

К. А. Холодилин

Зарождение ограничительного жилищного законодательства на территории бывшей Российской империи во время Гражданской войны*

Введение. Цель данного исследования состоит в том, чтобы проанализировать ограничительное жилищное законодательство, сформировавшееся в различных государственных образованиях, которые возникли на территории бывшей Российской империи после Октябрьского переворота. Работа охватывает период Гражданской войны 1918–1922 гг.

За исключением работы Т. Ю. Герасимова¹ и подробной статьи К. А. Холодилина и Т. Ю. Герасимова², в которых рассматривается жилищная политика Украинской державы, а также статьи литовского историка М. Куодиса, посвященной жилищной политике в межвоенной Литве³, и работы белорусского исследователя В. Н. Буракова⁴, в которой анализируется жилищная политика БССР в годы нэпа, меры государственного регулирования в отношении рынка наемного жилья на территории бывшей Российской империи (особенно в период Гражданской войны) остаются малоизученной областью. Из работ, опубликованных в близкие к описываемому периоду годы, следует упомянуть статью юриста С. И. Добринина, в которой он изучает юридическую силу договоров, заключенных в нарушение Постановления 1916 г. «О воспреещении повышать цены на жилые помещения»⁵, а также брошюру М. М. Добриницкого, где тот комментирует законодательный акт Области

*Холодилин
Константин
Аркадьевич*
PhD, Dr. Habilitatus,
ст. науч. сотр.,
Немецкий институт
экономических
исследований
(Берлин,
Германия); проф.,
Национальный
исследовательский
университет «Высшая
школа экономики»
(Санкт-Петербург,
Россия)

Войска Донского «Об установлении предельных плат за наем помещений в недвижимых имуществах»⁶. Кроме того, краткий анализ жилищного законодательства России, Польши и Финляндии с 1916 по 1922 г. содержится в обзоре Международного бюро труда, опубликованном в 1924 г.⁷ Однако в этом обзоре после 1917 г. рассматривается лишь жилищная политика большевистского правительства. В советское время данная тема не вызывала особого интереса у исследователей. Так, Н. Г. Дмитриев в книге 1973 г. о жилищном вопросе бегло касается «первых мероприятий советского государства в области жилищной политики» и совершенно не упоминает подобные мероприятия дореволюционных или небольшевистских властей⁸. Современные российские исследования сосредоточиваются исключительно на большевистской жилищной политике. Так, К. А. Холодидин и М. Г. Меерович⁹ сравнивают жилищную политику России и Германии в период между мировыми войнами. Они также кратко рассматривают возникновение ограничений наемной платы и защиты нанимателей от выселения во время Первой мировой войны. М. Г. Меерович в серии работ¹⁰ исследует жилищную политику Советской России до Второй мировой войны, однако полностью игнорирует меры по ограничению наемной платы, фокусируя свое внимание главным образом на защите нанимателей от выселения и рacionamento жилья. Е. А. Кириллова также анализирует советскую жилищную политику во время нэпа на примере Петрограда/Ленинграда, сосредоточиваясь на таких аспектах, как управление собственностью и уничтожение рынка частного жилья¹¹. Другие авторы исследуют жилищный вопрос в довоенный период во всей стране¹² или в отдельных городах¹³.

Актуальность рассматриваемой темы связана с тем, что государственное регулирование рынка съемного жилья осуществляется во многих государствах и в настоящее время. В одних странах оно сохранилось, пусть и в измененном виде, с Первой мировой войны, тогда как в других появляется и исчезает с обострением и ослаблением жилищных кризисов. Причины этих кризисов разнообразны. Они связаны главным образом с положительными шоками спроса (массовая иммиграция) и отрицательными шоками предложения (разрушение жилого фонда в результате природных бедствий или вооруженных конфликтов). Даже остановка жилищного строительства на несколько лет способна привести к кризису на рынке жилья, как показывает пример Нью-Йорка в 1920 г.¹⁴

Государственное регулирование рынка съемного жилья принимает самые разные формы¹⁵. Условно его можно разделить на ограничительные и поощрительные меры. К числу первых относятся ограничения на наемную плату¹⁶ и на возможность выселения нанимателей, нормы жилой площади, нормативы качества жилья, градостроительные нормы, налогообложение. К числу последних относятся предоставление социального жилья и денежных субсидий нанимателям, а также стимулирование жилищного строительства.

В настоящей статье мы сосредоточим внимание на трех инструментах ограничительной жилищной политики, которые стали активно применяться во время Первой мировой войны и по ее окончании: 1) ограничении наемной платы, 2) защите нанимателей от выселения и 3) рacionamento жилья. *Ограничение наемной платы за жилье* предполагает введение верхних пределов

уровня наемной платы вплоть до ее замораживания. *Защита нанимателей от выселения* означает автоматическое продление договоров найма и запрет на выселение жильцов за исключением нескольких более или менее четко прописанных случаев. *Рационализация жилья* подразумевает ограничения на использование наличного жилого фонда, как то: регистрация жилья и жильцов, предполагающая создание списка имеющих и освобождающихся жилищ, а также списка очередников на их занятие; сохранение жилья путем запретов на его снос или нецелевое использование (например, в качестве контор или мастерских); перераспределение жилья путем вселения новых жильцов в неиспользуемое или недоиспользуемое жилье, причем нормы использования жилищ могут устанавливаться как центральными органами власти, так и муниципалитетами; ограничение свободы перемещений, предусматривающее создание препятствий для вселения в районы с острой нехваткой жилья и облегчение выселения из них в районы с его избытком; национализация жилья.

Обострение жилищного кризиса. Промышленный переворот в XIX в. привел к стремительной урбанизации. Рост населения городов за счет миграции из сельской местности породил жилищную проблему, заключающуюся в недостатке доступного и качественного жилья, прежде всего в нижних ценовых сегментах. Рост жилищного строительства и повышение качественного уровня жилья не успевали за ростом городского населения. Вследствие этого жилищный вопрос оставался хронически нерешенным. Кроме того, особенно в крупных городах, в результате распространения многоквартирных доходных домов в отсутствие поквартирной собственности численное соотношение домовладельцев и нанимателей существенно сдвинулось в пользу последних. Так, по данным квартирной переписи, в Санкт-Петербурге в 1900 г. доля жилищ, занятых их собственниками, составила всего около 4 %, остальные 96 % квартир были съемными¹⁷.

Доля затрат на наем жилья в общих потребительских расходах домохозяйств была относительно высока. Например, по данным обследований бюджетов рабочих, эта доля составляла 9–15 % в Санкт-Петербурге в 1908 г., 10–19,5 % в Москве в 1914 г.¹⁸ и до 22 % в Киеве в 1913 г.¹⁹ Поэтому всякое повышение наемной платы за жилье болезненно сказывалось на финансовом положении беднейших слоев населения.

Тем не менее до Первой мировой войны государство практически не вмешивалось в отношения нанимателей и домовладельцев. На уровне отдельных городов существовали нормативы качества и площади жилья. Однако в большинстве случаев они не соблюдались. Немалая часть населения жила в ужасающих условиях перенаселенности и антисанитарии, внося относительно высокую наемную плату в расчете на единицу жилой площади²⁰.

Вступление Российской империи в Первую мировую войну в августе 1914 г. сначала привело к оттоку мужского населения из городов. Если в мирное время численность армии составляла 1,4 млн чел., то к концу 1914 г. она выросла до 6,5 млн чел.²¹ Это обусловило значительное снижение спроса на жилье в городах. Однако довольно скоро стали действовать противоположные тенденции, которые привели к образованию избыточного спроса на жилье. Как

показано в работе К. А. Холодидина и Т. Ю. Герасимова²², основными причинами обострения квартирного вопроса в России были: реквизиции для нужд армии любых помещений, которые могли использоваться в качестве жилья; фактическое прекращение жилищного строительства, сделавшее невозможным расширение и даже сохранение жилого фонда; массовые потоки беженцев, многие из которых искали убежища в городах²³; эвакуация из прифронтовых и оккупированных территорий различных учреждений вместе с сотрудниками и их семьями.

В итоге разразился настоящий жилищный кризис. Наемная плата за жилье резко повысилась. Это происходило на фоне усиливавшейся инфляции, так как средства для ведения войны правительство добывало за счет кредитов и печатания денег. Под ударом оказалась значительная часть населения, причем не только бедного и неграмотного. Пресса еще более накаляла обстановку, настраивая свою аудиторию против домовладельцев. Ухудшение ситуации на рынке жилья привело к тому, что власти на местах (в губерниях и примыкавших к театру боевых действий военных округах) стали издавать так называемые обязательные постановления, вводившие впервые в истории России защиту нанимателей жилья сначала от повышения квартплаты, а затем и от выселения. Также внедрялись элементы рacionamento жилья, чаще всего как обязательная регистрация домовладельцами в государственных органах имеющегося в наличии и освобождающегося жилья. Этот процесс особенно усилился летом 1915 г., когда в 20 губерниях и 3 военных округах были введены законодательные ограничения на рынке съемного жилья. К августу 1916 г. подобные ограничения действовали уже как минимум в 88 из 101 административно-территориальной единицы (губернии и области), входившей накануне Первой мировой войны в состав Российской империи²⁴.

