

Academia. Архитектура и строительство, № 4, стр. 91–98.

Academia. Architecture and Construction, no. 4, pp. 91–98.

Исследования и теория

Научная статья

УДК 711.1:711.00

doi: 10.22337/2077-9038-2022-4-91-98

Косенкова Юлия Леонидовна (Москва). Доктор архитектуры, член-корреспондент РААСН. Институт архитектуры и градостроительства Национального исследовательского Московского государственного строительного университета (Россия, 129337, Москва, Ярославское шоссе, 26. НИУ МГСУ); Департамент архитектуры Российского университета дружбы народов (Россия, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6. РУДН). E-mail: jkosenkova@yandex.ru.

Kosenkova Julia L. (Moscow). Doctor of Sciences in Architecture, Corresponding Member of RAACS. The Institute of Architecture and Urban Planning of the National Research Moscow State University of Civil Engineering (Russia, 129337, 26, Yaroslavskoye Shosse, Moscow, Russia. NRU MGSU); The Department of Architecture of the Peoples' Friendship University of Russia (Russia, 117198, Moscow, Miklukho-Maklaya str.6. RUDN). E-mail: jkosenkova@yandex.ru.

Наркомат коммунального хозяйства РСФСР в системе управления градостроительством 1930-х годов: черты преемственности

Аннотация. Статья является продолжением серии исследований, посвящённых системе управленческих и научных учреждений, оказавших влияние на развитие советского градостроительства в 1930-е годы. Отражены результаты изучения деятельности Наркомата коммунального хозяйства РСФСР, образованного по постановлению ВЦИК и СНК РСФСР 20.07. 1931 года. В 1930-е годы, когда на фоне быстро набиравшей обороты индустриализации особые надежды возлагались на централизованное управление градостроительством, НККХ играл значительную роль, поскольку в его задачи входило упорядочение проектного дела, практики строительства новых и реконструкции существующих городов России. Представляют интерес реальные условия взаимоотношений НККХ с другими близкими по назначению учреждениями, в том числе союзного уровня, а также неоднозначный способ его взаимодействия с низовым звеном системы – отделами коммунального хозяйства при горисполкомах. Особое внимание уделяется вопросам преемственности Наркомхоза как в методах работы, так и кадровой политике, с его предшественником – Главным управлением коммунального хозяйства НКВД РСФСР, (после ликвидации последнего в 1930 году – при СНК РСФСР). Специалисты старой школы и подходы к руководству местным хозяйством дореволюционного периода оказали определённое влияние на деятельность НККХ. Это отразилось, в частности, на характере градостроительных законопроектов, создававшихся Наркомхозом. Раскрываются трудности перестройки работы Наркомата в середине – второй половине 1930-х годов в связи с изменением требований

к социалистическому городу. Даются краткие биографические сведения об основных специалистах.

Ключевые слова: история советского градостроительства, система управления планировкой и застройкой городов, представления о городе в 1920–1930-е годы, строительство «социалистических городов», градостроительное законодательство

The People's Commissariat of Communal Services of the RSFSR in the Urban Planning Management System of the 1930s: Lines of Continuity

Abstract. The article continues the series of studies devoted to the system of administrative and scientific institutions that influenced the development of Soviet urban planning in the 1930s. It shows the results of the study of activities of the People's Commissariat of Public Utilities of the RSFSR (NKKH), formed by the decree of the All-Russian Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the RSFSR (20.07.1931). In the 1930s, when against the backdrop of rapid industrialization special hopes were placed on the centralized management of urban planning, the NKKH played a significant role, since its tasks included regulation of the project planning and the practice of building new and reconstructing existing cities in Russia. The study pays attention to the actual conditions of relations between the NKKH and other institutions that were close in purpose, including those of the all-Union level, as well as the ambiguous way of its interaction with the lower level of the system – the departments of communal services managed by the City Executive Committees. Particular attention is paid to the succession of the NKKH, both in working methods

and personnel policy, to its predecessor – the Main Directorate of Communal Services of the People's Commissariat of Internal Affairs of the RSFSR (after the liquidation of the latter in 1930 – of the Council of People's Commissars of the RSFSR). Old-school specialists and approaches to the management of the local economy of the pre-revolutionary period had a certain influence on the activities of the NKKH. This was reflected, in particular, in the nature of the town-planning bills created by the NKKH. The difficulties of restructuring of the NKKH work in the second half of the 1930s, which was connected to the change in requirements for a socialist city, are revealed. The study also gives brief biographical information about the main specialists of NKKH.

Keywords: history of Soviet urban planning, management system of urban planning and development, ideas about the city in the 1920s–1930s, construction of "socialist cities", urban planning legislation

Практическая сторона постановки градостроительного дела в СССР до сих пор остаётся недостаточно изученной. Между тем для градостроительства, развивавшегося в условиях советской системы, этот аспект имел весьма важное, если не решающее значение. Фактически полное огосударствление градостроительного процесса делало создание продуманной и эффективной системы управления застройкой городов и поселков особенно ответственным звеном.

В 1931 году состоялся получивший широкую известность июньский пленум ЦК ВКП(б), где рассматривались вопросы развития городского хозяйства страны. Он дал определённый импульс к наведению порядка в сфере управления градостроительством и, в частности, к созданию в том же 1931 году трёх важных государственных структур, призванных вывести городское хозяйство, в том числе и планировку городов, на новый качественный уровень: Наркомата коммунального хозяйства РСФСР, Академии коммунального хозяйства при Совнаркоме РСФСР и Всесоюзного совета по коммунальному хозяйству при ЦИК СССР.

Все эти структуры в той или иной степени были уполномочены руководить развитием советского градостроительства, поскольку по традиции, сформировавшейся до революции и в определённой степени продолженной в 1920-е годы, дело планировки и застройки городов рассматривалось как составляющая часть управления городским хозяйством.

