

Устав Российской коммунистической партии (большевиков) [1919] // Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1986). 9-е изд., доп. и испр. Т. 2, 1917–1922. М., 1983. С. 201–209.

Устав Российской коммунистической партии (большевиков) [1922] // Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1986). 9-е изд., доп. и испр. Т. 2, 1917–1922. М., 1983. С. 573–583.

Устав Всесоюзной коммунистической партии (большевиков) [1925] // Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1986). 9-е изд., доп. и испр. Т. 3, 1923–1925. М., 1983. С. 474–489.

Устав Всесоюзной коммунистической партии (большевиков) [1934] // Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1986). 9-е изд., доп. и испр. Т. 6, 1933–1936. М., 1983. С. 133–145.

УДК 94(470.54-25).084.3

Д. Д. Ирвин

РЕВОЛЮЦИЯ, ГРАЖДАНСКАЯ ВОЙНА И ИСТОКИ СОВЕТСКОГО КОММУНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ, 1917–1922 гг. (на примере Екатеринбурга)

В этом докладе рассматриваются истоки и ранние годы советского коллективного управления с особым упором на муниципализацию, частную собственность и местную администрацию. Не стремясь преуменьшить революционный характер этих событий, я подчеркиваю преемственность с управлением государственным и частным имуществом с предыдущими правительствами. Наконец, утверждает, что «революционные» преобразования, последовавшие за новой экономической политикой в 1921 году, мало что радикально изменили с точки зрения городской и коммунальной администрации.

К л ю ч е в ы е с л о в а: революция, Гражданская война, местное самоуправление, Белое движение, реквизиция, муниципализация, коммунальное управление, Советская власть, РСФСР, НЭП.

В июле 1919 года, когда жестокая и разрушительная Гражданская война в России длилась уже более года, в Екатеринбурге была установлена советская власть. Как и во всех городах бывшей Российской империи, Екатеринбург подвергся резким социальным, политическим и экономи-

ческим преобразованиям, поскольку большевики создавали первое в мире «социалистическое государство». Одним из первых важных шагов, предпринятых в этом процессе, было становление управления «коммунальной» системы, материальную базу которой государство присвоило, захватив частные дома, промышленность, землю и природные ресурсы. В Екатеринбурге, как и во всех крупных городах страны, этот процесс осуществлялся Отделом коммунального хозяйства (Комхоз). В статье рассматриваются истоки и ранние годы советского коллективного управления с особым упором на муниципализацию, частную собственность и местную администрацию. Не стремясь преуменьшить революционный характер этих событий, подчеркивается преемственность с управлением государственным и частным имуществом с предыдущими правительствами. Наконец, утверждается, что «революционные» преобразования, последовавшие за новой экономической политикой в 1921 году, мало что радикально изменили с точки зрения городской и коммунальной администрации.

В общем, наиболее распространенные функции «коммунального управления» были связаны с очисткой улиц, канализацией, водой и теплом. Однако после Гражданской войны Комхозу передали не только управление этими важными областями, но и все прежние административные функции, которые выполнялись муниципальной администрацией, включая общественные работы (благоустройство), строительство, управление улицами и мостами, ремонт, надзор за общественными местами и парками и многое другое. Конечно, это были огромные обязанности для любого отдельного управленческого учреждения. Все это отражает большевистскую склонность к административной централизации. Тем не менее Комхоз не представлял собой явный разрыв с предыдущими административными структурами, и, для того чтобы понять деятельность Екатеринбургского Комхоза, необходимо начать с изучения структуры дореволюционной городской администрации, в частности городской думы.