После многочисленных обязательных постановлений, выпущенных на местном уровне, осенью 1916 г. центральное правительство наконец отреагировало на усложняющуюся жилищную проблему. 9 сентября (27 августа) 1916 г. вышло положение Совета министров России «О воспрещении повышать цены на жилые помещения»²⁵, где четко определялся круг населенных пунктов, подлежащих регулированию. Он охватывал 511 поселений с населением в 18,6 млн чел. по состоянию на 1910 г., т. е. свыше 10% населения страны. Регулирование распространялось только на жилые помещения, исключая квартиры верхнего ценового сегмента. Наемная плата была заморожена на довоенном уровне (к 1 августа 1914 г.) плюс 10%. Кроме того, вводилась защита нанимателей от выселения в виде автоматического возобновления договоров найма, ограничивались причины, по которым допускалось выселение нанимателей домовладельцами. Спустя год, 18 (5) августа 1917 г., Временное правительство издало постановление «Об установлении предельных цен на квартиры и другие помещения»²⁶. Оно учитывало годовой опыт применения закона от 27 августа 1916 г. и стало образцом для всех следующих квартирных законов, издававшихся до 1922 г. на территории бывшей Российской империи.

Начавшийся уже в 1917 г. распад империи привел к возникновению на ее обломках множества государственных образований. Во всех этих государствах

происходило дальнейшее обострение жилищного кризиса, что обуславливалось полной остановкой жилищного строительства и капитального ремонта в военные годы, разрушением жилого фонда в результате военных действий, а также притоком беженцев из занятых большевиками областей. Многие из вновь образовавшихся государств занялись законодательством в жилищной сфере, и законы, регулировавшие уровень наемной платы и защиту нанимателей от выселения, были изданы в 1917 г. в Финляндии; в 1918 г. — в Области Войска Донского, в Крыму, Польше и Украинской державе; в 1919 г. — в Грузии, Латвии, Литве, Румынии, Сибири, на территории Вооруженных сил Юга России и в Эстонии; в 1920 г. — в Азербайджане, а в 1921 г. — в Дальневосточной Республике.

Жилищное законодательство во время Гражданской войны. Рассмотрим и сравним жилищное законодательство 17 правительств, возникших на территории бывшей Российской империи. После развала империи появилось множество региональных правительств, как правило нестабильных, плохо контролировавших ситуацию на местах и имевших размытые и подвижные границы. На территории нынешней Российской Федерации возникли следующие центры власти: правительство Области Войска Донского (1917, 1918–1920), Кубанское краевое правительство (1918–1920), Горская республика (1917–1919), Вооруженные силы Юга России (ВСЮР, 1919–1920), Временное правительство Северной области (ВПСО, 1918–1920), Комитет членов Всероссийского Учредительного собрания (Комуч, 1918), Крымское краевое правительство (1918–1919), Временное Сибирское правительство А. В. Колчака (1918–1920), Махновщина (1919–1921) и Дальневосточная Республика (ДВР, 1920–1922). Кроме того, появились национальные образования: Азербайджанская демократическая республика (1918–1920), Республика Армения (1918–1920), Грузинская демократическая республика (1918–1921), Латвийская Республика (1918–1940), Литовская Республика (1918–1940), Польская Республика (1918–1939), занятая Румынией часть Молдавии (1918–1940), Украинская держава (1918), Украинская народная республика (1917–1918, 1918–1921), Финляндия (1917–) и Эстонская Республика (1918–1940).

Однако не все эти государственные образования имели жилищное законодательство, что отчасти объясняется их скоротечным существованием. В большинстве случаев, по-видимому, продолжало использоваться постановление Временного правительства России от 18 августа 1917 г. Действие его продлевалось по умолчанию или законодательным путем. Так, Временное правительство Северной области 5 августа (23 июля) 1919 г. продлило действие квартирного закона Временного правительства России до 14 (1) августа 1920 г.²⁷ Аналогичным образом в Эстонии 28 августа 1919 г. была отменена ст. 66 квартирного закона Временного правительства России, в результате чего этот закон автоматически стал бессрочным на ее территории²⁸.

Мы проанализировали положения 43 квартирных законов различных правительств, действовавших в 1917–1922 гг. на территории бывшей Российской империи²⁹. Сначала законодательство в области наемного жилья шло по пути усложнения. Если в обязательных постановлениях губерний и военных округов

число статей, как правило, не превышало 10, то Положение правительства Российской империи от августа 1916 г. содержало 24 статьи, а квартирный закон Временного правительства от 18 августа 1917 г. — 66 статей! После 1917 г. в основном наблюдалась тенденция к упрощению квартирных законов, но степень этого упрощения была очень разной. Если законы Области войска Донского и ВСЮР мало или совсем не отличались по содержанию и, как следствие, по количеству статей от Постановления Временного правительства (63 и 66 статей, соответственно), то законы Азербайджана, Армении, ДВР, Крымского краевого правительства генерала М. А. Сулькевича, Украинской державы и Эстонии 1919 г. подверглись серьезному упрощению (число статей в них сократилось до 44, 43, 34, 48, 35 и 40 соответственно). Временное Сибирское правительство, напротив, издало наиболее детальный из всех квартирных законов, состоявший из 79 статей, что было обусловлено в основном подробной регламентацией деятельности примирительных жилищных камер, улаживавших споры между нанимателями и наймодавцами. На этом фоне советские законы об оплате жилья выглядели весьма лаконичными. Даже наиболее подробный законодательный акт об оплате жилых помещений, изданный в 1928 г. и регулировавший квартплату в РСФСР до 1990 г., состоял всего из 20 статей³⁰. Отчасти такая лаконичность советских законов о наемной плате определялась тем, что выселение нанимателей регламентировалось отдельными постановлениями, состоявшими, правда, не более чем из 10 статей³¹.

Ограничение наемной платы. В период Гражданской войны использовались два подхода к установлению допустимой (предельной, или нормальной) наемной платы: 1) установление общих для всей страны норм повышения наемной платы; 2) установление уровня наемной платы на местах с учетом физических качеств и местоположения жилья (Сибирь и ДВР).

Установление общих норм повышения платы. Первый подход был сформулирован уже в квартирном законе Временного правительства. Допустимая наемная плата зависела от двух факторов: 1) класса населенного пункта согласно уставу о прямых налогах; 2) размеров наемной платы на 1 августа 1914 г. Всего выделялись четыре класса городских поселений, причем в класс I входили только Москва и Санкт-Петербург, в класс II — крупные и важные города (Киев, Одесса, Харьков, Саратов, Ростов-на-Дону, Казань и т. д.). Классы III и IV содержали более мелкие поселения местного значения. Для каждого класса наемная плата, выплачивавшаяся накануне Первой мировой войны, была разбита на интервалы, причем чем выше оказывался интервал, тем на больший процент плата могла быть повышена:

$$R_{ij}^{1917} = (1 + \tau_i)R_{ij}^{1914},$$

где R_{ij}^{1914} — это наемная плата за квартиру ценовой категории i в поселении класса j на 1 августа 1914 г.; R_{ij}^{1917} — допустимая наемная плата согласно постановлению от 18 августа 1917 г.; τ_i — процент допустимого повышения наемной платы для ценовой категории i ($0 < \tau_1 < \tau_2, \dots$).

Таким образом, крутизна кривой допустимой платы для каждого класса увеличивалась с размерами предвоенной наемной платы, как показано на рис. 1. В то же время, как это ни парадоксально, для менее крупных и значимых поселений допустимое относительное повышение наемной платы было более существенным. Например, согласно нашим расчетам, за жилье, стоившее в 1914 г. 5000 руб. в год, домовладелец мог потребовать в 1917 г. в Санкт-Петербурге около 7000 руб., в Казани — примерно 7500 руб., а в Астрахани — свыше 9000 руб. Полагаем, это определялось тем, что жители крупных городов могли оказывать более сильное давление на власти, будучи географически ближе к ней.