Все три вновь созданные структуры, несмотря на очевидную, казалось бы, разницу в своих функциях и предназначении, на самом деле в значительной степени дублировали друг друга, обладали множественностью и в то же время неопределённостью функций. Так, Наркомат коммунального хозяйства, будучи по определению управленческо-распорядительным органом, на самом деле в начале 1930-х годов оказался структурой, где формировался научно-градоведческий подход к городу, основанный на выявлении и развитии тех возможностей, которые заложены в комплексе индивидуальных

особенностей каждого существующего города. Формирование этой тенденции требовало длительной, кропотливой работы, не отвечавшей по существу постановки проблемы целям государства, связанным с индустриализацией страны.

Академия коммунального хозяйства, задуманная, прежде всего, как научная структура, в то же время была наделена, по крайней мере, в соответствии с приданным ей статусом, определёнными административными функциями, ей вменялось в обязанность координировать и направлять все научные разработки в этой отрасли, причём фактически на уровне всей страны, а не только РСФСР [1].

ВСКХ, являясь Советом при высшем органе исполнительной власти в стране, обязан был разрабатывать стратегическую направленность развития не только коммунального хозяйства и жилищного строительства, но также вопросов расселения, планировки и реконструкции городов, подготавливать соответствующие постановления ЦИК СССР и Совнаркома СССР. На деле же он был вынужден оперативно решать многие текущие управленческие вопросы, а также отчасти выполнять научные функции, анализируя складывающуюся обстановку и обобщая собранные данные «с мест» [2].

Наркомат коммунального хозяйства РСФСР, в отличие от двух других учреждений, не создавался «на пустом месте», в багаже его предшественников уже были определённые наработки и даже традиции организации работы по развитию местного хозяйства, уходящие корнями не только в 1920-е годы, но и в дореволюционный период. Министерство внутренних дел Российской империи обладало значительными полномочиями в сфере руководства городскими и земскими учреждениями местного самоуправления, осуществляло их организационную и финансовую поддержку. Как полагают современные историки, земская и городская реформы второй половины XIX века, в проведении которых немалую роль сыграло МВД, стали важной частью преобразований общественного и государственного устройства России. Несмотря на то, что реформы не были доведены до логического конца, исторический опыт деятельности пореформенных органов земского и городского самоуправления свидетельствовал об их достаточно высокой результативности в обустройстве и решении местных социальных и хозяйственных нужд [3].

Сразу после революции вопросы управления местным хозяйством также были возложены на Наркомат внутренних дел РСФСР. Здесь было создано Главное управление по делам местного хозяйства, которое 18 декабря 1917 года декретом СНК было преобразовано в самостоятельный Народный комиссариат по местному самоуправлению (НКМС). В его распоряжение были переданы «касса городского и земского кредита и все относящиеся к местному самоуправлению учреждения» [4]. Но Комиссариат просуществовал всего три месяца, а местные думы и управы были, как известно, распущены, не вписавшись в новую систему власти.

Не последнюю роль сыграли и политические обстоятельства: среди сотрудников НКМС было немало членов эсеровской партии, а пост наркома занимал левый эсер В.Е. Трутов-

ский¹, признанный специалист по местному самоуправлению. Его заместителем стал большевик А.П. Смирнов². Трутовский был против роспуска городских и земских управ, считая, что они с их отлаженным аппаратом и профессиональным кадровым составом вполне могут подчиняться новым органам самоуправления – местным Советам. Однако в реальности «на местах» взаимоотношения между старыми и новыми учреждениями самоуправления складывались весьма драматично [5].

Некоторые современные историки считают, что НКМС был прежде всего политическим проектом в рамках временной коалиции большевиков с левыми эсерами, распавшейся весной 1918 года [6]. В марте 1918 года Комиссариат был распущен, так и не успев развернуть в полной мере свою деятельность. Отделы земского и городского хозяйства преобразовали в отдел местного хозяйства НКВД, куда перешли работать практически все «старые специалисты»³. Руководителем отдела назначили члена коллегии НКВД А.П. Смирнова.

В апреле 1920 года отдел местного хозяйства был переименован в коммунальный отдел, в свою очередь, преобразованный в 1921 году (точная дата не установлена) в Главное Управление коммунального хозяйства (ГУХК) НКВД РСФСР. Переименование отдела местного хозяйства в коммунальный отдел не было случайным, поскольку ГУХК фактически были переданы функции городских и земских органов самоуправления в значительно урезанном виде – только в их хозяйственных аспектах. В дальнейшем это осложняло деятельность ГУХК и его преемника – Наркомата коммунального хозяйства РСФСР, в их взаимоотношениях с местными Советами, зачастую руководствовавшимися лишь общеполитическими указаниями власти.

ГУХК, где работали многие специалисты городского дела «старой школы», в своей деятельности стремилось опираться на уже наработанный опыт, поэтому изучение любой проблемы городов, обсуждавшейся в советских условиях, велось с при-

влечением множества фактических данных, отражавших дореволюционную практику муниципального хозяйства. Даже научная библиотека МВД, содержащая огромное количество изданий по управлению местным хозяйством, специально была перевезена из Петрограда в Москву и передана в распоряжение ГУХК.

Большую роль играл Научно-технический совет ГУХК, дававший научные заключения на проекты, поступавшие как из центральных органов, так и «с мест». Туда были приглашены не только сотрудники Управления, но и другие крупнейшие специалисты в разных областях, в том числе в области планировки городов. Он делился на три секции: градостроительную, санитарно-техническую и финансово-экономическую. Председателем НТС ГУХК был известный градостроитель, гражданский инженер В.Н. Семёнов, затем его сменил на этом посту инж. Л.И. Органов, один из самых авторитетных и образованных сотрудников ГУХК и впоследствии НКХХ⁴.