Накануне Первой мировой войны Екатеринбургская городская дума и ее исполнительный орган, управа, более или менее отвечали за все муниципальное управление и общественные дела в городе (военная администрация гарнизона также сыграла значительную роль, но о ней пойдет речь). Как дума, так и управа имели в своем составе сеть подкомитетов с определенными обязанностями, большинство из которых были созданы в начале XX в., в том числе комиссия по благоустройству города (1909), строительная комиссия, хозяйственно-техническая комиссия и другие [ГАСО. Ф. 6. Оп. 1. Пред., с. 6]. Первая мировая война привнесла невероятные нагрузки на городскую администрацию, в условиях отсутствия

средств из центра, увеличения финансовых обязанностей (не в последнюю очередь для поддержки гарнизона) и падения налоговых поступлений. В течение этого периода дума начисляла значительные суммы долга как государственным, так и частным финансистам; к маю 1917 года городская администрация имела задолженность более чем на 2,2 млн рублей, при этом ежегодные процентные платежи превышали 170 000 рублей [ГАСО. Ф. 62. Оп. 1. Д. 620. Л. 357]. Большевики, а затем антибольшевистские учреждения унаследовали эти долги в городах, которые значительно затрудняли их способность осуществлять важные общественные текущие проекты.

Историки, особенно на Западе, часто указывали на большевистскую «национализацию» частной собственности как символ радикального идеологического плана большевизма в рамках социально-экономических преобразований. Однако акцент на антикапиталистической и революционной идеологии скрывает исторические преемственности, которые отразились в практике большевиков до и после Гражданской войны. Во-первых, в Екатеринбурге и его окрестностях были «национализированы» только крупные заводы, в то время как большинство других учреждений и жилых зданий были «муниципализированы» местными властями. Несмотря на значительное увеличение конфискаций большевиками муниципальной частной собственности – дома и магазины – данный процесс не всегда осуществлялся с идеологической целью. Так, например, на заседании бюджетно-финансовой комиссии городской думы в январе 1918 года городской голова С. Е. Чуцкаев рассказал о тяжелом финансовом положении в городе и растущих расходах на содержание милиции и других важных общественных услуг. Он заключил: «По мнению Гор. Головы могли бы помочь городу в данном случае муниципализация домов, в связи с тем, что он может получить в свою пользу квартирную плату» [ГАСО. Ф. 62. Оп. 1. Д. 624. Л. 34].

Муниципализация, изъятие и управление частной собственностью со стороны государства продолжались во время Гражданской войны, в период «белого» правления города, которое продолжалось с июля 1918 года по июль 1919 года. Депутаты городской думы, входившие в ее состав с последних выборов в ноябре 1917 года, впервые встретились на заседании 29 июля 1918 года и начали процесс «десоветизации». На практике это действительно означало воссоздание думского и управского комитетов и отмену системы комиссариата. В случае с Хозяйственно-технической комиссией она заключалась в замене слова «комиссариат» на «комиссию»,

поскольку большинство основных функций и персонал существенно не изменились [ГАСО. Ф. Р-1196. Оп. 1. Д. 1. Л. 30].

В то время как большая часть трудов в западной историографии в описании Белого движения подчеркивает приверженность его сторонников к частной собственности, денационализации основных отраслей промышленности и возвращение захваченных земель, но условия войны и «государственное строительство» привели к тому, что «белые» использовали аналогичные методы для контроля над недвижимостью в Екатеринбурге и всего муниципального дела. В условиях антибольшевистских режимов, имущество и частные предприятия были конфискованы и реквизированы прежде всего военными в рамках процесса, начавшегося во время Первой мировой войны. Как и в случае с большевиками, осуществление государственного контроля над объектами не носило идеологического характера, а было обусловлено прежде всего ответом на военные нужды, которые оказали огромное давление на местные власти, которые по-прежнему недофинансировались и почти не поддерживались центральным правительством.