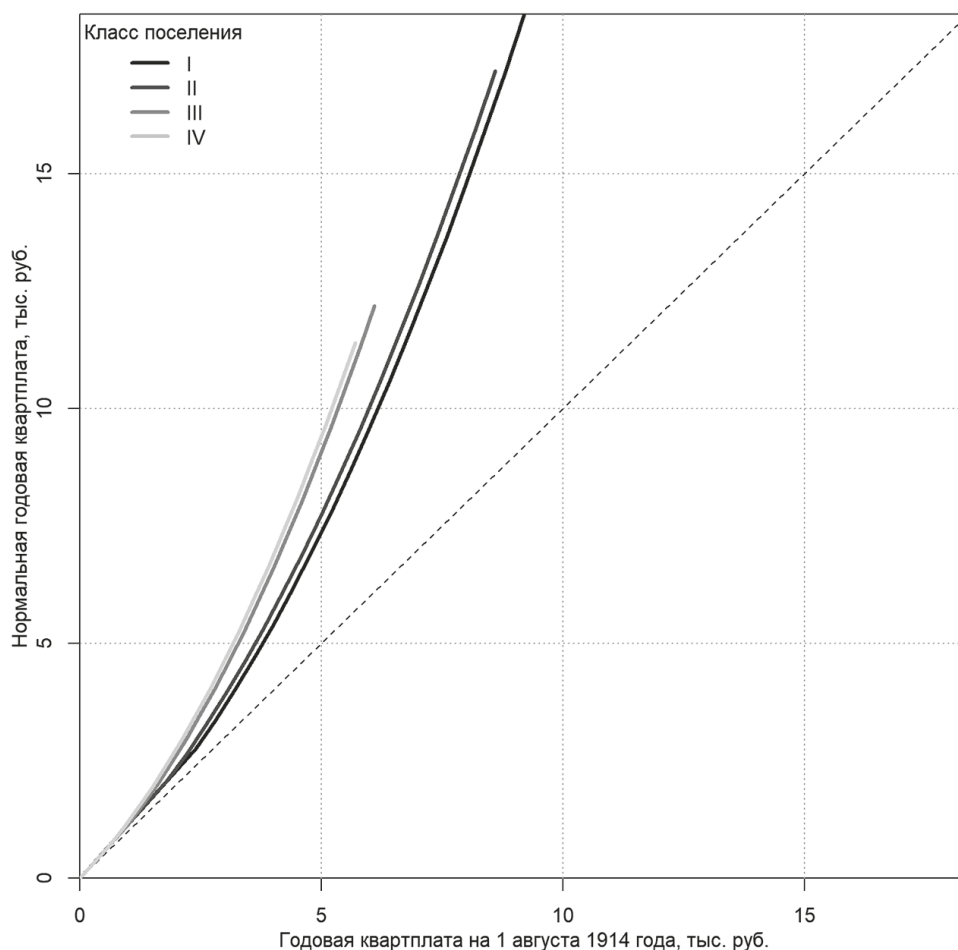


Рис. 1. Допускаемые повышения наемной платы за жилье согласно квартирному закону Временного правительства

Аналогичные положения содержались в квартирных законах Области Войска Донского, Грузинской демократической республики, Украинской державы и ВСЮР. Законодательства других государственных образований не дифференцировали повышение квартплаты по классам поселений. В таблице указаны средние допустимые значения повышения наемной платы по классам поселений и в целом по государственному образованию. Для каждого класса поселений допустимое среднее повышение рассчитано как отношение площади под соответствующей кривой наемной платы и площади под 45°-ной линией. Согласно квартирному закону Временного правительства, наемная плата могла быть повышена в среднем на 65,4%. Изданные после 1917 г. законодательные акты предусматривали более значительное повышение квартплаты. Однако более поздняя дата закона не означала автоматически, что он допускал большее повышение наемной платы. Так, квартирный закон ВСЮР³² в 1919 г. допускал повышение наемной платы за жилье по сравнению с 1 августа 1914 г. всего на 68,8%, тогда как предыдущие три постановления разрешали поднимать ее на 76,9–113,5%. В дальнейшем планка допустимого увеличения квартирной платы многократно повышалась. В конце 1919 г. в зависимости от того, было ли жилище отремонтировано, в Эстонии³³ разрешалось повысить плату на 150–250%, тогда как в Литве³⁴ в октябре 1919 г. допустимое повышение квартплаты по сравнению с довоенным уровнем составляло 200%. Менее чем через год последовала новая корректировка допустимой квартплаты, предусматривавшая ее повышение на порядок. Так, в апреле 1920 г. в Азербайджане³⁵ допускалось уже 10-кратное ее повышение, а в августе 1921 г. в Литве³⁶ можно было взимать квартирную плату в 8-кратном размере по сравнению с апрелем 1914 г. Уже в конце 1921 г. эстонский квартирный закон³⁷ позволял устанавливать квартплату, в 40–60 раз превышавшую ту, что взималась в 1914 г., — это было связано с катастрофическим усилением инфляции в годы Гражданской войны. Если с 1913 по октябрь 1917 г. розничные цены в России выросли в 10 раз, то с октября 1917 по июнь 1921 г. — в 7911 раз³⁸. В ряде стран повышение допустимой квартплаты проходило гораздо медленнее. Так, в Польше³⁹ в сентябре 1918 г. разрешенная законом надбавка к квартплате варьировала от 0 до 50% по сравнению с 1914 г., в январе 1919 г. наемная плата за некоторые жилища даже должна была быть понижена на 20%, и лишь в декабре 1920 г. польским домовладельцам разрешили поднять плату на 100–300% по отношению к довоенному уровню. Очевидно, что в различных частях бывшей Российской империи темпы инфляции могли различаться, но за неимением статистических данных судить о масштабах повышения общего уровня цен не представляется возможным. Таким образом, устанавливавшиеся практически всеми властями ограничения на наемную плату за жилье, хотя и корректировались постоянно в сторону повышения, намного отставали от роста потребительских цен.

Установление уровня платы на местах. Второй подход был впервые использован Временным Сибирским правительством⁴⁰. По замыслу законодателей, местные квартирные комиссии должны были устанавливать наемную плату в зависимости от удаленности жилища от центра и иных местных условий, а также от качественных характеристик жилища. На практике же обычно

Таблица

Допустимое повышение наемной платы, %

Класс поселения	Россия	Дон	Крым	Украина	ВСЮР	Эстония	Азербайджан
	1917	1918	1918	1918	1919	1919	1920
I	62,4	–	–	–	65,9	–	–
II	64,6	106,8	–	76,0	68,0	–	–
III	66,3	88,0	–	76,6	69,7	–	–
IV	68,4	–	–	78,0	71,8	–	–
В среднем	65,4	97,4	113,5	76,9	68,8	150–250	900

населенный пункт разделялся на два пояса, в каждом из которых фиксировалась наемная плата за кубическую сажень⁴¹. В итоге качество жилья никак не учитывалось и наемная плата варьировала только в зависимости от объема отапливаемых помещений и от местоположения жилищ. Такой метод установления квартплаты был, безусловно, очень грубым и плохо отражал реальную ценность жилищ.

Дальневосточная Республика последовала тем же путем, явно копируя квартирный закон Колчаковского правительства. Вдобавок в ДВР нормальная наемная плата устанавливалась жилищными комиссиями в зависимости от «социально-экономического и хозяйственного положения» республики⁴². Трудно понять, что конкретно имелось в виду — возможно, инфляция. Однако такая оговорка, по крайней мере в теории, позволяла более гибко корректировать наемную плату во времени.

Квартирные законы ВСЮР и Эстонии, хотя и были построены на ином принципе установления наемной платы, также допускали учет качества и местоположения жилья (особенно удаленность дома от центра населенного пункта) при ее определении на местах.

В советских общенациональных законодательных актах о наемной плате за жилье местоположение квартиры стало учитываться лишь с 1926 г.⁴³, тогда как в предыдущих постановлениях с 1922 г. предусматривались лишь скидки для темных, сырых и (полу)подвальных помещений. Правда, на местах поправки на район города вносились в наемную плату уже в начале 1920-х гг. Так, в Петрограде в 1922 г. все улицы были разделены на три разряда (улицы первого разряда находились в центре города, а третьего разряда — на окраинах), и квартирная плата варьировала в зависимости от разряда улицы, причем иногда в разы⁴⁴.

Защита нанимателей от выселения. Защита от выселения, как правило, предполагала две вещи: автоматическое продление договора и ограничение причин расторжения договора.

Автоматическое продление договора означало, что по истечении указанного в договоре срока найма договор автоматически продлевался, если наниматель не желал его расторгнуть. Что касается домовладельца, то он мог отказать нанимателю в продлении договора лишь в немногих случаях (например, если он нуждался в данном жилище сам или если помещение находилось в казенном, городском или земском здании).

