 6. Ст. 63.
149. О развитии жилищного строительства в СССР: постановление ЦК КПСС, Совмина СССР № 931 от 31.07.1957 г. // СП СССР. 1957. № 9. Ст. 102.
150. О разработке перспективного плана развития народного хозяйства СССР на 1959 - 1965 годы: постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР № 1146 от 19.09.1957 г. // СП СССР. 1957. № 13. Ст. 122.
151. О проведении ежегодных смотров лучших жилых комплексов, отдельных жилых домов и гражданских зданий: постановление Совета Министров РСФСР № 366 от 19.04.1958 г. // СП РСФСР. 1958. № 10. Ст. 109.
152. Об изменении порядка планирования капитальных вложений на жилищное, коммунальное, культурно-бытовое строительство и на развитие строительной индустрии: постановление Совета Министров СССР № 575 от 30.05.1958 г. // СП СССР. 1958. № 9. Ст. 77.
153. Об организации Главного управления стандартного домостроения и мебельной промышленности при Госстрое СССР: постановление Совета Министров СССР от 07.07.1958 г. № 714 // СП СССР. 1958. № 12. Ст. 95.
154. О расширении применения типовых проектов в строительстве: постановление Совета Министров СССР № 715 от 07.07.1958 г. // Собрание действующего законодательства СССР. Том 21: Раздел X: Законодательство о капитальном строительстве. Книга 1 / Министерство юстиции СССР. М.: Издательство «Известия», 1973. 432 с.
155. Об улучшении проектного дела в строительстве: постановление Совета Министров СССР № 166 от 20.02.1959 г. // СП СССР. 1959. № 3. Ст. 18.
156. Правила о договорах на выполнение проектных и изыскательских работ, утв. Госстроем СССР, Госпланом СССР, Минфином СССР 25.05.1959 г. // СПС КонсультантПлюс.
157. О порядке утверждения типовых проектов по строительству: постановление Совета Министров СССР № 706 от 01.07.1959 г. // СП СССР. 1959. № 14. Ст. 89.
158. Об организации в составе Главмосстроя при Мосгорисполкоме домостроительного комбината: распоряжение Совета Министров РСФСР от 31.05.1961 г. № 2632-р // СПС КонсультантПлюс.
159. Об утверждении Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик: закон СССР от 08.12.1961 г. // Ведомости ВС СССР. 1961. № 50. Ст. 525.
160. Об этажности жилых домов, строящихся в городах Москве, Ленинграде и Киеве: постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР № 682 от 04.07.1962 г. // СПС КонсультантПлюс.
161. О совершенствовании управления капитальным строительством: постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР от 11.01.1963 г. № 51 // СП СССР. 1963. № 1. Ст. 5.

162. О совершенствовании управления капитальным строительством в РСФСР: постановление Совета Министров РСФСР от 28.01.1963 г. № 106 // СПС КонсультантПлюс.
163. Об улучшении проектного дела в области гражданского строительства, планировки и застройки городов: постановление Совета Министров СССР № 903 от 21.08.1963 г. // СП СССР. 1963. № 16. Ст. 170.
164. О порядке осуществления авторского надзора проектных организаций за строительством предприятий, зданий и сооружений: постановление ВСНХ СССР № 50 от 07.09.1963 г. // СП СССР. 1963. № 19. Ст. 195.
165. Об утверждении Гражданского кодекса РСФСР (вместе с Гражданским кодексом РСФСР): закон РСФСР от 11.06.1964 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1964. № 24. Ст. 406.
166. Об этажности жилых домов, строящихся в городах и поселках: постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР № 629 от 12.08.1965 г. // СПС КонсультантПлюс.
167. Об этажности жилых домов, строящихся в городах и поселках РСФСР: постановление Совета Министров РСФСР № 1100 от 17.09.1965 г. // СП РСФСР. 1965. № 21. Ст. 134
168. О совершенствовании планирования и усилении экономического стимулирования промышленного производства: постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР от 04.10.1965 г. № 729 // СП СССР. 1965. № 19 – 20. Ст. 153.
169. Об утверждении Положения о социалистическом государственном производственном предприятии: постановление Совета Министров СССР от 04.10.1965 г. № 731 // СП СССР. 1965. № 19 – 20. Ст. 155.
170. Положение об авторском надзоре проектных организаций за жилищным и гражданским строительством, утв. приказом Госстроя СССР № 261 от 31.12.1966 г. // СПС КонсультантПлюс.
171. Об утверждении Общего положения о министерствах СССР: постановление Совета Министров СССР от 10.07.1967 г. № 640 // СП СССР. 1967. № 17. Ст. 116.
172. О частичном изменении пункта 3 постановления Совета Министров СССР от 29.06.1960 г. № 692: постановление Совета Министров СССР № 877 от 14.11.1968 г. // СП СССР. 1968. № 22. Ст. 160.
173. О развитии объемно-блочного домостроения: постановление Совета Министров СССР от 03.02.1969 г. № 94 // СПС КонсультантПлюс.
174. О совершенствовании планирования капитального строительства и об усилении экономического стимулирования строительного производства: постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР от 28.05.1969 г. № 389 // СП СССР. 1969. № 15. Ст. 82.
175. О мерах по улучшению качества жилищно-гражданского строительства: постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР № 392 от 28.05.1969 г. // СП СССР. 1969. № 15. Ст. 84.