Екатеринбург являлся гарнизонным городом и тыловым районом для воинских частей, направлявшихся на фронт из Сибири и Дальнего Востока, поэтому с 1914 года в городе располагались десятки тысяч солдат. В 1916 году количество солдат, расквартированных в городе, колебалось от 20 до 30 тысяч [ГАСО. Ф. 387. Оп. 1. Д. 10. Л. 163], а в 1917 году это число достигло 45 000 человек, в то время как гражданское население города составляло около 71 000 человек [ГАСО. Ф. Р-1196. Оп. 1. Д. 4. Л. 115]. Помимо содействия распространению инфекционных заболеваний, таких как тиф, а также повышения уровня преступности и пьянства, расквартирование солдат оказалось почти невозможной задачей как для гражданских, так и для военных властей. В то время как офицеры обычно расквартировывались в комнатах частных домов и квартир (у домовладельцев не было выбора в этом вопросе), солдаты размещались везде, где можно было найти место. Обычно это были самые большие здания в городе, в частности школы. Образовательные учреждения оказались особенно востребованы военными властями из-за их размера, и они были реквизированы как для размещения солдат, так и для многочисленных военных бюрократических учреждений. Это фактически привело к тому, что образовательная жизнь в городе почти остановилась, поскольку гражданские власти отчаянно пытались найти альтернативные помещения для школ, а также финансирование для оплаты учителей, но не добились успеха.

Подобная динамика и напряженность между гражданской и военной властями продолжались весь период революции и Гражданской войны. Согласно отчету городской управы, с августа 1918 года, сразу после того как город был захвачен «белыми», военные оккупировали более 300 помещений в Екатеринбурге [ГАСО. Ф. Р-1196. Оп. 1. Д. 4. Л. 116]. Насущное стремление военных занять здания и помещения в городе не ограничивалось школами и другими учебными заведениями, и на протяжении всей Гражданской войны они усиливали контроль над частными и общественными зданиями и учреждениями. В одном отчете комитета, якобы посвященного борьбе с распространением инфекционных заболеваний, квартирмейстер гарнизона предложил закрыть все рестораны в городе и «приспособить их помещения под воинский постой». Вместо закрытых ресторанов также предлагалось открыть «питательные пункты» [РГВА. Ф. 39797. Оп. 1. Д. 5. Л. 229]. Такой подход сильно напоминал, «советскую» систему управления и распределения продуктов питания.

В дополнение к захвату государственных и частных учреждений военными властями городское самоуправление было вынуждено платить за содержание, уборку и ремонт этих зданий практически самостоятельно, без помощи военных. Например, стоимость базовой уборки и поддержания санитарных норм этих военных зданий за семь месяцев в 1918 году составила более 330 000 рублей [ГАСО. Ф. Р-1196. Оп. 1. Д. 4. Л. 116]. Теоретически военные должны были выделять четверть средств на оплату «аренды» комнат солдатами, но фактически ничего не платили, создавая бюджетный дефицит, при котором невозможно было управлять городом. При этом городские власти, в частности городская управа, работали в тандеме с военными и были соучастниками захвата и присвоения общественных зданий для военных нужд. Так, например, военные власти стремились контролировать и реквизировать имущество недавно открытого Уральского горного института, жемчужины образовательной системы города, но столкнулись с жесткой оппозицией со стороны городской думы, которая хотела оставить его открытым для студентов. Тем не менее управа тайно организовала сделку с военными, чтобы передать институт под их эгиду, что привело к увольнению директора института, а также потере 100 000 рублей итальянской компании, которая занималась постройкой здания. Этот инцидент вызвал крупный скандал на местной политической арене, но дума в конечном счете не смогла уличить военные власти и их «союзника» – управу [ГАСО. Ф. 8. Оп. 1. Д. 1995. Л. 106].