Ограничение причин расторжения договора. В то время как наниматель мог в любое время расторгнуть договор найма, предварительно сообщив об этом домовладельцу, со стороны домовладельца расторжение договора допускалось лишь в ограниченном числе случаев. Квартирные законы предусматривали следующие 14 случаев, когда домовладелец мог расторгнуть договор:

- 1) существенное нарушение условий договора;
- 2) жилье (неотложно) требуется владельцу для собственного пользования и у него нет квартиры в собственном доме;
- 3) нарушение условий совместного проживания;
- 4) порча арендованного имущества;
- 5) изменение нанимателем назначения квартиры путем ее использования под торговое, промышленное или складское заведение;
- 6) неплатеж или просрочка платежа;
- 7) сдача нанимателем всего помещения или его части в поднаем, притом что сам наниматель им не пользуется;
- 8) спекуляция помещением (например, когда наниматель сдает помещения в поднаем за плату, превышающую ту, что вносит он сам)⁴⁵;
- 9) нарушение санитарных и противопожарных правил;
- 10) отсутствие нанимателя в течение известного времени (например, пяти месяцев) в арендуемом помещении;
- 11) увольнение с должности нанимателя, занимающего помещение по службе;
- 12) необходимость капитального ремонта помещения, во время которого проживание в нем становится невозможным;
- 13) предоставление нанимателем приюта разыскиваемым преступникам;
- 14) осуществление нанимателем в квартире наказуемых законом занятий.

Некоторые из этих причин достаточно конкретны (например, порча имущества или неплатеж), тогда как другие весьма расплывчаты (например, существенное нарушение условий найма или совместного проживания в доме, квартире или комнате). Что имели в виду законодатели под «существенным нарушением условий найма», сказать трудно. Поэтому возникали широкие возможности для интерпретации. В некоторых законах уточняется, что существенным нарушением условий договора может быть просрочка платежа или нецелевое использование. В эстонском законе 1919 г. о наемной плате разъясняется, что под таким нарушением подразумеваются причины 4, 5, 6, 8, 13 и 14.

В РСФСР законодательные акты о (не)выселении⁴⁶ предусматривали четыре случая, в которых допускалось выселение нанимателей жилья в судебном порядке: 1) хищническое отношение к жилью, ведущее к его разрушению; 2) непогашение наемной платы; 3) необходимость проведения

капитального ремонта; 4) самовольное занятие помещения. Первые три причины встречаются и в законах других правительств, тогда как четвертая — только в советском законодательстве. Все эти причины требовались для выселения нанимателей в судебном порядке. Кроме того, существовало выселение в административном порядке, когда наниматели могли выселяться в случае потери или отсутствия связи с предприятием или учреждением, за которым было закреплено соответствующее помещение. Это схоже с причиной 11, приведенной в списке выше, которая была впервые введена в квартирном законе Украинской державы в 1918 г.⁴⁷

Рационирование жилья. В законодательстве, защищавшем жильцов от повышения наемной платы и выселения, положения о рационаровании жилья встречаются неоднократно. В частности, такие меры применялись в Армении, ДВР, Литве, Польше, РСФСР, Сибири, на Украине, в Финляндии и Эстонии. Предусматривались регистрация наличного и пустующего жилья, принудительная сдача его внаем, запрет на снос жилых домов, уплотнение жильцов и даже ограничения на свободу передвижения. Так, в Украинской державе в сентябре 1918 г. гетманское правительство утвердило закон о реквизиции помещений в пользу государственных учреждений и служащих⁴⁸. Временное Сибирское правительство также издало осенью 1918 г. два постановления, вводивших: 1) запрет на въезд в столицу Временного Сибирского правительства (Омск) лицам, не проживавшим там постоянно и не связанным с ним по службе или иным образом; 2) регистрацию и реквизицию жилья в пользу военных и правительственных учреждений, а также отдельных воинских чинов и госслужащих⁴⁹. Однако подобные реквизиции осуществлялись в пользу лишь относительно узкого круга населения (военных и государственных служащих) и не носили всеобщего характера, как, например, в Советской России. Кроме того, реквизиция жилья для военных — довольно типичный, издавна применяемый инструмент для размещения войск, не направленный на борьбу с жилищными проблемами гражданского населения.

Впервые всеобщее рационарование жилья ввела в октябре 1917 г. Советская Россия, предписав реквизировать пустующее жилье и установить нормы потребления жилой площади⁵⁰. В январе 1919 г. к такой инициативе присоединилась Польша, где были введены учет жилья, нормирование жилплощади и принудительное уплотнение⁵¹. В мае 1919 г. в Армении был введен учет наличных жилищ⁵². В сентябре 1919 г. власти Финляндии прибегли к регистрации, реквизиции и нормированию жилья⁵³. В октябре 1919 г. в Литве вводится принудительная сдача пустующего жилья⁵⁴. В ноябре 1919 г. в Эстонии издан упомянутый выше закон о наемной плате, которым предписывалась реквизиция пустующего и, самое главное, «избыточного» жилья. Точные нормы жилья должны были устанавливать муниципальные власти. В июле 1921 г. подобное законодательство было издано в ДВР. Единая для всей республики норма жилья составляла 3 кубических сажени, или примерно 29,1 м³ на человека. Эта норма была сопоставима с советским нормативом жилплощади (если исходить из высоты потолков в 2,5 м, которая использовалась как граничное значение при определении скидок за плохие жилищные условия), ведь, согласно советскому

законодательству⁵⁵, на одного взрослого полагалось 2 квадратных сажени, или 9 м² жилой площади.

В дальнейшем названные страны продолжали прибегать к рационированию жилья. Примечательно, что всплеск законотворчества, касающегося рационирования жилья, приходится на 1919 г., особенно вторую его половину. Вероятно, к этому моменту отложенное строительство и военные разрушения настолько усугубили дефицит жилья, что потребовались неординарные меры для смягчения ситуации. Таким образом, обострение жилищного кризиса вынуждало власти к введению мер по рационированию жилья независимо от их идеологических установок⁵⁶.

Разрешение споров по поводу жилья. Постановление Временного правительства от 18 августа 1917 г. предоставило право городским думам создавать так называемые примирительные жилищные камеры⁵⁷. Они должны были решать споры между владельцами жилья и его нанимателями. Конкретно за ними были закреплены следующие функции: 1) надзор за соблюдением квартирного закона и привлечение виновных в его нарушении к ответственности; 2) рассмотрение споров между наймодавцами и нанимателями, касающихся размеров наемной платы; 3) рассмотрение прочих споров между наймодавцами и нанимателями; 4) предварительное установление размеров наемной платы за помещение по ходатайству наймодавца; 5) рассмотрение прочих дел, признаваемых подведомственными этим камерам. Создание примирительных жилищных камер было призвано разгрузить суды. В то же время споры по жилищным вопросам допускалось выносить и на рассмотрение мировых судей.

Квартирные законы многих правительств предусматривали наличие примирительных жилищных камер (примирительных квартирных комиссий, жилищных комиссий). Однако в ряде стран эти камеры отменялись, а их функции переходили к мировым судьям. Так, отмена примирительных жилищных камер гетманом П. П. Скоропадским, скорее всего, была связана с тем, что он стремился к четкому разделению трех ветвей власти: законодательной, исполнительной и судебной. По его мнению, только судебной власти надлежало заниматься разрешением всех конфликтов, включая жилищные. Примирительные жилищные камеры дублировали суды и могли подвергаться большему административному давлению, чем последние. Аналогичным образом в Армении⁵⁸ и Грузии⁵⁹ от примирительных камер отказались в 1919 г., в Румынии⁶⁰ — в 1922 г., а в Эстонии⁶¹ они были упразднены в 1921 г. В Литве⁶² функции примирительных камер были переданы муниципалитетам.

Как правило, каких-либо критериев для членства в примирительных жилищных камерах в квартирных законах не указывалось. Лишь квартирный закон Азербайджана весьма детально регламентирует членство в жилищных камерах: члены квартирных комиссий должны были быть как минимум 25 лет от роду и грамотными, а председатели комиссий должны были иметь образование не ниже среднего. Кроме того, председателями и членами примирительных квартирных комиссий не могли стать лица: 1) состоявшие под следствием или судом и подвергшиеся тюремному заключению, а также исключенные со службы по суду; 2) объявленные несостоятельными должниками; 3) состоявшие

под опекой за расточительность; 4) слепые, глухие, немые и лишенные рассудка. Возможно, такая детализация связывалась с дефицитом образованных людей и большим количеством злоупотреблений в жилищных камерах Азербайджанской Республики. Действительно, доля грамотных в Бакинской губернии в 1905 г. составила 7,9% населения, тогда как в целом по России она равнялась 21,1%⁶³.