Помимо сохранения кадров, в вопросе о преемственности Наркомата коммунального хозяйства по отношению к своему предшественнику нужно отметить и другой немаловажный момент – значение консультационных, организационных, нормотворческих, информационно-аналитических функций, порой преобладавших над документами непосредственно управленческого характера. Такое странное, на первый взгляд, смещение объяснялось изменением статуса ГУХК НКВД ещё в 1920-е годы. В начале десятилетия законодательно регламентировались имущественные права местных Советов, начиналось формирование местных бюджетов, и коммунальная отрасль практически лишилась государственного финансирования. Становление НЭПа фактически привело к тому, что надобность в центральном государственном управляющем органе была подвергнута большому сомнению. Более того, и существование НКВД как директивного органа по отношению к местным Советам и коммунальным отделам местных исполкомов в эти годы также было неочевидно [7].

¹ Трутовский Владимир Евгеньевич (1889–1937) учился на юридическом факультете Харьковского университета, журналист, с 1907 года член партии эсеров, с 1917-го – член ЦК этой партии, после её раскола – член ЦК партии левых эсеров, склонявшихся к сотрудничеству с большевиками. Автор доклада «Основные начала местного самоуправления и муниципальная политика» на III съезде партии эсеров (май-июнь 1917 года), книги «Современное земство» (1915), брошюры «Задачи социалистов в городских думах» (1917). Член Учредительного собрания, делегат II–IV съездов Советов, член Совнаркома. После ухода с поста наркома Трутовский принял активное участие в левозерновском мятеже 6 июля 1918 года, подвергся арестам и ссылкам. Расстрелян 4 октября 1937 года. Реабилитирован в 1990-е годы (примечание автора).

² Смирнов Александр Петрович (1877–1938) – видный советский партийный и государственный деятель, занимавший ряд ответственных постов, в том числе наркома земледелия (1923–1928), с 1931 года – председатель Всесоюзного совета по коммунальному хозяйству. Имея значительный стаж революционной работы, критически относился к действиям руководства страны, коллективизации, пятилетнему плану. В ноябре 1932 года против него были выдвинуты политические обвинения, он был снят с поста председателя ВСКХ, со всех партийных постов, заняв незначительную должность в системе Наркомата лёгкой промышленности СССР. В 1934 году был исключён из партии, в 1938-ом осуждён «за антисоветскую деятельность» и расстрелян. Реабилитирован в 1958 году (примечание автора).

³ С большой долей вероятности можно предположить, что из НКМС перешёл и левый эсер, экономист Петров Михаил Николаевич (1881–1961), впоследствии ставший одним из видных сотрудников ГУХК и МОКХ (Московское областное коммунальное хозяйство). Биографические сведения о нём весьма скудны. До революции – активный деятель Всероссийского союза городов, автор книг: «Муниципальные системы Запада» (1914); «Муниципальные задачи социализма» (1918), а также большого количества статей по градостроительству в советских журналах. Заведовал отделом благоустройства (позднее благоустройства городов), один из первых в конце 1920-х годов поднял вопрос о социалистической планировке городов. В 1927–1928 годы подготовил правительственные постановления о планировке городов и соответствующую инструкцию НКВД. Судя по неполным документам, в 1930-е годы подвергся репрессиям, но не погиб (примечание автора).

⁴ Органов Леонид Иванович (1872–1949). По образованию – военный инженер. Закончил Высшую электротехническую школу (1897) и Военно-инженерную академию (1902). Награждён орденами Российской империи. В 1926–1929 годы – заведующий отделом благоустройства (градоустройства) ГУХК НКВД РСФСР, затем председатель НТС ГУХК. Автор ряда основополагающих градостроительных документов (или их проектов), выполненных в конце 1920-х годов. Планировка города трактовалась им как одно из средств рационального устройства населённого места, наряду с благоустройством, осуществляемым с помощью мероприятий коммунального хозяйства. Л.И. Органов впервые предложил развёрнутую программу подготовки коммунальных инженеров по планировке населённых мест. В 1930-е годы был «техническим директором» Гипрогора. Автор большого количества статей по проблемам градостроительства (примечание автора).

Орган управления коммунальной отраслью мыслился в годы НЭПа лишь как некий координирующий центр. Высказывались предложения упразднить ГУКХ, а функции регулирования местных финансов и местного хозяйства рассредоточить в различных иных ведомствах. В таких условиях руководство ГУКХ обратилось в местные учреждения с просьбой ответить на вопросы: должен ли сохраняться центральный орган коммунального хозяйства, и в каком виде целесообразно его существование. Поступившие отклики убедили в том, что исполкомы местных советов не могут считаться достаточно компетентными в этих вопросах, а статус ГУКХ как единого органа должен быть существенно повышен.

Впервые вопрос о создании самостоятельного, вне рамок НКВД, Наркомата коммунального хозяйства был поставлен на Втором съезде заведующих коммунальными делами, состоявшемся в Москве 15 октября 1920 года. Но тогда резолюция съезда не была утверждена. В 1930-е годы, когда происходила вертикализация власти, взаимоотношения НККХ и отделов коммунального хозяйства, плохо поддававшихся администрированию из центра и напрямую подчинявшихся исполкомам местных Советов [8], продолжали оставаться столь же непростыми, что во многом и предопределило характер деятельности Наркомата.

Формально Главное управление коммунального хозяйства было ликвидировано постановлением ЦИК СССР и СНК СССР 15 декабря 1930 года в связи с упразднением НКВД РСФСР. Но фактически Управление вместе с его кадрами было сохранено, перейдя в ведение СНК РСФСР [9; 10]. На этой основе и возник в июле 1931 года Наркомат коммунального хозяйства.