После того, как 13 июля 1919 года красные захватили Екатеринбург, начался короткий период административного хаоса, так как победители

стремились установить порядок в городе и воссоздать учреждения советской власти. Военно-революционный комитет был основным политическим и административным учреждением в Екатеринбурге до сентября 1919 года, то есть до организации уездного и городского исполкома. Однако планы организации учреждений муниципального управления появились гораздо раньше. 9 августа 1919 года структура организации была определена специальным комитетом. Опять же с небольшими незначительными отличиями (включая передачу строительства новых зданий в Отдел государственных сооружений) новый Отдел коммунального хозяйства отражал административную структуру своих предшественников, Хозяйственно-технический комиссариат и городскую управу. Его функции заключались в контроле над всеми техническими и строительными материалами, пожарным департаментом, «ассенизационным обозом», уборкой улиц, городскими банями, обслуживанием мостов и улиц, муниципальными мастерскими, скотобойнями, прачечными и другими учреждениями. В то же время концентрация стольких разнообразных аспектов деятельности в руках муниципальной администрации (на первом заседании ответственных работников было отмечено, что отдел «охватывает многие отрасли хозяйственно-экономической жизни города и уезда»), не означало радикального отхода от прошлого, поскольку почти все данные функции были ранее в той или иной форме под государственным управлением [ГАСО. Ф. Р-2601. Оп. 1. Д. 294. Л. 2–4].

В первые дни Комхоз в основном создал организационные комиссии, провел разграничение обязанностей и передал часть собственности под юрисдикцию другим вновь созданным отделам местной советской администрации. Эта задача была значительно сложнее из-за неорганизованного и конкурентного характера административной системы, в которой участвовали соперничавшие различные учреждения, с определенными ресурсами и персоналом. Командование частей Красной армии поддерживало в городе гарнизон и продолжало давнюю традицию реквизиции зданий в военных целях. Это ставило обе организации в постоянный конфликт с точки зрения управления ресурсами города, особенно с квартирами и жилыми помещениями. Так, в 1920 году один из членов Екатеринбургского городского совета объявил: «Военные власти, вмешивающиеся в решение жилищных вопросов, не имеют на это ни морального ни юридического права» [ГАСО. Ф. Р-53. Оп. 1. Д. 66. Л. 8]. Более того, в 1921 году глава Комхоза отметил: «Но самым большим и узким местом во всем жилищно-квартирном вопросе является расквартирование воинских частей» [ГАСО. Ф. Р-62. Оп. 1. Д. 43. Л. 98]. Другие

конфликты между учреждениями были потенциально более опасными. Например, отдел получил запрос от пожарных служащих в отношении ареста районного брандмейстера губчека, что создало большие сложности в организации пожарной службы [ГАСО. Ф. Р-2601. Оп. 1. Д. 294. Л. 10]. Столкновение между гражданскими и военными властями и службами безопасности, которые остро возникли во время Первой мировой войны и продолжались на протяжении всей революции и Гражданской войны, не уменьшило или резко не изменило свою динамику в первые «трансформационные» годы советской власти.

Это не означает, однако, что за это время не наблюдалось «социалистических» преобразований или по крайней мере попыток их создания. Некоторые из более радикальных шагов, которые были осуществлены, включали массовое использование принудительного труда для санитарного дела и строительства (хотя предыдущие режимы использовали аналогичные подходы только для военнослужащих); массовая конфискация мебели, которая была депонирована на складах под наблюдением Комхоза (в основном для распространения среди советских учреждений); сосредоточение внимания на предоставлении ресурсов и электроэнергии рабочим, а также более суровые наказания за несоблюдение правительственных распоряжений. Отдел даже обсуждал планы радикального переселения городского населения, то есть перемещения «нерабочих» элементов на окраины и привлечения рабочих в центр города; однако нет никаких доказательств того, что такое масштабное переселение когда-либо осуществлялось [ГАСО. Ф. Р-2601. Оп. 1. Д. 294. Л. 6].