Изначально примирительные жилищные камеры должны были состоять из представителей домовладельцев и нанимателей в равных количествах. Идея заключалась в том, чтобы в одинаковой мере учитывались интересы обеих сторон. С 1919 г., а именно с постановления правительства А. В. Колчака в Сибири, в заседаниях примирительных камер должны были участвовать также наниматели комнат, так как конфликты возникали не только между домовладельцами и нанимателями целых квартир, но и между квартиро- и комнатно-нанимателями. Учитывая, что наниматели квартир были достаточно надежно защищены от выселения, на первый план выходили споры между ними и их поднанимателями.

В ДВР, которая представляла собой марионеточное буферное государство под патронажем РСФСР, наметилась тенденция к выдавливанию домовладельцев и даже нанимателей из примирительных камер. Как правило, жилищные комиссии должны были состоять из четырех представителей властей, двух представителей профсоюзов и всего одного представителя нанимателей. Лишь когда речь заходила об установлении нормальных цен, допускалось приглашать в комиссию одного представителя домовладельцев. Конечно, ни о каком симметричном учете интересов сторон при таком составе комиссий говорить не приходилось. В Советской России установлением квартирной платы занимались уже исключительно местные власти по согласованию с профсоюзами⁶⁴. Любопытно, что в 1927 г. примирительные камеры были возрождены на четыре года под названием «примирительно-конфликтные комиссии по жилищным делам». Они состояли из представителей местных властей, НКВД и местного союза жилищных кооперативов, занимались разрешением конфликтов жильцов между собою, а также между жильцами и домоуправлением, причем по достаточно незначительным вопросам⁶⁵. Воссоздание примирительных камер мотивировалось лавинообразным ростом «жилищных конфликтов и мелких бытовых споров» в связи с обострением жилищного кризиса⁶⁶. Впрочем, уже в 1931 г. эти камеры были окончательно отменены⁶⁷.

Россия и остальная Европа. Первая мировая война привела к созданию современной широкомасштабной системы государственного регулирования рынка жилья во многих странах, особенно в европейских. Поэтому полезно сравнить соответствующее законодательство в России и других европейских странах с точки зрения интенсивности трех инструментов ограничительного жилищного регулирования (ограничение наемной платы, защита жильцов от выселения и рacionamento жилья). Европейская выборка включает в себя 30 стран: Австрию, Андорру, Бельгию, Великобританию, Германию, Грецию, Данию, Ирландию, Исландию, Испанию, Италию, Латвию, Литву, Лихтенштейн, Люксембург, Мальту, Монако, Нидерланды, Норвегию, Польшу, Португалию,

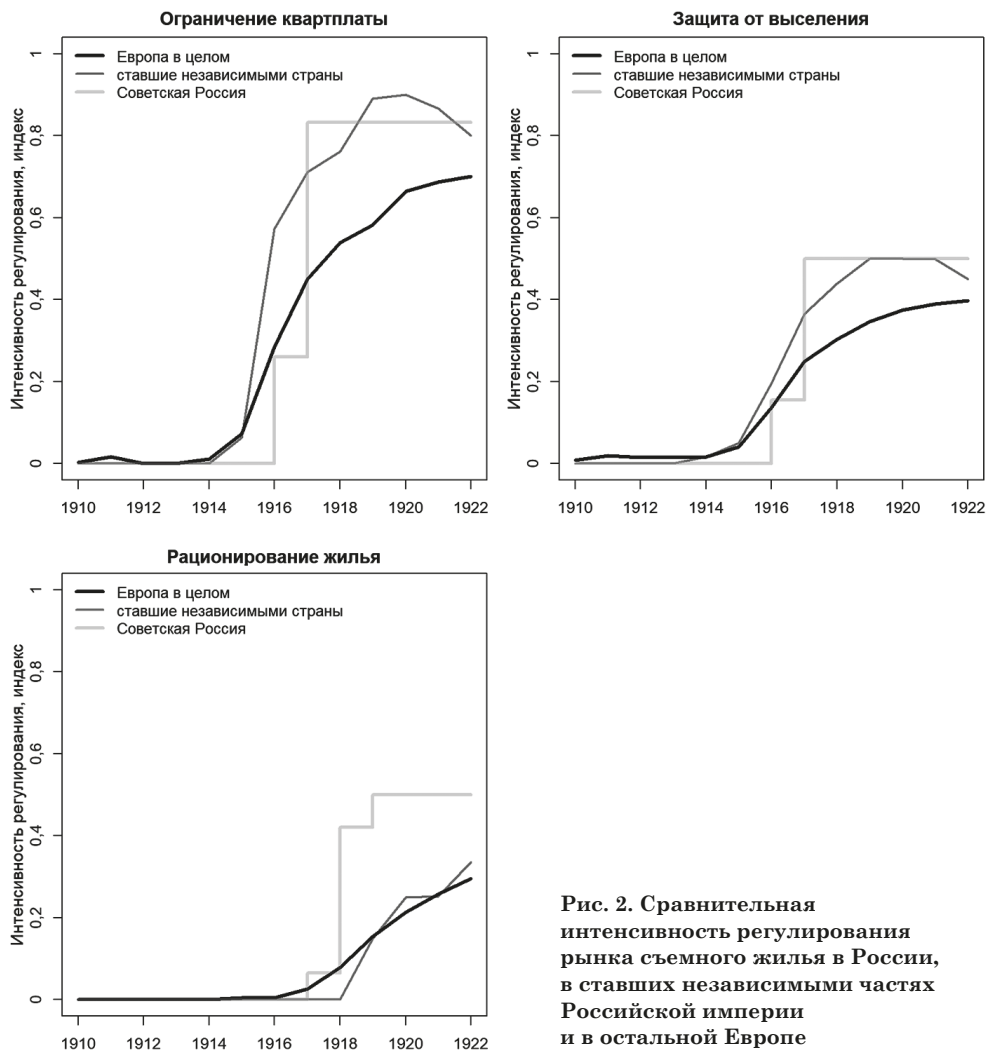


Рис. 2. Сравнительная интенсивность регулирования рынка съемного жилья в России, в ставших независимыми частях Российской империи и в остальной Европе

Россию, Румынию, Сан-Марино, Финляндию, Францию, Чехословакию, Швейцарию, Швецию и Эстонию. Для каждой страны и каждого вида регулирования был построен индекс регулирования, с помощью методологии, предложенной Я.-Ф. Вебером и дополненной К. А. Холодилиным⁶⁸. Индексы варьируют от 0 до 1, причем чем выше значение индекса, тем жестче государственное регулирование. Если индекс равен 0, то государство никак не защищает нанимателей, тогда как при индексе, равном 1, рынок жилья подлежит тотальному регулированию. На рис. 2 для каждого вида регулирования изображены три индекса: средняя по всем европейским странам (черная линия), средняя по национальным государствам, выросшим из бывшей Российской империи

(Латвия, Литва, Польша, Румыния, Финляндия и Эстония — тонкая серая линия) и отдельно Советская Россия (толстая светлосерая линия). До 1917 г. российские индексы были ниже общеевропейской средней, поскольку в ряде стран квартирные законы издавались раньше, чем в России в целом. Например, в Португалии революционное правительство ввело регулирование уже в 1910 г., во Франции и Швейцарии защита нанимателей от выселения была введена в 1914 г., тогда как в Великобритании, Италии, Монако и Норвегии ограничения на квартплату на национальном уровне установили в 1915 г. В то же время в Европе в начале 1920-х гг., а в ставших независимыми национальных окраинах Российской империи уже к концу 1910-х гг. начался постепенный демонтаж государственного регулирования рынка жилья. Все большая часть рынка (например, новые и дорогие жилища) выводилась из-под регулирования. В Советской России никакого дерегулирования в тот период не происходило. Указанные здесь тенденции касаются всех трех рассматриваемых в настоящей статье видов регулирования. Таким образом, квартирное законодательство, возникшее под воздействием Первой мировой войны в большинстве стран Европы, потеряло актуальность, когда условия стабилизировались и новое строительство позволило в значительной мере утолить жилищный голод. Однако в Советской России оно было зафиксировано на высоком уровне, поскольку идеально отвечало идеологическим установкам большевиков.

В завершение рассмотрим институт примирительных жилищных камер, широко распространившихся в течение Первой мировой войны и сразу после нее. Помимо России, такого рода учреждения, состоявшие из представителей домовладельцев и нанимателей, существовали в следующих странах: Австрии (*Mietamt*, 1917), Германии (*Mieteinigungsamt*, 1914), Дании (*huslejenævnet*, 1916), Исландии (*húsaleigunefnd*, 1917), Испании (*tribunal paritario*, 1920), Италии (*commissione arbitrale*, 1917), Люксембурге (*office de conciliation*, 1918), Монако (*tribunal*, 1915 и *commission arbitrale*, 1919), Норвегии (*husleienævnden*, 1915), Польше (*urząd rozjemczy do spraw najmu lokali*, 1918), Румынии (*comisiunea arbitrală*, 1920), Франции (*commission arbitrale des loyers*, 1918), Швеции (*hyresnämnder*, 1916) и Югославии (*нарочити суд*, 1919 и *месни одбор*, 1921). В других странах споры между домовладельцами и нанимателями разрешались судами или правительственными органами (например, в Греции — министерством социального обеспечения). Во многих государствах институт примирительных камер достаточно быстро исчез, что, видимо, связано как с ослаблением жилищного кризиса, так и с несовершенством этого механизма урегулирования конфликтов. Тем не менее поражает то, что данное учреждение возникло независимо в разных странах.