Преемственность ГУКХ и НККХ в значительной мере сказалась и в работе над градостроительным законодательством. В конце 1921–1922 годов была инициирована деятельность по подготовке первых советских законодательных актов в области градостроительства. В ГУКХ НКВД был составлен проект «Положения об установлении городских планов», разработанный с участием крупнейших теоретиков и практиков градостроительства и специалистов по оздоровлению городов того времени – В.Н. Семёнова, А.П. Иваницкого, Б.В. Сакулина, М.Н. Петрова, И.Г. Гельмана, М.Д. Загряцкого и др. Согласно этому документу, проекты планировки должны были предусматривать развитие города на 25 лет вперёд. Для их разработки и рассмотрения образовывались губернские комиссии по планировке, а также Высший и областные советы градоустройства в составе представителей заинтересованных ведомств и общественных организаций. Проекты планировки населённых мест должны были утверждаться Совнаркомом.

При разработке этого законопроекта в созданной ГУКХ Межведомственной комиссии разгорелась довольно жёсткая дискуссия, один из аспектов которой был связан с тем, что без скорейшей разработки новых планов городов невозможно быстрое развитие народного хозяйства, но в то же время поспешность и отсутствие глубокой подготовки, невыясненность путей

будущего развития большинства городов делают эту работу бессмысленной⁵. Попытки создать единый градостроительный закон были признаны преждевременными. Основное внимание было сосредоточено на периодическом проведении съездов по оздоровлению и благоустройству городов⁶.

Градостроительное законодательство по-прежнему не было выделено в отдельную отрасль. Так, например, отчасти эти вопросы были освещены в проекте нового Административного кодекса, проект которого разрабатывался в 1922–1923 годы НКВД в связи с начавшейся реформой административного деления РСФСР. Градостроительным вопросам была посвящена VI часть Кодекса, в которой трактовались не только общие правовые вопросы строительства и благоустройства, разработки планов населённых мест, земельных городских фондов, но даже основные требования к эстетике населённых мест. Несмотря на все утверждения о необходимости «рациональной распланировки населённых пунктов», до 1925 года включительно эта деятельность почти не развивалась. За это время работа местных органов коммунального хозяйства ограничивалась проведением мелких частичных планировок участков под жилищное строительство, ГУКХ НКВД издавал циркуляры и инструкции, чтобы как-то упорядочить эту застройку.

Лишь в 1927 году ГУКХ были разработаны и утверждены Малым Совнаркомом РСФСР «Правила о порядке составления, рассмотрения и утверждения планов существующего расположения городских поселений и посёлков и проектов планировки их», составлены списки городов, для которых планы должны быть разработаны в первую очередь⁷. В 1927 году, кроме того, ГУКХ НКВД был разработан и издан целый ряд инструкций, регламентирующих производство работ по составлению планов существующего расположения городских поселений, а также по вопросам экономико-технического и санитарного изучения городов в целях планировки.

Однако на рубеже 1920–1930-х годов, с началом широкого реального строительства и развёртывания индустриализации, потребность в основополагающем градостроительном законе стала особенно острой. Проект такого закона разрабатывался сразу в двух вариантах. Первый был предложен ГУКХ НКВД. Второй, более поздний вариант был создан секцией социалистического расселения Института экономики Коммунистической академии.

Законопроект ГУКХ исходил из того, что нельзя всё новое промышленное строительство, намеченное пятилетним планом, рассматривать как создающееся на пустом месте, значительная часть нового промышленного строительства будет иметь место в старых городах, а, следовательно, неизбежен и дальнейший рост этих городов. Ко всем факторам экономического порядка следовало присоединить, как считали разработчики проекта, культурно-притягательную силу старых городов, которая будет сохраняться даже при строительстве новых социалистических городов. Поэтому наряду с

⁵ ГАРФ. Ф. Р-4041. Оп. 2. Т. 1. Ед. хр. 40. Л. 40–41.

⁶ ГАРФ. Ф. Р-4041. Оп. 2. Т. 1. Ед. хр. 18. Л. 2–10; ГАРФ. Ф. Р-4041. Оп. 2. Т. 1. Ед. хр. 99. Л. 9–15.

⁷ ГАРФ. Ф. Р-4041. Оп. 2. Т. 1. Ед. хр. 344. Л. 104–112.

проблемой социалистического города не менее грандиозной проблемой является реконструкция старых крупных городов. Развитие населённых мест трактовалось в этом законопроекте прежде всего как создание наиболее благоприятных условий жизни для населения [11]. Работа над законопроектом продолжилась уже в Наркомате коммунального хозяйства.

Этот вариант отличался большей осторожностью, большей приближенностью к реалиям жизни, нежели вариант секции социалистического расселения. Но как раз именно эти качества мало отвечали духу времени, эйфории открывающихся, как тогда казалось, широчайших перспектив преобразования городов страны. Поэтому в основу закона «Об устройстве населённых мест РСФСР», утверждённого постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 1 августа 1932 г., был положен законопроект Коммунистической академии, где основное внимание уделялось строительству новых городов при промышленности. Как работать с существующими городами – в законе фактически не оговаривалось.

Ещё одна черта преемственности – в целом организация деятельности Наркомата коммунального хозяйства РСФСР в области планировки городов была направлена, как и у его предшественника, прежде всего на упорядочение проектного дела и практики строительства городов. Большую роль в этом играл, так же как и ранее в ГУКХ, Научно-технический совет (НТС) НККХ, куда поступали на рассмотрение практически все планировочные проекты, выполненные для РСФСР [12, с. 48]. Здесь также рассматривались инструкции по планировке городов, подготовленные внутри других ведомств, например, требования к выбору места для населённого пункта и размещению промышленности в черте города, подготовленные Институтом коммунальной санитарии и гигиены Наркомздрава.