176. Об утверждении Правил о договорах подряда на капитальное строительство: постановление Совета Министров СССР № 973 от 24.12.1969 г. // СП СССР. 1970. № 2. Ст. 11.
177. О порядке приемки в эксплуатацию законченных строительством объектов жилищно-гражданского назначения: постановление Совета Министров СССР № 538 от 13.07.1970 г. // СП СССР. 1970. № 11. Ст. 90.
178. О некоторых мерах по улучшению планирования и экономического стимулирования промышленного производства: постановление Совмина СССР от 21.06.1971 г. № 413 // СП СССР. 1971. № 13. Ст. 91.
179. Об авторском надзоре проектных организаций за строительством: постановление Совета Министров СССР № 47 от 19.01.1973 г. // СП СССР. 1973. № 3. Ст. 10.
180. Указ Президиума ВС СССР № 4812-VIII от 18.09.1973 г. // Ведомости ВС СССР. 1973. № 40. Ст. 564.
181. О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации: федеральный закон от 25.10.2001 г. № 137-ФЗ // Российская газета, № 211-212, 30.10.2001.
182. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2005. - № 1 (часть 1), ст. 16.
183. О публично-правовой компании по защите прав граждан - участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 29.07.2017 г. № 218-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2017. - № 31 (часть I), ст. 4767.
184. О внесении изменений в статью 201.15-2-2 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» и статьи 3 и 13.4 Федерального закона «О публично-правовой компании по защите прав граждан - участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»: федеральный закон от 30.12.2020 г. № 542-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2021. - № 1 (часть I), ст. 81.

Иные официальные материалы

185. VIII Съезд Российской коммунистической партии (большевиков). Стенографический отчет. М.: Коммунист, 1919. 560 с.
186. XV Съезд Всесоюзной Коммунистической Партии (б): Стеногр. отчет. М.; Л.: Гос. изд-во, 1928. 1416 с.
187. XIX съезд ВКП(б) - КПСС (5 - 14 октября 1952 г.). Документы и материалы / Исторические материалы <https://istmat.info> [Электронный ресурс]. URL: https://istmat.info/files/uploads/52189/19_sezd_.pdf (дата обращения 01.06.2021).
188. XX съезд Коммунистической партии Советского Союза. 14-25 февраля 1956 г. Стенографический отчет. Т. 2. М., Госполитиздат, 1956. 560 с.

189. XXIV съезд КПСС. 30 марта - 9 апреля 1971 г. Стенографический отчет. В 2 т. / Т. 1. М.: Издательство политической литературы, 1971. 592 с.
190. Берзин А. М. Действующее жилищное законодательство. Систематический сборник законов СССР и РСФСР, ведомственных постановлений, разъяснений Верховного Суда и постановлений Московского Совета/Сост. А.М. Берзин, С.Б. Ястржембский, С.М. Гинзбург. – М.: Издательство Московского городского суда, 1937. 556 с.
191. Всесоюзное совещание строителей, архитекторов и работников промышленности строительных материалов, строительного и дорожного машиностроения, проектных и научно-исследовательских организаций. - М.: Госполитиздат, 1955. - 432 с.
192. Государственный бюджет СССР. Статистический сборник, ч. 1, 1918 – 1937 гг. М. 1955. 255 с.
193. Декреты Советской власти. Т. I. 25 октября 1917 г. – 16 марта 1918 г. М.: Политиздат, 1957. 640 с.
194. Декреты Советской власти. Т. II. 17 марта – 10 июля 1918 г. М.: Политиздат, 1959. 698 с.
195. Декреты Советской власти. Т. III. 11 июля – 9 ноября 1918 г. М.: Политиздат, 1964. 676 с.
196. Декреты Советской власти. Т. VII. 10 декабря 1919 г. – 31 марта 1920 г. М.: Политиздат, 1975. 676 с.
197. Декреты Советской власти. Т. VIII. Апрель – май 1920 г. М.: Политиздат, 1976. 444 с.
198. Директивы КПСС и Советского Правительства по хозяйственным вопросам 1917-1957 годы. М.: Госполитиздат, 1958. Т. 3: 1946-1952 годы. М.: Политиздат, 1958. 704 с.
199. Директивы КПСС и Советского Правительства по хозяйственным вопросам 1917-1957 годы. М.: Госполитиздат, 1958. Т. 4: 1953-1957 годы. М.: Политиздат, 1958. 864 с.
200. Доклад Председателя Государственного комитета обороны товарища И. В. Сталина на торжественном заседании Московского Совета депутатов трудящихся с партийными и общественными организациями г. Москвы от 06.11.1942 г. // СПС КонсультантПлюс.
201. Жилищный вопрос. Сборник декретов, распоряжений и инструкций с обзорами узаконений и постановочными разъяснениями, сост. Д. И. Шейнис. - М.: Главное управление коммунального хозяйства НКВД, 1924. 180 с.
202. Индустриализация гражданского строительства в СССР: доклад на II Сессию Комитета по жилищному вопросу, строительству и градостроительству ЭКОСОС ООН делегацией Советского Союза. М., 1964. 18 с.
203. Итоги выполнения первого пятилетнего плана развития народного хозяйства СССР / Государственная плановая комиссия при СНК СССР. Л.; М.: Стандартизация и рационализация, 1933. 276 с.