Однако основная задача отдела заключалась в решении «жилищного вопроса» и обеспечении адекватного жилья для населения города, что было вызвано кризисом, длившимся с начала войны. Отдел во главе с А. Н. Жилинским, который стал руководителем в 1920 году, подвергся сильной внутренней и публичной критике за проводимую им жилищную политику. Очевидно, что практическое управление жилыми помещениями (дома с более чем четырьмя квартирами) управлялись домовыми комитетами, которые были сформированы в октябре 1919 года и отвечали за содержание, ремонт, санитарные условия и взаимодействие с местным самоуправлением [ГАСО. Ф. Р53. Оп. 1. Д. 64. Л. 20], а Комхоз контролировал распределение жилых помещений. Однако эти домовые комитеты практически не функционировали и постоянно реформировались и реорганизованы. В результате проведенного в 1920 году расследования городского совета было отмечено, что такие комитеты практически не осуществляли государственной политики и их деятельность была

«совершенно не справедливой» [ГАСО. Ф. Р-62. Оп. 1. Д. 43. Л. 97–98]. Таким образом, обвинение пало на Комхоз за отсутствие эффективной жилищной политики, и Жилинский вынужден был защищать себя и даже свою квартиру не только от критики членов партии и тех, кто находился в советской администрации, но также от атак газет и публичных жалоб [ЦДООСО. Ф. 225. Оп. 1. Д. 278. Л. 84]. Даже общественная кампания по очистке жилых помещений, так называемые «недели оздоровления жилищ», не смогла улучшить ситуацию и репутацию Комхоза.

Жилье не было единственным сектором, в котором «новое» советское городское коммунальное управление не достигло своих целей. Благоустройство, санитарные условия, ремонт и содержание зданий резко сократились в первые годы советской власти, несмотря на то, что эти сектора уже были опустошены Гражданской войной. В докладе городского совета от февраля 1920 года отмечалось, что «Екатеринбург в смысле благоустройства занимает одно из последних мест, по отношению к другим городам» [ГАСО. Ф. Р-62. Оп. 1. Д. 43. Л. 53]. Несмотря на необходимость радикальных улучшений в инфраструктуре города, особенно в системах канализации и водоснабжения (город страдал от эпидемий тифа с момента революции до начала 1920-х годов в основном из-за плохих санитарных условий), местные власти не смогли найти время для проведения значимых «преобразований» городской среды. Комхоз получил очень негативные отзывы и нарекания со стороны городского совета из-за того, что в феврале 1920 года в городе действовала только одна баня, и она была ненадолго закрыта для ремонта [ГАСО. Ф. Р-62. Оп. 1. Д. 43. Л. 53]. Строительство городской канализационной системы в городе не начиналось вплоть до 1927 года (когда Екатеринбург уже назывался Свердловском) и не было завершено до начала 1930-х годов [Орлов, с. 65].

В 1922 году Жилинский призывал к полной реорганизации отдела и массовому увеличению необходимого финансирования, однако мало что изменилось коренным образом. На пленарном заседании городского Совета в феврале 1922 года Жилинский отметил, что в городе было 1 600 домов, принадлежавших людям, бежавшим с «белыми», и поэтому такие покинутые здания находились в состоянии бесхозяйственности и запустения. Инфраструктура и общественные работы Екатеринбурга были опустошены Гражданской войной, но был достигнут небольшой прогресс в приведении состояния города на довоенный уровень. Помимо дополнительного финансирования и реорганизации, план, предложенный Жилинским, был ничем иным, как отказом от многих основополагающих принципов советского проекта коммунального управления город-

скими ресурсами и имуществом. Разумеется, эти новые установки были получены из центра и отразили общий сдвиг страны в сторону новой экономической политики, а также сыграла свою роль местная специфика. Новый план заключался в переносе ответственности по уходу и содержанию имущества и недвижимости от Комхоза к учреждениям или комитетам по жилищному строительству, отвечающим за здания, за арендную плату, за новые инициативы и наложения суровых «репрессий» на арендаторов, которые не чистили и не ухаживали за жилыми помещениями. Отдел по-прежнему контролировал все элементы благоустройства и общественных работ, но эта работа в значительной степени была неэффективной из-за структуры местного и регионального управления, поскольку Отдел был подчинен уездным и губернским учреждениям [ГАСО. Ф. Р-511. Оп. 1. Д. 269. Л. 64].