Заключение. Мы рассмотрели ограничительное жилищное законодательство 17 правительств, действовавших на территории бывшей Российской империи в 1918–1922 гг. На основе 43 законодательных актов проанализированы три инструмента государственного регулирования съемного жилья: ограничение наемной платы, защита нанимателей от выселения и рacionamento жилья. Кроме того, изучены внесудебные органы разрешения жилищных конфликтов.

Несмотря на некоторые различия (например, в способах установления предельной наемной платы или в обоснованных причинах выселения нанимателей), ограничительные квартирные законодательства разных правительств, независимо от их идеологических установок, имели немало схожего. Отчасти это связано с происхождением многих из них от общего источника — квартирного закона Временного правительства 1917 г., отчасти с аналогичными жилищными проблемами, с которыми эти правительства столкнулись. Однако в то время как в начале 1920-х гг. в Европе в целом и в государствах, ставших независимыми от России, начался процесс постепенного дерегулирования рынка жилья, советской России эта тенденция не коснулась. В СССР законодательство, выросшее из необходимости военных лет, превратилось в неотъемлемую часть системы, сохранившуюся до начала 1990-х гг.

* Автор выражает благодарность за помощь в сборе материалов Я. Валге (J. Valge), Т. Ю. Герасимову, В. Г. Зарубину, Н. Иараджули, Ю. Коломийцевой, Д. И. Крютченко, И. Кулл (I. Kull), Е. А. Лекомцевой, А. Малинену (A. Malinen), С. Мирзоян, В. М. Рынкову, Б. А. Селивёрстову, Б. И. Сухотерину, Т. И. Трошиной, Д. Н. Шевелёву и Т. А. Ярославцевой.

¹ Герасимов Т. Ю. Вплив квартирнього законодавства 1917–1918 рр. на житлові умови мешканців подільських міст доби Гетьманату П. Скоропадського (квітень — грудень 1918 р.) // Наукові праці Кам'янець-Подільського національного університету імені Івана Огієнка: Історичні науки. 2011. № 21. С. 422–429.

² Холодидлин К. А., Герасимов Т. Ю. Возникновение жилищного кризиса и борьба с его последствиями: Правобережная Украина в 1914–1918 гг. // Исторический журнал: научные исследования. 2017. № 1. С. 115–128 (англ. пер.: Kholodilin K. A., Gerasymov T. Yu. Coping with the consequences of a housing crisis during the Great War: The case of Right-Bank Ukraine in 1914–1918 // International Journal of Regional and Local History. 2019. No. 14. P. 1–20).

³ Kuodydys M. Diskusijos apie butų nuomą Kaune XX a. 4 dešimtmečio Lietuvos spaudoje // Kauno istorijos metraštis. 2012. No. 12. P. 65–91.

⁴ Бураков В. Н. Классовый принцип жилищной политики БССР в период НЭПа // Вестник МДПУ імя І. П. Шамякіна. 2008. № 3 (20). С. 11–16.

⁵ Добрин С. И. Новый квартирный закон (некоторые спорные вопросы из его области) // Вестник Гражданского права. 1917. № 1. С. 106–125.

⁶ Добраницкий М. М. Как пользоваться новым квартирным законом Донского правительства. Подробное постатейное изложение и объяснение квартирного закона 11-го августа 1918 г. с приложением текста закона, примерами вычислений наемной платы и таблицы сроков. Ростов н/Д., 1918.

⁷ International Labour Office. European housing problems since the war. Geneva, 1924.

⁸ Дмитриев Н. Г. Жилищный вопрос: два мира — два подхода. М., 1973. С. 85.

⁹ Kholodilin K. A., Meerovich M. G. Housing policy in Soviet Russia and Germany between the two world wars: comparative analysis of two systems // Journal of Urban History. 2016. No. 44. P. 930–952.

¹⁰ Meerovich M. G.: 1) Власть и жилище (жилищная политика в СССР в 1917–1940 годах) // Вестник Евразии. 2003. № 1. С. 5–62; 2) Социально-культурные основы осуществления государственной жилищной политики в РСФСР (1917–1941 гг.): дис. ... д-ра ист. наук. Иркутск, 2004; 3) Наказание жилищем: жилищная политика в СССР как средство управления людьми (1917–1937 годы). М., 2008.

¹¹ Kirillova E. A. Soviet housing policy during the NEP years: housing self-administration and the apartment question (from Petrograd — Leningrad materials // The Soviet and Post-Soviet Review. 2016. No. 43. С. 5–35.

¹² Орлов И. Б. Коммунальная страна: становление советского жилищно-коммунального хозяйства (1917–1941). М., 2015.

¹³ *Петраков Ю. С.* Развитие жилого фонда г. Курска в период с 1918 по 1941 г. (на материалах Государственного архива Курской области) // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. 2016. № 8. С. 119–124; *Плеханова А. М.* Государственная жилищная политика в городах Бурятии в 1920-х гг. // Власть. 2011. № 10. С. 127–131; *Сокова З. Н.* К оценке жилищного кризиса в первые годы советской власти (на материалах Тюмени) // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2013. № 2. С. 155–161.

¹⁴ International Labour Office. The housing situation in the United States. Geneva, 1925.

¹⁵ Подробнее см.: *Kholodilin K. A.* Measuring stick-style housing policies: a multi-country longitudinal database of governmental regulations // DIW Berlin Discussion Papers. 2018. No. 1727. P. 1–75.

¹⁶ В дальнейшем понятия «наемная плата» и «квартирная плата» будут использоваться как синонимы.

¹⁷ Рассчитано по: Центральный статистический комитет МВД. Санкт-Петербург по переписи 15 декабря 1900 г. Население. Вып. 1. Численность и состав населения по полу, возрасту, месту рождения (в С.-Петербурге и вне его), времени поселения в С.-Петербурге, семейному состоянию, грамотности, сословию, вероисповеданию и родному языку. СПб., 1903.

¹⁸ *Кирьянов Ю. И.* Бюджетные расходы рабочих России в конце XIX — начале XX в. // Россия и мир. Памяти профессора Валерия Ивановича Бовыкина: сб. статей. М., 2001. URL: <http://www.hist.msu.ru/Labour/Article/kirianov.htm> (дата обращения: 20.11.2019).

¹⁹ Рассчитано по: *Наумов Г.* Бюджеты рабочих города Киева: По данным анкеты, произведенной в 1913 г. Обществом экономистов и Ремесленной секцией при Киевской выставке. Киев, 1914.

²⁰ Рассчитано по: *Кружнов Ю. Н.* История квартирного вопроса в России, или Коммуналки навсегда. Записки квартирного маклера. СПб., 2014.

²¹ *Кондратьев Н. Д.* Рынок хлебов и его регулирование во время войны и революции. М., 1991. С. 158.

²² *Холодидин К. А., Герасимов Т. Ю.* Возникновение жилищного кризиса и борьба с его последствиями.

²³ Так, согласно оценкам Н. А. Михайлова и С. А. Пьянкова, общая численность беженцев в целом по России могла составить от 5 до 15 млн чел. (*Михайлов Н. А., Пьянков С. А.* Беженцы Первой мировой войны в Российской империи: численность, размещение, состав // Уральский исторический вестник. 2015. № 49. С. 95–105).

²⁴ Эти данные получены в результате изучения автором всех номеров губернских ведомостей, опубликованных в 1915–1916 гг.

²⁵ Собрание узаконений и распоряжений правительства. 1916. 31 авг. Ст. 1863.

²⁶ Там же. 1917. 11 авг. № 191. Ст. 1136.

²⁷ Вестник ВПСО. 1919. 23 июля.

²⁸ Asutava Kogupoolt 28. augustil 1919 a. No. 108 vastuvõetud määrus veneaegse üüriseaduse pikendamise kohta // Riigi Teataja. 30. augustil 1919 a. No. 59.

²⁹ См. таблицу с подробным обзором ограничительного жилищного законодательства, действовавшего в различных регионах бывшей Российской империи в 1918–1922 гг.: https://cdn.website-editor.net/f17299b7404c4c999e03baca372547a5/files/uploaded/Tablica_Jilischnoe_zakonodatelstvo_1917-1922.docx (дата обращения: 20.11.2019).