204. Каганович Л.М. За социалистическую реконструкцию Москвы и городов СССР. Переработанная стенограмма доклада на июньском Пленуме ЦК ВКП(б). М.: Московский рабочий, 1931. 130 с.
205. Капитальное строительство СССР. Статистический сборник / Гос. ком. СССР по статистике, Информ.-изд. центр. М.: Финансы и статистика, 1988. 246 с.
206. Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и Пленумов ЦК (1898-1988). Т. 4: 1926-1929 / Под общ. ред. А. Г. Егорова, К. М. Боголюбова. 9-е изд., доп и испр. М., 1984. 575 с.
207. Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898-1988). Т. 5: 1929-1932 / Под общ. ред. А. Г. Егорова, К. М. Боголюбова. 9-е изд., доп и испр. М., 1984. 446 с.
208. Краткий статистический сборник Народное хозяйство СССР за 1913-1955 гг. М.: ЦСУ СССР. 225 с.
209. Молотов В. М. В борьбе за социализм. М.: Партиздат, 1935. 587 с.
210. Народное хозяйство СССР в Великой Отечественной Войне 1941 – 1945 гг. Статистический сборник. Капитальное строительство / Исторические материалы <https://istmat.info> [Электронный ресурс]. URL: <https://istmat.info/node/369> (дата обращения: 01.02.2021).
211. Народное хозяйство СССР в цифрах (1860 – 1938 гг.). В помощь изучающим историю ВКП (б). Составитель И. Голубничий. М.: Московский рабочий, 1940. 120 с.
212. Народное хозяйство СССР. Статистический справочник 1932. М., Л.: Государственное социально-экономическое издательство, 1932. 669 с.
213. Народное хозяйство СССР в 1956 году. Статистический сборник / ЦСУ при Совете Министров СССР. М.: Статистика, 1956. 254 с.
214. Народное хозяйство СССР в 1965 году. Статистический ежегодник / ЦСУ при Совете Министров СССР. М.: Статистика, 1966. 910 с.
215. Народное хозяйство СССР в 1970 году. Статистический ежегодник / ЦСУ при Совете Министров СССР. М., Статистика. 1971. 823 с.
216. О городском обобщественном жилищном фонде СССР: справка ЦСУ от 18.08.1953 / Исторические материалы <https://istmat.info> [Электронный ресурс]. URL: https://istmat.info/files/uploads/18429/rgae_1562.33.1682_o_gorodskom_obobshchestvlenom_zhilom_fonde.pdf (дата обращения: 01.07.2020).
217. О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством: постановление Пленума ЦК КПСС по докладу т. Хрущева Н. С., принятое 14 февраля 1957 г. М.: Госполитиздат, 1957. 15 с.
218. Программа Коммунистической партии Советского Союза: Принята XXII съездом КПСС. М.: Политиздат, 1974. 144 с.
219. Пятилетний план народно-хозяйственного строительства СССР. Т. 1: Сводный обзор / Госплан СССР. 3-е изд. М.: Плановое хозяйство, 1930. 165 с.