В 1933 году в составе НККХ было образовано Управление планировки и жилищного хозяйства, его начальником был назначен Н.Ф. Попов⁸, заместителем – инженер В.И. Боберко, работавший ранее в ГУКХ НКВД. Под руководством Н.Ф. Попова было проведено разграничение проектно-планировочных работ по территориальному признаку между Гипрогором, Стандартгорпроектом и их филиалами и другими институтами, что внесло определённый порядок в проектную работу. В 1934 году, после критики проектных организаций, в частности, Гипрогора, в «Правде» и «Известиях», была проведена реорганизация этого крупнейшего института: в конце 1934 года он был переведён в Ленинград и частично разукрупнён. Из его состава были выделены две архитектурно-планировочные мастерские, непосредственно подчинённые НККХ. Состав Гипрогора был значительно обновлён и укреплён, в том числе за счёт украинских специалистов – сотрудников Гипрограда, работавших в Харькове.

Многие практические шаги, предпринимавшиеся Наркомхозом для улучшения градостроительного дела, как например, организация в городах геодезической службы или отделов строительного контроля [13], неизменно наталкивалось на нехватку финансов, технических средств и, главное, дефицит кадров специалистов, хотя в 1930-е годы существовала уже целая сеть курируемых Наркоматом вузов коммунального профиля.

Поэтому Наркомхозу приходилось делать многое за рамками своих прямых обязанностей, в том числе мобилизовывать местные властные структуры и общественность на более ответственное отношение к своим городам и посёлкам. Так, например, в 1934 году он практически возглавил соревнование по благоустройству городов, жилого фонда и объектов обслуживания населения, в котором приняли участие свыше 500 городов [14]. Наркомат коммунального хозяйства, как и ГУКХ, нацеленный на текущую практическую, в том числе организационную, работу, в своей деятельности опирался на научную базу, создаваемую не только в своих собственных подразделениях, но и в подведомственных ему крупных проектно-научных институтах, в первую очередь, в Гипрогоре и Ленинградском НИИ коммунального хозяйства (ЛНИИКХ) [15]. Последний, хотя официально и был создан при Ленсовете, работал в тесном сотрудничестве с Наркоматом.

В 1932 году в составе научного сектора Гипрогора было создано Бюро научно-экспериментальных работ (БНЭР), где рассматривались теоретические и практические вопросы планировки, в том числе планировочные нормы, готовились научные доклады, конференции, выставки, выходили научные сборники. Не менее обстоятельно была поставлена научная работа в ЛНИИКХ, где разрабатывалась методика реконструкции существующих кварталов, а также предпроектного обследования населённых мест и планировочных районов. НККХ, в свою очередь, делал многое, чтобы научные исследования развивались и в других институтах коммунального хозяйства, а также в вузах коммунального профиля.

Наркомхоз также активно стремился к наиболее тесному сотрудничеству с Академией коммунального хозяйства при СНК РСФСР, о чем уже в 1932 году было принято специальное постановление коллегии Наркомата [16, с. 64]. Но не меньшую нужду в исследованиях Академии испытывал и Всесоюзный совет по коммунальному хозяйству, стремясь переподчинить её себе и придать ей статус союзного учреждения. Академия, в свою очередь, также переживала огромные организационные, финансовые и кадровые трудности, что в итоге привело в 1937–1938 годы к её разностной критике и понижению статуса. На короткий срок она перешла из ведения правительства в подчинение НККХ [17, с. 30], но затем вновь стала работать при СНК РСФСР⁹.

⁸ Попов Николай Филиппович (Сибиряк) (1882–1938). Окончил юридический факультет Московского университета. После революции занимал различные должности в московских советских органах власти, в частности, в жилищном и жилищно-строительном отделах Моссовета, Московском губернском комитете содействия кооперативному строительству рабочих жилищ, Межведомственной комиссии по урегулированию работ по дровозаготовкам. Затем – председатель строительного комитета при Президиуме Моссовета. С 1933 года работал в НККХ, с 1937-го возглавлял Архитектурно-планировочное управление Наркомата. Был главным редактором научно-практического журнала «Планировка и строительство городов», учреждённого Наркомхозом. Расстрелян в 1938 году по обвинению в участии в контрреволюционной террористической организации. Реабилитирован в 1956 году (примечание автора).

Плохая постановка научно-исследовательской работы в области планировки городов, явная нехватка ассигнований и квалифицированных специалистов в этой области привели в 1935 году к заведомо обречённой на неуспех попытке НККХ привлечь к делу неподготовленную к этой деятельности «общественность», в частности, краеведческие организации. Это начинание не имело продолжения, поскольку краеведение, которое пытались превратить в массовое общественно-политическое движение, само в это время стремительно теряло свой научный потенциал [18].

Атмосфера в области архитектуры и планировки городов быстро менялась. Поэтому инструкция Наркомата коммунального хозяйства, выпущенная в 1935 году к новой редакции республиканского закона «Об устройстве населённых мест РСФСР» (от 20 января 1934 года), тут же подверглась критике, так как по целому ряду положений уже не соответствовала веяниям времени. Основные претензии заключались в том, что архитектурная сторона проектирования городов в ней почти не упоминалась. На первом плане, по мнению критики, должны стоять архитектурно-пространственная идея, образ города, предопределяя собой функциональные и экономические факторы. Утверждался приоритет архитектурно-планировочной композиции перед всеми другими факторами формирования города. В НККХ эта тенденция воспринималась негативно. Так, заместитель НТС НККХ инженер А.М. Якшин писал о том, что проекты генпланов скорее напоминают продукцию живописного цеха, чем документ громадного социального и экономического значения.