³⁰ Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 14 мая 1928 г. «Об оплате жилых помещений в городах и рабочих поселках» // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства РСФСР (далее — СУ РСФСР). 1928. № 53. Ст. 402.

³¹ См., напр.: Декрет СНК РСФСР от 27 апреля 1922 г. «О выселении в административном порядке граждан из занимаемых ими жилищ» // Там же. 1922. № 30. Ст. 365 (5 статей); Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 9 января 1924 г. «О выселении граждан из занимаемых ими помещений» // Там же. 1924. № 8. Ст. 45 (3 статьи + 10 статей из прилагавшейся к нему инструкции).

³² Правила о предельных ценах на квартиры и другие помещения // Собрание узаконений и распоряжений Правительства, издаваемое особым совещанием при главнокомандующем Вооруженными силами на Юге России. 1919. 16 мая. № 3. Ст. 21.

³³ См. эстонский закон 1919 г. о наемной плате: Hüürimaksu seadus 25. novembril 1919 a. No. 173 // Riigi Teataja. 4. detsembril 1919 a. No. 99/100.

³⁴ Įstatymas apie butų, kambarių ir namų samdymo kainų normavimą miestuose ir miesteliuose // Vyriausybės žinios. 1919. Spalio 1. No. 12-151.

³⁵ Закон об установлении предельных цен и условий пользования квартирными, торговыми и другими помещениями // Государственный исторический архив Азербайджанской Республики. Ф. 895. Оп. 3. Д. 119. Л. 40–46.

³⁶ Namų, butų ir kambarių samdymo miestuose ir miesteliuose įstatymas // Vyriausybės žinios. 1920. Rugpjūčio 18. No. 45-455.

³⁷ Üüriseadus // Riigi Teataja. 1921. No. 112, 233.

³⁸ Приводится по: Юровский Л. Н. Наше денежное обращение. Сборник материалов по истории денежного обращения в 1914–1925 гг. М., 1926. С. 165–167, 248.

³⁹ Ustawa tymczasowa o ochronie lokatorów // Dziennik praw Królestwa Polskiego. 10 września 1918. No. 10. Pozycja 21.

⁴⁰ Постановление Верховного правителя «Об установлении предельных цен на жилые помещения» // Вестник Томской губернии. 1919. 14 апр. № 42.

⁴¹ См., напр.: Постановление Ачинской городской думы от 1 июля (18 июня) 1919 г. «О нормальных ценах на жилые помещения в г. Ачинске» // Енисейский вестник. 1919. № 146, 154, 156. — См. также: Обязательное постановление Красноярска от 23 (10) октября 1919 г. «О нормальных ценах на жилые помещения в городе Красноярске (исключая Николаевскую и Алексеевскую слободы), составленное Красноярской городской думой на основании ст. 108 городского положения и ст. 9 приложения к п. 1 постановления Совета министров от 7 марта 1919 г. об установлении предельных цен на жилые помещения». Красноярская городская дума, 1919. URL: https://rusneb.ru/catalog/000200_000018_RU_NLR_bibl_2086433 (дата обращения: 20.11.2019).

⁴² Положение ДВР от 14 июля 1921 г. «Об удовлетворении жилищной потребности в городах и пригородах Дальне-Восточной Республики и о порядке установления нормальных цен на жилые помещения» // Собрание узаконений и распоряжений правительства ДВР. 1921. № 2 (8). Ст. 45.

⁴³ Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 23 августа 1926 г. «Об оплате жилых помещений в городах и рабочих поселках» // СУ РСФСР. 1926. № 56. Ст. 433.

⁴⁴ Обязательное постановление Петрограда от 3 июня 1922 г. «Об установлении квартирной платы за жилые помещения» // Вестник Петросовета. 1922. № 44.

⁴⁵ Любопытно, что в Израиле в 1948–1954 гг. законодатели отказались вводить ограничения на поднаемную плату, в результате чего наниматели превратились в наймодавцев, сдававших жилье на рыночных условиях, тогда как плата, предлагавшаяся домовладельцами, была жестко лимитирована законом. См. об этом: Mark M. Just ring twice: Law and society under the rent control regime in Israel, 1948–1954 // Journal of Israeli History. 2013. No. 32.1. P. 32–34.

⁴⁶ Декрет СНК РСФСР от 27 апреля 1922 г. «О невыселении в административном порядке граждан из занимаемых ими жилищ» // СУ РСФСР. 1922. № 30. Ст. 365; Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 9 января 1924 г. «О выселении граждан из занимаемых ими помещений» // Там же. 1924. № 8. Ст. 45.

⁴⁷ Закон про наймання приміщень // Державний Вістник. 1918. № 63.

⁴⁸ Закон от 24 сентября 1918 г. «Про ревізіцію житлових і нежитлових помешкань для задоволення державних і громадських загальнодержавного значення установ, а також осіб, які перебувають на службі в державних установах» (цит. по: Тимошук О. В. Охоронний апарат Української Держави (квітень — грудень 1918 р.). Харків, 2000. С. 114).

⁴⁹ Постановления Административного совета Временного Сибирского правительства от 7 сентября 1918 г. «О некоторых мероприятиях по городу Омску» и от 4 октября 1918 г. «О порядке обеспечения помещениями в городе Омске правительственных учреждений и служащих в них» // Собрание узаконений и распоряжений правительства. 1914–1918. № 11.

⁵⁰ Постановление НКВД о правах городских самоуправлений в деле регулирования жилищного вопроса от 30 октября 1917 г. // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917–1918 гг. М., 1942. С. 15. URL: <http://istmat.info/node/27761> (дата обращения: 20.11.2019).

- ⁵¹ Dekret o ochronie lokatorów i zapobieganiu brakowi mieszkań // Dziennik ustaw. 16 stycznia 1919. No. 8. Pozycja 116.
- ⁵² Закон о предельных ценах на жилье и другие помещения от 3 июля 1919 г. // Национальный архив Армении. Ф. 199. Оп. 1. Д. 162. Л. 154–158.
- ⁵³ Laki huoneenvuokrasäännöstelystä // Suomen asetuskokoelma. 1919. No. 118.
- ⁵⁴ Įstatymas apie butų, kambarių ir namų samdymo kainų normavimą miestuose ir miesteliuose // Vyriausybės žinios. 1919. Spalis 1. No. 12-151.
- ⁵⁵ См. § 2 Постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 13 июня 1923 г. «Об оплате жилых помещений в поселениях городского типа» // СУ РСФСР. 1923. № 55. Ст. 540.
- ⁵⁶ Подобная политика проводилась, например, в Германии (*Kholodilin K. A. Quantifying a century of state intervention in rental housing in Germany // Urban Research and Practice. 2017. No. 10. P. 267–328*), а также в странах Восточной и Центральной Европы (*Miletič A. R. Tenancy vs. ownership rights. housing rent control in Southeast and East-Central Europe, 1918–1928 // Mesto a dejiny. 2016. No. 5. P. 51–74*).
- ⁵⁷ Подобные примирительные жилищные камеры были созданы в то время во многих странах, например в Германии, Франции, а в Швейцарии они действуют и поныне (*Schlichtungsbehörden / autorités de conciliation / autorità di conciliazione*).
- ⁵⁸ Упомянутый выше Закон о предельных ценах на жилье и другие помещения от 3 июля 1919 г.
- ⁵⁹ დეკრეტი ბობოს და სადგომების უდოდესი ქობის დაწესების [Декрет об установлении предельной платы за жилье помещения] // Центральный исторический архив Грузии. Ф. 1833. Д. 249. Оп. 918. Л. 1112.
- ⁶⁰ Regulamentul legii pentru înființarea oficiilor de inchiriere // Monitorul Oficial al României. 1 septembrie 1921. No. 120.
- ⁶¹ Упомянутый выше Üüriseadus (Закон о найме жилья).
- ⁶² Namų, butų ir kambarių samdymo miestuose ir miesteliuose įstatymas 18.08.1920 // Vyriausybės žinios. 1920, rugpjūčio 18. No. 45-455.
- ⁶³ Центральный статистический комитет МВД. Ежегодник России 1910 г. (Год седьмой). СПб., 1910. С. 86–88.
- ⁶⁴ См., напр., указанное выше Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 13 июня 1923 г. «Об оплате жилых помещений в поселениях городского типа».
- ⁶⁵ Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 7 марта 1927 г. «Об организации примирительно-конфликтных комиссий по жилищным делам» // СУ РСФСР. 1927. № 25. Ст. 167.
- ⁶⁶ См. об этом: *Крамер-Агеев А.* Примирительно-конфликтные комиссии по жилищным делам // Ежедневник советской юстиции. 1929. № 16. С. 353–354.
- ⁶⁷ Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 30 июня 1931 г. «Об организации товарищеских судов при жилищных и жилищно-арендных кооперативных товариществах и при домовых трестах и о ликвидации примирительно-конфликтных комиссий по жилищным делам» // СУ РСФСР. 1931. № 36. Ст. 295.
- ⁶⁸ *Weber J. P. The Regulation of Private Tenancies-A Multi-Country Analysis. Dissertation. Regensburg, 2017; Kholodilin K. A. Measuring stick-style housing policies... — Индексы регулирования доступны для бесплатного скачивания на: https://cdn.website-editor.net/f17299b7404c4c999e03baca372547a5/files/uploaded/Tablica_Jilischnoe_zakonodatelstvo_1917-1922.docx (дата обращения: 20.11.2019).*