220. Резолюции объединенного Пленума ЦК и ЦКК ВКП(б), 14 - 23 июля 1926 г. М., Л., Госиздат, 1926. 123 с.
221. Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. В 5 т.: Сб. док. за 50 лет. Т. 3. 1941-1952 гг. М.: Политиздат, 1968. 751 с.
222. Сборник постановлений и приказов по промышленности / ВСНХ СССР. 1925, № 19 июль. М.: Газета «За индустриализацию», 1925. 72 с.
223. Строительные нормы и правила. Часть II. Нормы строительного проектирования. М.: Госстройиздат, 1954. 404 с.
224. Строительные нормы и правила, II-В.10-58. Жилые здания // Бесплатная база ГОСТ <https://docplan.ru> [Электронный ресурс]. URL: <https://docplan.ru/Data2/1/4293781/4293781301.htm#i157895> (дата обращения: 07.06.2021).
225. Сравнительные материалы к проекту Гражданского кодекса СССР / Верховный Совет СССР. Совет Союза. Комиссия законодательных предположений. М.: Типография «Известий Советов депутатов трудящихся СССР», 1948. 324 с.
226. Технические правила по экономному расходованию металла, леса и цемента в строительстве. (ТП 101-57). М.: Госстройиздат, 1957. 24 с.
227. Труды Первого всесоюзного съезда по гражданскому и инженерному строительству (6-15 мая 1926 г.). М.: Плановое хозяйство: Госплан СССР, 1928. 503 с.

Монографии

228. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М.: Юридическая литература, 1966. 186 с.
229. Амфитеатров Г. Н. Основные черты законопроекта о договорах (с приложением законопроекта). Материалы Комиссии по разработке Хозяйственного кодекса СССР; выпуск II / Коммунистическая академия. Институт советского строительства и права. Секция хозяйственного права. М.: Государственное издательство «Советское законодательство», 1934. 64 с.
230. Барышев М. И. Правовые вопросы капитального строительства в СССР. М.: Госюриздат, 1958. 260 с.
231. Бахчисарайцев Х. Э. К истории гражданских кодексов советских социалистических республик (Очерки). М.: Юридическое издательство Министерства юстиции СССР, 1948. 160 с.
232. Белов В. Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. М.: Норма, Инфра-М, 2011. 304 с.
233. Брауде И. Л. Избранное. Очерки законодательной техники. Некоторые вопросы системы советского права. М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2010. 158 с.
234. Виленц-Горовиц Е. В. Жилищное строительство. М.: Планхозгиз, 1930. 70 с.

235. Виленц-Горовиц Е.В. Жилищный вопрос в Европе / под ред. Д. И. Шейниса. М.: Издательство народного комиссариата внутренних дел РСФСР, 1926. 128 с.
236. Гликин Я. С. Практические указания по составлению хозяйственных договоров / Я. С. Гликин, Р. С. Фильштинер; под ред. В. С. Плакунова. М.: Издание газеты «Снабжение, кооперация, торговля», 1933. 40 с.
237. Гурский В. Н. Основы жилищного законодательства (1917-1927). М.: Правовая защита, 1927. С. 455.
238. Луценко Н. М. Жилищная проблема и жилищная политика в СССР. М., 1972. 486 с.
239. Меерович М. Г. Наказание жилищем: жилищная политика в СССР как средство управления людьми (1917-1937 годы). М.: Российская политическая энциклопедия, 2008. 308 с.
240. Мойзер Ф. К типологии советского типового домостроения: индустриальное жилищное строительство в СССР, 1955-1991 / Филипп Мойзер, Дмитрий Задорин. Berlin: DOM, 2018. 447 с.
241. Максимова О. Д. Законотворчество в СССР в 1922-1936 годах: Монография. М.: Зерцало-М, 2014. 400 с.
242. Новицкая Т. Е. Гражданский кодекс РСФСР 1922 года. М.: Зерцало-М, 2002. 224 с.
243. Пузис Г. Коммунальное и жилищное хозяйство СССР. М.: Гос. соц.-экон. издат, 1932. 83 с.
244. Рудаков П. Г. Городское жилищное строительство. Опыт применения типовых проектов / П. Г. Рудаков и Е. П. Федоров. М.: Стройиздат, 1964. 103 с.
245. Шелымагин И. И. Законодательство о фабрично-заводском труде в России. 1900-1917. М.: Госюриздат, 1952. 318 с.
246. Ящук Т. Ф. Организация местной власти в РСФСР. 1921-1929 гг.: монография. Омск: Изд-во ОмГУ, 2007. 590 с.

Диссертации и авторефераты диссертаций

247. Борин А. Г. Формирование городского образа жизни в индустриальном городе: на материалах города Сталинска 1929-1941 гг.: дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02. Томск, 2010. 215 с.
248. Брауде И. Л. Правовое регулирование капитального строительства в СССР: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.00. М., 1954. 481 с.
249. Верещак С. Б. Становление и развитие жилищного права в Советской России: 1917-1991 гг.: историко-правовой аспект: автореферат дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01. Нижний Новгород, 2006. 29 с.
250. Горлов В. Н. Жилищное строительство в Москве как социокультурная проблема (1953 – 1991 гг.): дис. ... докт. ист. наук: 07.00.02. М., 2005. 496 с.
251. Гущина Т. Н. Правовые основы жилищной политики Советского государства в период НЭПа.: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01. М., 2008. 226 с.