В заключение, чтобы понять социальные, политические и экономические «преобразования», принятые большевиками, необходимо начать с изучения эволюции государственной политики во время Первой мировой войны. В то время как большевики предлагали революционную программу по преобразованию бывшей Российской империи на основе социалистической утопии, на практике они просто продолжали или усиливали существующую политику, разработанную предыдущими правительствами. Сосредоточив внимание на местном уровне, и в частности муниципальном управлении, в городе, таком как Екатеринбург, где наблюдались быстрые и хаотичные изменения режимов, эти практики и преобразования становятся более заметными и значительными для понимания того, как была построена и функционировала государственная власть. Более того, даже некоторые из более радикальных политических установок большевиков никогда не были реализованы из-за административного хаоса и беспомощности, нехватки ресурсов, финансов и разрухи, вызванных годами войны и революции. С этой точки зрения, ранние годы советской власти кажутся гораздо менее «революционными» и «преобразующими», но скорее хаотичными и неэффективными, так как новое правительство отчаянно искало новые и эффективные модели политического, экономического и социального развития.

Государственный архив Свердловской области (ГАСО). Ф. 8 (Екатеринбургская Городская Дума); Ф. 62 (Екатеринбургская Городская Управа, 1870–1918 гг.); Ф. 387 (Екатеринбургский Распорядительный Комитет, 1915–1917 гг.); Ф. Р-53 (Екатеринбургский Губернский и Уездно-Городской Отдел Коммунального Хозяй-

ства, 1919–1923 гг.); Ф. Р-62 (Екатеринбургский Уездный Исполком, 1919–1923); Ф. Р-511 (Отдел Управления Губернией Исполкома Екатеринбургского Губернского Совета, 1919–1923 гг.); Ф. Р-1196 (Екатеринбургская Городская Управа, 1918–1919 гг.); Ф. Р-2601 (Коллекция документов по истории рабочего и революционного движения и установления Советской власти на Урале, 1881–1927 гг.).

Орлов И. Б. Коммунальная страна: становление советского жилищно-коммунального хозяйства (1917–1941). М., 2015.

Русский государственный военный архив (РГВА). Ф. 39797 (Начальник штаба гарнизона г. Екатеринбург («Российское правительство»), 1918–1919 гг.).

Центр документации общественных организаций Свердловской области (ЦДОСО). Ф. 225 (Екатеринбургский Уездный Комитет РКП(б), 1919–1923 гг.).

УДК 94(47).084:351.83

М. Г. Меерович

«КТО НЕ РАБОТАЕТ, ТОТ НЕ ЖИВЕТ...» – СОВЕТСКАЯ СИСТЕМА ПРИНУЖДЕНИЯ К ТРУДУ (ТРУДОВЫЕ КНИЖКИ, ПАСПОРТА, ПРОПИСКА)

Рассматриваются причины введения в послереволюционной России трудовых и рабочих книжек, удостоверений личности, паспортов и иных документов, как средств учета трудовых ресурсов и принуждения их к отбытию обязательной трудовой повинности.

К л ю ч е в ы е с л о в а: паспорт, прописка, трудовая книжка, рабочая книжка, мобилизационная экономика, контроль над населением, принуждение к труду.

Советская власть в течение всего срока своего существования отработывала, доводя до организационно и процедурно завершенного вида приемы и способы контроля над населением, и в частности удержания вольных трудовых ресурсов подле мест приложения труда. Одной из таких форм являлись паспорта, трудовые книжки, введенные декретами СНК от 5 октября 1818 г., а также декретом от 25 июня 1919 г. и т. д. [СУ РСФСР. 1919. № 28, ст. 315] и прочие документы, удостоверявшие личность и привязывавшие людей к месту работы и неразрывно связанному с ним месту проживания.

История появления трудовых книжек и паспортов такова: в 1918 г., большевики, провозглашают всеобщую и обязательную трудовую повинность, необходимость введения которой обосновал В. И. Ленин в напи-