Но общая направленность советского градостроительства середины 1930-х годов заставляла НККХ частично перестраивать работу. Важнейшим начинанием Управления планировки НККХ стала подготовка в 1935 году постановления СНК РСФСР об организации планировочно-архитектурных секторов при городских отделах коммунального хозяйства, причём предусматривались должности главных архитекторов городов с весьма широким кругом прав и обязанностей. Было принято решение о концентрации всего руководства делом архитектурного оформления городов и деятельностью главных городских архитекторов в архитектурно-планировочном управлении НККХ. Однако официально такое управление было создано в НККХ только в марте 1937 года с принятием нового Положения о НККХ РСФСР. Практически это совпало с волной чисток и политических репрессий, прокатившихся по всем органам коммунального хозяйства. В том числе были расстреляны глава Наркомхоза Н.П. Комаров¹⁰, который был одновременно заместителем председателя ликвидированного в 1937 году ВСХ, а также начальник планировочного управления Н.Ф. Попов. Наркомату удалось сохраниться как учреждению,

но в отношении градостроительных вопросов произошла глубокая трансформация направленности его работы.

Вопросы застройки городов более или менее органично вписывались в его деятельность по развитию городского хозяйства, когда они понимались, прежде всего, как совокупность архитектурных задач, вытекавших из особенностей функционирования каждого города. Во второй половине 1930-х годов решение архитектурно-художественных проблем города как единого ансамбля в отрыве от других факторов явно не встраивалось в деятельность Наркомата.

Поэтому, несмотря на формальную реорганизацию, НККХ РСФСР оказывал всё меньшее влияние на планировку и застройку городов, сосредоточившись в основном на коммунальном хозяйстве. Для Наркомхоза конец 1930-х годов был отмечен очень быстрой сменой наркомов (с июня 1937 года до начала войны в июне 1941-го сменилось четыре наркома), изменениями в структуре, угасанием интереса к планировке городов, переживавшей тяжёлый кризис, ярко отразившийся, в частности, в материалах III пленума правления Союза советских архитекторов 1938 года [19].

При всей важности, придававшейся в конце 1930-х годов архитектурно-художественной проблематике застройки городов, специализированный градостроительный наркомат не был создан. На смену ликвидированному в 1937 году Всесоюзному совету по коммунальному хозяйству пришёл Комитет по строительству при СНК СССР, а через год его сменил всесоюзный Наркомат по строительству, где архитектурно-планировочная тематика отнюдь не была приоритетной.

Следующая попытка организовать централизованное управление планировкой и застройкой городов была сделана лишь в сентябре 1943 года, когда был создан Комитет по делам архитектуры при СНК СССР. Но это уже другая, не менее драматичная, история.

Список сокращений:

- АКХ – Академия коммунального хозяйства
- ВСХ – Всесоюзный совет по коммунальному хозяйству
- ВЦИК – Всероссийский центральный исполнительный комитет
- ГАРФ – Государственный архив Российской Федерации
- Гипрогор – Государственный институт по проектированию, съёмке и планировке городов
- ГУКХ – Главное управление коммунального хозяйства
- ЛНИИХ – Ленинградский научно-исследовательский институт коммунального хозяйства
- МВД – Министерство внутренних дел
- НКВД – Народный комиссариат внутренних дел

⁹ ГАРФ. Ф. 259. Оп. 24. Ед. хр. 155. Л. 259–262.

¹⁰ Комаров Николай Павлович (1886–1937) – профессиональный революционер, член РСДРП с 1909 года. С 1918 года служил комиссаром в Красной Армии, с 1919-го – в ВЧК. С 1921 – секретарь Петроградского губернского (затем Ленинградского областного) исполкома. Член Реввоенсовета Ленинградского военного округа (1926–1929). Член ВЦИК и ЦИК СССР. Член президиума ЦИК СССР. В 1930 году в ходе внутривнутрипартийной борьбы из-за конфликта с С.М. Кировым был освобождён от всех должностей и переехал в Москву, заняв должность председателя правления «Союзстроя» в системе ВСНХ СССР. Член президиума ВСНХ. С 20 июля 1931 года – нарком коммунального хозяйства РСФСР, одновременно заместитель председателя Всесоюзного совета по коммунальному хозяйству. Арестован в июне 1937 года, расстрелян в ноябре 1937-го «за участие в троцкистско-зиновьевской антисоветской организации». Реабилитирован в 1956 году (примечание автора).

НКХ (Наркомхоз) – Народный комиссариат коммунального хозяйства

НКМС – Народный комиссариат местного самоуправления

НТС – Научно-технический совет

НЭП – Новая экономическая политика

РСФСР – Российская советская федеративная социалистическая республика

СНК (Совнарком) – Совет народных комиссаров

СССР – Союз советских социалистических республик

Список источников

1. Косенкова, Ю.Л. Градостроительные аспекты деятельности Академии коммунального хозяйства РСФСР: 1930-е годы / Ю.Л. Косенкова. – Текст: непосредственный // Архитектурное наследство. – 2020. – Вып. 72. – С. 249–259

2. Косенкова, Ю.Л. Всесоюзный совет по коммунальному хозяйству: попытки централизованного управления советским градостроительством (1931–1937) / Ю.Л. Косенкова. – Текст: непосредственный // Фундаментальные, поисковые и прикладные исследования РААСН по научному обеспечению развития архитектуры, градостроительства и строительной отрасли Российской Федерации в 2020 году: Сборник научных трудов РААСН: В 2 томах. Том 1. – М.: АСВ, 2021. – 440 с. – С. 250–259.

3. Целуйко, А.В. Роль и место МВД Российской империи в проведении земской и городской реформ второй половины XIX века: Автореферат диссертации на соискание ученой степени канд. юридических наук. – М., 2007. – 26 с. – С. 9–10.