252. Давлетшина Р. М. Массовое жилищное строительство на Южном Урале: 1953-1964 гг.: автореферат дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02. Оренбург, 2018. 34 с.
253. Косенкова Ю. Л. Советский город 1940-х - первой половины 1950-х годов. От творческих поисков к практике строительства: автореф. дис. на соиск. учен. степ. д. арх. 18.00.01. М., 2000. 50 с.
254. Кузнецова С. В. Строительство на Южном Урале в годы Великой Отечественной войны (1941 - 1945 гг.): дис.... канд. ист. наук: 07.00.02. Оренбург, 2007. 194 с.
255. Лазарева Л. Н. Экономическая реформа А.Н. Косыгина: предпосылки, причины, результаты, следствия: специальность 07.00.02 «Отечественная история»: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата исторических наук. М., 2011. 28 с.
256. Лукашевский В. М. Выявление и реализация резервов экономии металла в строительстве методами банковского контроля (на опыте работы Стройбанка СССР): дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. М., 1984. 178 с.
257. Макарова Н. Н. Повседневная жизнь Магнитогорска в 1929-1935 гг.: дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02. Магнитогорск, 2010. 280 с.
258. Меерович М. Г. От городов-садов к соцгородам: основные архитектурно-градостроительные концепции в СССР: 1917 - первая половина 1930-х гг.: автореферат дис. ... докт. архитектуры: 05.23.20. М., 2015. 46 с.
259. Меерович М. Г. Социально-культурные основы осуществления государственной жилищной политики в РСФСР : 1917-1941 гг.: дис. ... докт. ист. наук: 24.00.01. Иркутск, 2004. 659 с.
260. Пирожкова И. Г. Строительное законодательство Российской империи: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01. Тамбов, 2006. 203 с.
261. Сафонов М. А. Становление организационно-правовых основ народнохозяйственного планирования в советском государстве в 1917-1932 гг.: автореферат дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01. Екатеринбург, 2017. 29 с.
262. Токмин С. А. Партийные акты в системе источников советского права: автореферат дис. ... канд. юр. наук : 12.00.01. Омск, 2016. 19 с.
263. Харрасов Ф. Ф. Жилищное строительство в Башкирской АССР в 1945-1964 гг. : автореферат дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02. Оренбург, 2017. 30 с.

Научные статьи

264. Çelik, Ö. (2021). The roles of the state in the financialisation of housing in Turkey. *Housing Studies*. URL: <https://doi.org/10.1080/02673037.2021.1928003> (дата обращения: 07.01.2022)
265. Della Spina, L., Calabrò, F., & Rugolo, A. (2020). Social housing: An appraisal model of the economic benefits in Urban regeneration programs, 12(2). URL: <https://doi.org/10.3390/su12020609> (дата обращения: 07.01.2022).
266. Hananel, R., Krefetz, S. P., Vatury, A. (2021). Public Housing Matters: Public Housing Police in Sweden, the United States, and Israel. *Journal of Planning Education*

- and Research, 41(4), 461-476. URL: <http://doi.org/10.1177/0739456X18793702> (дата обращения: 07.01.2022).
267. Sundström, A., & Ahmadi, Z. (2019). The mediating role of CSR on the market orientation and strategic performance relationship-A study of the public housing companies in Sweden. *Sustainability (Switzerland)*, 11(6). URL: <https://doi.org/10.3390/su11061537> (дата обращения: 07.01.2022).
268. Алферова И. В. Модернизация быта по-коммунистически: проекты и результаты (1917 - 1920-е гг.) // Вестник БГУ. 2011. № 2. С.12-17. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/modernizatsiya-byta-po-kommunisticheski-proekty-i-rezultaty-1917-1920-e-gg> (дата обращения: 10.12.2019).
269. Белиц-Гейман П. С. Создадим строительный кодекс // Наше строительство. 1937. № 12. С. 4-6.
270. Борисюк Н. К., Ермакова Ж. А. От совнархозов до кластеров. Часть 2. Совнархозы в 1957-1965 гг. // Вестник Самарского государственного университета. 2015. №2 (124). С. 100-107.
271. Брауде И. Л. Необходим ли институт права застройки в Гражданском кодексе СССР? // Социалистическая законность. 1947. № 6. С. 10-12.
272. Бышков П. А. Институт ограниченных вещных прав на земельные участки в законодательстве и доктрине в дореволюционной и советской России // Вестник РУДН, серия Юридические науки. 2010. № 4. С. 12-20.
273. Вильнянский С. И. Право застройки в СССР // Ученые записки / Харьковский юридический институт. 1940. Выпуск 2. С. 3-8.
274. Винниченко О. Ю. К вопросу об определении статуса партийных актов в системе источников советского права / О. Ю. Винниченко, А. М. Ваганов // Вестник Тюменского государственного университета. 2012. № 3. С. 204-209.
275. Галкин О. В. Роль и значение партийных актов в осуществлении прокурорского надзора в СССР в 1920-е-1930-е годы // Пролог: журнал о праве. 2021. №3 (31). С. 133-141.
276. Голомазова Т. Н. Значение опыта жилищного строительства в СССР как средства формирования гуманитарного пространства человека для современной России // Строительство: наука и образование. 2015. № 2. Ст. 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/znachenie-opyta-zhilischnogo-stroitelstva-v-sssr-kak-sredstva-formirovaniya-gumanitarnogo-prostranstva-cheloveka-dlya-sovremennoy> (дата обращения: 01.03.2020).
277. Горлов В. Н. Речь Н. С. Хрущёва на Всесоюзном совещании строителей в декабре 1954 г. Как один из первых шагов в направлении десталинизации советского общества // Вестник МГОУ. Серия: История и политические науки. 2018. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rech-n-s-hruschyova-na-vsesoyuznom-soveshchanii-stroiteley-v-dekabre-1954-g-kak-odin-iz-pervyh-shagov-v-napravlenii-destalinizatsii> (дата обращения: 09.01.2021).
278. Гутарова Н. А. Применение метода периодизации в теории права: на примере эволюции основных понятий и представлений о праве народов на самоопределение // Северо-Кавказский юридический вестник. 2011. № 4. С. 41-46.

279. Дементьев Д. А. Опыт проектирования деревянного жилья в СССР // Наука, образование и экспериментальное проектирование. 2021. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/opyt-proektirovaniya-derevyannogo-zhilya-v-sssr> (дата обращения: 31.08.2021).
280. Донаков Т. С. О юридической природе государственного пятилетнего плана экономического и социального развития союзной республики // Тезисы докладов на теоретической конференции аспирантов Института государства и права Академии наук СССР / Академия наук СССР. Институт государства и права. М., 1989. С. 36-41.
281. Журавлев В. В. Начальный этап решения жилищной проблемы в СССР // Вопросы истории. 1978. № 5. С. 33-46.
282. Заболотный М. А. Государственно-правовое регулирование городской жизни в России с 1917 по 1939 г // Вестник ННГУ. 2018. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvenno-pravovoe-regulirovanie-gorodskoy-zhizni-v-rossii-s-1917-po-1939-g> (дата обращения: 14.07.2019).
283. Згонников П. П. О проблемах регулирования вещных прав на природные ресурсы // Российская юстиция. 2015. № 1. С. 68 – 72.
284. Ильинский И. О. О составлении строительного устава Союза ССР // Наше строительство. 1930. № 19-20. С. 844-847.
285. Кодан С. В. Акты РКП(б)-ВКП(б)-КПСС и советское право. Размышления по поводу диссертации С.А. Токмина «Партийные акты в системе источников советского права» // Genesis: исторические исследования. 2016. № 2. С. 127-135.
286. Кодан С. В. Коммунистическая партия в законодательных практиках советского государства в 1917-1980-е годы (историко-теоретический контекст) // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2021. № 3. С. 31-50.
287. Корельский В. М. О партийно-государственных актах как источнике советского права // Правоведение. 1965. № 2. С. 23–28.
288. Красавцева Н. Г. Понятие «государственное жилищное строительство» в советском праве // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2022. № 3. С. 38–43. DOI: 10.18384/2310-6794-2022-3-38-43.
289. Красавцева Н. Г. Правовое регулирование банковского контроля за капитальным строительством в СССР // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2019. Т. 5 (71). № 1. – С. 286-293.
290. Красавцева Н. Г. Расчет эффективности правового регулирования на примере жилищного строительства в СССР // Право и государство: теория и практика. 2021. № 11(203). С. 80-82. DOI 10.47643/1815-1337_2021_11_83.
291. Красавцева Н. Г. Становление механизма правового регулирования государственного жилищного строительства в СССР // Аграрное и земельное право. 2021. № 7(199). С. 25-28. DOI 10.47643/1815-1329_2021_7_25.