4. Декрет об учреждении Комиссариата по местному самоуправлению // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 28 декабря 1917 г. № 10. Отдел первый. Ст-я 153.

5. Тропов, И.А. Проблемы состояния и функционирования местных органов власти в России в 1918 г. (по материалам журнала «Власть Советов») / И.А. Тропов. – Текст: непосредственный // Вестник Ленинградского государственного университета им. А.С. Пушкина. – 2011. – Том 4, № 3. – С. 15–23.

6. Куликов, В.И. Наркомат для левых эсеров: Комиссариат по местному самоуправлению (декабрь 1917 – март 1918 г.) / В.И. Куликов. – Текст: непосредственный // Вестник РГГУ. Серия «Экономика. Управление. Право». – 2018. – № 2 (12). – С. 99–112.

7. Ящук, Т.Ф. Полномочия Народного Комиссариата внутренних дел РСФСР по организации местного управления и хозяйства / Т.Ф. Ящук. – Текст: непосредственный // Вестник Омского университета. – 2006. – № 1. – С. 111–114.

8. Декрет СНК РСФСР «О коммунальных отделах Исполнительных Комитетов» (Положение). 8 апреля 1920 г. / Текст: непосредственный // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1920 г. – М.: Издательство Управления делами СНК СССР, 1943. – С. 188–189.

9. Реорганизация ГУКХа / Текст: непосредственный // Коммунальное дело. – 1930. – № 3. – С. 112–113.

10. О Главном Управлении коммунального хозяйства РСФСР. Проект новой структуры ГУКХа / Текст: непосредственный // Коммунальное дело. – 1931. – № 2-3. – С. 109–110.

11. Боберко, В. Основной закон по планировке населённых мест / В. Боберко. – Текст: непосредственный // Коммунальное дело. – 1930. – № 7. – С. 57–67.

12. Работа научно-технического совета Наркомхоза РСФСР / Текст: непосредственный // За социалистическую реконструкцию городов. – 1933. – № 1.

13. Об организации геодезической службы в городах и рабочих посёлках; Об организации строительного контроля / Текст: непосредственный // За социалистическую реконструкцию городов. – 1932. – № 5-6. – С. 63–64.

14. Всероссийское совещание городов при Наркомхозе РСФСР / Текст: непосредственный // За социалистическую реконструкцию городов. – 1934. – № 6. – С. 8–10.

15. Маврин, И.М. Пять лет работы Ленинградского научно-исследовательского института коммунального и жилищного хозяйства и строительства / И.М. Маврин. – Текст: непосредственный // Социалистический город. – 1937. – № 2. – С. 34–36.

16. О связи Коммунальной академии с Наркомхозом / Текст: непосредственный // За социалистическую реконструкцию городов. – 1932. – № 5-6.

17. Новое Положение о Наркомате коммунального хозяйства / Текст: непосредственный // Социалистический город. – 1937. – № 4.

18. Козлов, В.Ф. Огосударствлённое краеведение. История и уроки (По страницам журнала «Советское краеведение» 1930–1936) / В.Ф. Козлов // Вестник РГГУ. Серия: История, филология, культурология, востоковедение. – 2013. – №. 9 (110). – С. 53–83.

19. Планировка и строительство городов СССР: Материалы III пленума правления Союза советских архитекторов. Москва, 7–11 июля 1938 г. – М.: Издательство Всесоюзной академии архитектуры, 1938. – 143 с.

References

1. Kosenkova Yu.L. Gradostroitel'nyye aspekty deyatel'nosti Akademii kommunal'nogo khozyaystva RSFSR: 1930-ye gody [Urban Planning Aspects of the Academy of Municipal Services of the RSFSR: 1930s]. In: *Arkhiturnoye nasledstvo [Architectural Heritage]*, 2020, no. 72, pp. 249–259. (In Russ., abstr. in Engl.)

2. Kosenkova Yu.L. Vsesoyuznyy sovet po kommunal'nomu khozyaystvu: popytki tsentralizovannogo upravleniya sovetskim gradostroitel'stvom (1931–1937) [All-Union Council for Municipal Engineering: Attempts at Centralized Management of Soviet Urban Planning (1931–1937)]. In: *Fundamental'nyye, poiskovyie i prikladnyye issledovaniya RAASN po nauchnomu obespecheniyu razvitiya arkhitektury, gradostroitel'stva i stroitel'noy otrasli Rossiyskoy Federatsii v 2020 godu [Fundamental Search and Applied Research of the RAASN on Scientific Support for the Development of Architecture, Urban Planning and the Construction*

Industry of the Russian Federation in 2020 year], Collection of scientific papers of the RAASN, In 2 volumes. Vol. 1. Moscow, ASV Publ., 440 p., pp. 250–259. (In Russ., abstr. in Engl.)

3. Tseluyko A.V. Rol' i mesto MVD Rossiyskoy imperii v provedenii zemskoy i gorodskoy reform vtoroy poloviny XIX veka [The role and place of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Empire in the conduct of zemstvo and urban reforms of the second half of the nineteenth century], Cand. of sci. in Jurisprudence diss. abstr. Moscow, 2007. pp. 9–10 (In Russ.)

4. Dekret ob uchrezhdenii Komissariata po mestnomu samoupravleniyu [Decree on the establishment of the Commissariat for Local Self-Government]. In: *Sobraniye uzakoneniy i rasporyazheniy rabochego i krest'yanskogo pravitel'stva* [Collection of Legalizations and Orders of the Workers' and Peasants' Government], December 28, 1917, no. 10, Section one, Article 153. (In Russ.)