292. Красавцева Н. Г. Этапы развития правового регулирования государственного жилищного строительства в СССР // Аграрное и земельное право. 2021. № 8(200). С. 68-71. DOI 10.47643/1815-1329_2021_8_68.
293. Красноженова Е. Е. Материально-бытовые условия эвакуированного населения в Нижнем Поволжье в период Великой Отечественной войны // Современные научные исследования и инновации. 2012. № 5 [Электронный ресурс]. URL: <http://web.snauka.ru/issues/2012/05/11859> (дата обращения: 03.03.2021).
294. Кропачева А. В. История развития административно-правового регулирования строительной деятельности // Современное право. 2010. № 2. С. 156-162.
295. Липецкер М. С. О юридической природе права застройки // Советское государство и право. 1947. № 3. С. 64-70.
296. Максимова О. Д. Жилищный кризис и попытки его преодоления в первых декретах Советской власти (1917-1918 гг.) / О. Д. Максимова, Н. Г. Красавцева // Аграрное и земельное право. 2020. № 2(182). С. 65-67.
297. Марченко М. Н. Тенденция повышения роли и значения индивидуальных актов в механизме правового регулирования современной России // Государство и право. 2018. № 4. С. 5-12.
298. Москаленко А.И. Многоквартирные жилые дома конца 19 – начала 20 веков // Инженерный вестник Дона. 2012. №4-1. С. 136. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mnogokvartirnye-zhilye-doma-kontsa-19-nachala-20-vekov> (дата обращения: 01.06.2019).
299. Новицкий И. Б. Развитие договорных обязательств в советском праве // Ученые записки / Московский юридический институт. 1948. Выпуск IV. С. 14-30.
300. Овчинников Н. И. Соотношение плана и договора в социалистическом хозяйстве // Тезисы докладов и научных сообщений на межвузовской теоретической конференции на тему: «Роль права в развитии социалистической экономики и демократии на современном этапе» / Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова. Юридический факультет. 1966. С. 67-68.
301. Пилипенко И. В. Динамика жилищного строительства в республиках СССР в 1920-1980-е гг. // Историко-экономические исследования. 2021. Т. 22. № 4. С. 567-595.
302. Полянский П. Л. Предмет правового регулирования как основание периодизации дореволюционной истории отечественного семейного права // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия Юридические науки. 2015. № 4(20). С. 31-38.
303. Пятков Д. В. Сделки и административные акты как основания гражданских правоотношений // Современное право. 2002. № 10. С. 11-15.
304. Рахманина Т. Н. Кодификационный акт в системе нормативных актов Советского государства // Проблемы совершенствования советского законодательства: Труды / Министерство юстиции СССР; Всесоюзный научно-

исследовательский институт советского законодательства. 1978. [Выпуск] 13. С. 16-26.

305. Романов Р. Е. Трудовая мобильность и рынок рабочей силы в СССР в годы Великой Отечественной войны (1941 - 1945 гг.) // ЭКО. 2016. №1 (499). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/trudovaya-mobilnost-i-rynok-rabochey-sily-v-sssr-v-gody-velikoy-otechestvennoy-voyny-1941-1945-gg> (дата обращения: 08.03.2021).

306. Сафонов М. А. К вопросу о правовой природе советских народнохозяйственных планов // Пролог: журнал о праве. 2018. № 4(20). С. 11-17.

307. Сирош Н. В. Реформы А. Н. Косыгина: анализ и оценка с точки зрения современных экономических реформ // Ученые записки Таврического национального университета имени В.И. Вернадского. Серия: Экономика и управление. 2013. Т. 26(65). № 1. С. 149-155.

308. Субанова Н. В. Правовая основа прокурорского надзора за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2019. № 5(73). С. 12-25.

309. Сунгуров А. Ю. Политическая система развитого социализма: от Хрущева к Черненко // История новой России <http://ru-90.ru> [Электронный ресурс]. URL: <http://ru-90.ru/content/сунгуров-аю-политическая-система-развитого-социализма-от-хрущева-к-черненко> (дата обращения: 08.06.2021).

310. Халфина Р. О. Административный акт и гражданско-правовой договор // Советское государство и право. 1952. № 1. С. 45-55.

311. Хан-Магомедов С. О. Хрущевский утилитаризм: плюсы и минусы / Сайт НИИ Теории и истории архитектуры и градостроительства [Электронный ресурс] http://www.niitiag.ru/pub/pub_cat/han_magomedov_hrushhevskij_utilitarizm_pljusy_i_minusy (дата обращения: 03.05.2021).

312. Харитонов А. Е. Основные этапы жилищного строительства в СССР // Вопросы истории. 1965. № 5. С. 50-64.

Прочая литература

313. Архитектура в СССР. 1939. № 11.

314. Архитектура в СССР. 1944. №6.

315. Белов В. П. Крупнопанельное жилищное строительство в СССР. М.: Министерство промышленного строительства СССР. Центральное бюро научно – технической информации, 1976. 18 с.

316. Всеобщая история архитектуры. Том 12. Книга первая. Архитектура СССР / под ред. Н.В. Баранова. М.: Стройиздат, 1975. 753 с.

317. Григорьев Ю. В. Уголки Ленина в жилищных товариществах. М.: Красная звезда, 1924. 15 с.

318. Еженедельник советской юстиции. 1929. № 22.

319. Жилищный кризис и борьба с ним / Н. П. Козеренко. М., Л.: Государственное издательство, 1928. 264 с.