5. Tropov I.A. Problemy sostoyaniya i funktsionirovaniya mestnykh organov vlasti v Rossii v 1918 g. (po materialam zhurnala «Vlast' Sovetov») [Problems of the State and Functioning of Local Government in Russia in 1918 (According to the Magazine "Soviet Power")]. In: *Vestnik Leningradskogo gosudarstvennogo universiteta im. A.S.Pushkina* [Pushkin Leningrad State University Journal], 2011, vol. 4, no. 3, pp. 15–23. (In Russ., abstr. in Engl.)

6. Kulikov V.I. Narkomat dlya levyykh eserov: Komissariat po mestnomu samoupravleniyu (dekabr' 1917 – mart 1918 g.) [The People's Commissariat for Left Socialist-Revolutionaries. The Commissariat for Local Self-Government]. In: *Vestnik RGGU. Seriya «Ekonomika. Upravleniye. Pravo»* [RGGU Bulletin. Series: Economics. Management. Law], 2018, no. 2 (12), pp. 99–112. (In Russ., abstr. in Engl.)

7. Yashchuk T.F. Polnomochiya Narodnogo Komissariata vnutrennikh del RSFSR po organizatsii mestnogo upravleniya i khozyaystva [Powers of the People's Commissariat of Internal Affairs of the RSFSR on the organization of local government and economy]. In: *Vestnik Omskogo universiteta* [Bulletin of the Omsk University], 2006, no. 1, pp. 111–114. (In Russ., abstr. in Engl.)

8. Dekret SNK RSFSR «O kommunal'nykh otdelakh Ispolnitel'nykh Komitetov» (Polozheniye) [Decree of the Council of People's Commissars of the RSFSR "On the communal departments of the Executive Committees" (Regulations)]. April 8, 1920. In: *Sobraniye uzakoneniy i rasporyazheniy pravitel'stva za 1920 g.* [Collection of legalizations and government orders for 1920]. Moscow, Publishing house of the Administration of the Council of People's Commissars of the USSR, 1943, pp. 188–189. (In Russ.)

9. Reorganizatsiya GUKKha [Reorganization of the GUKKh]. In: *Kommunal'noye delo* [Communal business], 1930, no. 3, pp. 112–113. (In Russ.)

10. O Glavnom Upravlenii kommunal'nogo khozyaystva RSFSR. Proyekt novoy struktury GUKKha [On the Main Directorate of Communal Services of the RSFSR. The draft of

the new structure of the GUKKh]. In: *Kommunal'noye delo* [Communal business], 1931, no. 2-3. pp. 109–110. (In Russ.)

11. Boberko V. Osnovnoy zakon po planirovke naselennykh mest [Basic law on the planning of populated areas]. In: *Kommunal'noye delo* [Communal business], 1930, no. 7, pp. 57–67. (In Russ.)

12. Rabota nauchno-tehnicheskogo soveta Narkomkhoza RSFSR [The work of the scientific and technical council of the People's Commissariat of the RSFSR]. In: *Za sotsialisticheskuyu rekonstruktsiyu gorodov* [For the Socialist Reconstruction of Cities], 1933, no. 1. (In Russ.)

13. Ob organizatsii geodezicheskoy sluzhby v gorodakh i rabochikh poselkakh; Ob organizatsii stroitel'nogo kontrolya [About the organization of geodetic service in cities and workers' settlements; On the organization of construction control]. In: *Za sotsialisticheskuyu rekonstruktsiyu gorodov* [For the Socialist Reconstruction of Cities], 1932, no. 5-6, pp. 63–64. (In Russ.)

14. Vserossiyskoye soveshchaniye gorodov pri Narkomkhoze RSFSR [All-Russian meeting of cities under the People's Commissariat of the RSFSR]. In: *Za sotsialisticheskuyu rekonstruktsiyu gorodov* [For the Socialist Reconstruction of Cities], 1934, no. 6, pp. 8–10. (In Russ.)

15. Mavrin I.M. Pyat' let raboty Leningradskogo nauchno-issledovatel'skogo instituta kommunal'nogo i zhilishchnogo khozyaystva i stroitel'stva [Five years of work of the Leningrad Scientific Research Institute of Communal and Housing Economy and Construction]. In: *Sotsialisticheskiy gorod* [Socialist City], 1937, no. 2, pp. 34–36. (In Russ.)

16. O svyazi Kommunal'noy akademii s Narkomkhozom [On the connection of the Communal Academy with the Narkomkhoz]. In: *Za sotsialisticheskuyu rekonstruktsiyu gorodov* [For the Socialist Reconstruction of Cities], 1932, no. 5-6. (In Russ.)

17. Novoye Polozheniye o Narkomate kommunal'nogo khozyaystva [New Regulations on the People's Commissariat of Public Utilities]. In: *Sotsialisticheskiy gorod* [Socialist City], 1937, no. 4. (In Russ.)

18. Kozlov V.F. Ogosudarstvennoye krayevedeniye. Istoriya i uroki (Po stranitsam zhurnala «Sovetskoye krayevedeniye» 1930–1936) [State-owned local history. History and lessons (On the pages of the journal "Soviet local history" 1930–1936)]. In: *Vestnik RGGU. Seriya: Istoriya, filologiya, kul'turologiya, vostokovedeniye* [RGGU Bulletin. Series: History, philology, cultural studies, oriental studies], 2013, no. 9 (110), pp. 53–83 (In Russ.)

19. Planirovka i stroitel'stvo gorodov SSSR. Materialy III plenuma pravleniya Soyuz sovetskikh arkhitektov [Planning and construction of cities in the USSR: Materials of the III Plenum of the Board of the Union of Soviet Architects], Moscow, July 7–11, 1938. Moscow, Publishing House of the All-Union Academy of Architecture, 1938, 143 p. (In Russ.)