320. Записки фабричного инспектора (из наблюдений и практики в период 1894-1908 гг.) / С. Гвоздев. М.: С. Дороватовский и А. Чарушников, 1911. 263 с.
321. Известия. 2 марта 1918 г.
322. Известия. 12 сентября 1918 г.
323. История государства и права СССР. Ч. 2. История советского государства и права. / [Сост. С. Н. Абрамов, Н. Г. Александров, Б. Я. Арсеньев и др.]. Под ред. проф. А. И. Денисова. М.: Юридическое издательство Министерства юстиции СССР, 1948. 235 с.
324. Источники российского права: вопросы теории и истории: учебник / отв.ред. М. Н. Марченко. М.: Норма, 2005. 335 с.
325. Кац Я. Ю. Москва, ее санитарное и эпидемиологическое состояние. М. Изд. Мосздравотдела, 1924. 55 с.
326. Колычев А. А. Рабочие на приисках Сибири: Томская горная область / Ал. Колычев. СПб.: Тип. т-ва Общественная польза, 1904. 166 с.
327. Коткин С. Предотвращенный Армагеддон. Распад Советского Союза, 1970–2000 / Пер. с английского И. Христофоров. М.: Новое литературное обозрение, 2018. 240 с.
328. Курс советского гражданского права. Особенная часть гражданского права: учебное пособие для вузов и комвузов / П. И. Стучка. М.: Государственное социально-экономическое издательство, 1931. 203 с.
329. Ленин В. И. Полное собрание сочинений. Т. 7. М.: Политиздат, 1967. 622 с.
330. Ленин В. И. Полное собрание сочинений. Т. 54. М.: Политиздат, 1975. 872 с.
331. Наше строительство. 1930. № 3-4.
332. Наше строительство. 1933. № 15-16.
333. Никонов Е. Е., Хатунцев А. И. Жилищное строительство в Москве (из опыта работы Московского государственного ордена Ленина и ордена Трудового Красного Знамени строительного треста Мосжилстрой). М.: Госстройиздат, 1958. 83 с.
334. Отдельные виды обязательств. Курс советского гражданского права / Всесоюзный институт юридических наук Министерства юстиции СССР. М.: Госюриздат, 1954. 360 с.
335. Пажитнов К. А. Положение рабочего класса в России. Т. 3: Революционный период (с 1905 по 1923 гг.). Л.: Путь к знанию, 1924. 240 с.
336. Правовые вопросы строительства в СССР / Под ред. д-ра юрид. наук И. Л. Брауде. М.: Госюриздат, 1960. 264 с.
337. Рашевский Н. Н. О положении рабочих на сахарных заводах / Н.Н. Рашевский. Киев: тип. 1-й Киев. артели печ. дела, 1906. 24 с.
338. Рубинштейн Б.М. Советское хозяйственное право: Учебник для слушателей правовых школ и вузов; Ленинградское отделение Коммунистической академии. Институт советского строительства и права. М.: Государственное издательство «Советское законодательство», 1935. 182 с.

339. Русское градостроительное искусство. Градостроительство России середины XIX - начала XX века. Кн. 2 / [Редкол.: Кириченко Е. И. и др.]. М.: Прогресс-Традиция, 2003. 560с.

340. Советское право: учеб. / З. Г. Андропова, В. Г. Вердников, А. Д. Воробьева и др.; под ред. Н. А. Тепловой. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Высш. шк., 1987. 463 с.

Интернет - источники

341. Ежегодник России 1910 г. С.-Петербург, 1911. / Исторические материалы <https://istmat.info> [Электронный ресурс]. URL: <http://istmat.info/node/25037> (дата обращения: 01.07.2019).

342. Ежегодник России 1915 г. Издание Центрального статистического комитета, Петроград, 1916. / Исторические материалы <https://istmat.info> [Электронный ресурс]. URL: <http://istmat.info/node/17163> (дата обращения: 01.07.2019).

343. Замахина Т., Кузьмин В. Дмитрий Медведев отчитался о работе кабинета министров // rg.ru: Российская газета, URL: https://rg.ru/2019/04/17/dmitrij-medvedev-otchitalsia-o-rabote-kabineta-ministrov.html?utm_source=rg.ru&utm_medium=subscription&utm_campaign=fresh (дата обращения: 18.04.2019).

344. Население империи по переписи 28-го января 1897 года по уездам. С.-Петербург, 1897. / Исторические материалы <https://istmat.info> [Электронный ресурс]. URL: <http://istmat.info/node/15771> (дата обращения: 01.07.2019).

345. Официальная статистика. Предпринимательство. Строительство // Федеральная служба государственной статистики <https://rosstat.gov.ru/> [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/14458> (дата обращения: 01.07.2022).

346. Перечень поручений по итогам пресс-конференции Президента [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/67556> (дата обращения: 11.01.2022).