Статья поступила в редакцию 12 января 2018 г.
Рекомендована в печать 12 сентября 2019 г.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Холодили К. А. Зарождение ограничительного жилищного законодательства на территории бывшей Российской империи во время Гражданской войны // Новейшая история России. 2019. Т. 9, № 4. С. 858–879. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu24.2019.402>

УДК 94(47).084.3

Аннотация: В статье впервые в исторической литературе подробно и систематически анализируется законодательное регулирование рынка съемного жилья в государственных образованиях, которые возникли на обломках Российской империи во время Гражданской войны 1918–1922 гг. Рассматриваются три инструмента ограничительной жилищной политики: наемной платы, защита жильцов от выселения и рacionamento жилья. Географически исследование охватывает территории, которые во время Гражданской войны находились под контролем Вооруженных сил Юга России, Временного правительства Северной области, Временного Сибирского правительства, Дальневосточной Республики, Области Великого войска Донского, Крымского краевого правительства, Советской России, а также национальные государства, такие как Азербайджан, Армения, Грузия, Латвия, Литва, Польша, Румыния, Украина, Финляндия и Эстония. Показаны зарождение, эволюция жилищных законодательств этих государственных образований, их преемственность по отношению к жилищному законодательству Временного правительства России, а также взаимосвязь с соответствующим законодательством большевиков. Несмотря на порой диаметрально противоположные идеологические установки, различные правительства схожим образом реагировали на жилищный голод, активно вмешиваясь в рыночные отношения. Кроме того, государственное регулирование рынка съемного жилья на территории бывшей Российской империи представлено в общеевропейском контексте с помощью разработанных автором индексов интенсивности регулирования жилищного рынка. Государственное регулирование жилищного рынка началось в России несколько позже, чем в среднем по Европе. И если во многих европейских странах уже в начале 1920-х гг. началось дерегулирование рынка жилья, то в России жесткое регулирование сохранялось до начала 1990-х гг.

Ключевые слова: Россия, Гражданская война, съемное жилье, ограничение квартплаты, защита от выселения, рacionamento жилья, индексы регулирования.

Сведения об авторе: Холодидлин К. А. — PhD, Dr. Habilitatus, ст. науч. сотр., Немецкий институт экономических исследований (Берлин, Германия); проф., Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Санкт-Петербург, Россия); kkholidilin@diw.de

Немецкий институт экономических исследований, Федеративная Республика Германия, 10117, Берлин, Моренштрассе, 58

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Россия, 194100, Санкт-Петербург, Кантемировская ул., 3

FOR CITATION

Kholodilin K. A. 'The Emergence of Housing Regulations on the Territory of the Former Russian Empire during the Russian Civil War', *Modern History of Russia*, vol. 9, no. 4, 2019, pp. 858–879. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu24.2019.402>

Abstract: This paper analyzes governmental regulation of the rental housing market in countries that arose out of the ruins of the Russian Empire during the Russian Civil war in 1918–1922. Geographically it covers territories under control of the Province of the Armed Forces of South Russia, Crimean Regional Government, Don Cossack Host, Far Eastern Republic, Provisional government of the Northern region, Provisional government of Siberia, and Soviet Russia, as well as such national states as Azerbaijan, Armenia, Estonia, Finland, Georgia, Latvia, Lithuania, Poland, Romania, and Ukraine. The study compares three major tools for the restrictive housing policy: rent control, protection of tenants from eviction, and housing rationing. It shows the emergence, evolution, and continuity of housing legislation by these governments with respect to that of the All-Russian Provisional government and of the Bolsheviks. Despite sometimes radically opposite ideological attitudes, different governments reacted in a similar way to the acute housing shortage by intervening in the housing market. Finally, government regulations of the rental housing market on the territory of the former Russian Empire is put into the European context using the author's regulation intensity indices. In Russia, governmental regulation emerged somewhat later than

in Europe in general. However, in Soviet Russia it turned into a permanent regulation and remained in force until the early 1990s, while many European countries were deregulating already in the early 1920s.

Keywords: Russia, Russian Civil War, rental housing, rent control, tenure security, housing rationing, regulation indices.

Author: *Kholodilin K. A.* — PhD, Dr. Habilitatus, Research Associate, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Berlin, Germany); Professor, National Research University “Higher School of Economics” (St. Petersburg, Russia); kkhodililn@diw.de

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 58, Mohrenstraße, Berlin, 10117, Germany

National Research University “Higher School of Economics”, 3, Kantemirovskaya ul., St. Petersburg, 194100, Russia

References:

- Burakov V. N. ‘Class principle of housing policy of BSSR during the period of NEP’, *Vesnik MDPU imia I. P. Shamyakina*, no. 3 (20), 2008. (In Russian)
- Dmitriev N. G. *The housing issue: two worlds — two approaches* (Moscow, 1973). (In Russian)
- Dobranitskiy M. M. *How to use the new apartment law of the Don Government. A detailed articlewise summary and interpretation of the apartment law of August 11, 1918 with the original text of the law, examples of housing rent calculations, and term tables* (Rostov-on-Don, 1918). (In Russian)
- Dobrin S. I. ‘The new apartment law (Some disputable issues of its application)’, *Vestnik Grazhdanskogo prava*, 1917, no. 1. (In Russian)
- Gerasimov T. Yu. ‘The impact of the 1917–1918 apartment legislation on the housing conditions of the inhabitants of cities of Podolskaya government under the Hetmanate of P. Skoropadskiy (April — September 1918)’, *Naukovi pratsi Kam’ianets’-Podil’s’kogo natsional’nogo universitetu imeni Ivana Ogiienka: Istorichni nauki*, no. 21, 2011. (In Ukrainian)
- Kholodilin K. A. ‘Quantifying a century of state intervention in rental housing in Germany’, *Urban Research and Practice*, no. 10, 2017. DOI: 10.1080/17535069.2016.1212251.
- Kholodilin K. A. ‘Measuring stick-style housing policies: a Multi-country longitudinal database of governmental regulations’, *DIW Berlin Discussion Papers*, no. 1727, 2018. DOI: 10.2139/ssrn.3146755.
- Kholodilin K. A., Gerasimov T. Yu. ‘The emergence of the housing crisis and coping with its consequences: Right-Bank Ukraine in 1914–1918’, *Istoricheskii zhurnal: nauchnye issledovaniia*, no. 1, 2017. (In Russian). DOI: 10.7256/2222-1972.2017.1.20711.
- Kholodilin K. A., Gerasimov T. Yu. ‘Coping with the consequences of a housing crisis during the Great War: The case of Right-Bank Ukraine in 1914–1918’, *International Journal of Regional and Local History*, no. 14, 2019. DOI: 10.1080/20514530.2019.1596455.
- Kholodilin K. A., Meerovich M. G. ‘Housing policy in Soviet Russia and Germany between the two world wars: comparative analysis of two systems’, *Journal of Urban History*, no. 44, 2016. DOI: 10.1177/0096144216649951.
- Kirillova E. A. ‘Soviet housing policy during the NEP years: Housing self-administration and the apartment question (from Petrograd-Leningrad materials)’, *The Soviet and Post-Soviet Review*, no. 43, 2016. DOI: 10.1163/18763324-04301001.
- Kiryakov Yu. I. ‘Budget expenses of workers in Russia in the late 19th — early 20th centuries’, *Rossiya i mir. Pamiati professora Valerii Ivanovicha Bovykina: sbornik statei* (Moscow, 2001). (In Russian)
- Kondratiev N. D. *The bread market and its regulation during the war and revolution* (Moscow, 1991). (In Russian)
- Kramer-Ageev A. ‘Housing arbitration councils’, *Ezhegodnik sovetskoy yustitsii*, no. 16, 1929. (In Russian)
- Kruzhnov Yu. N. *The history of apartment issue in Russia, or shared apartments forever* (St. Petersburg, 2014). (In Russian)
- Kuodys M. ‘Diskusijos apie butų nuomą Kaune XX a. 4 dešimtmečio Lietuvos spaudoje’, *Kauno istorijos metraštis*, no. 12, 2012.
- Mark M. ‘Just ring twice: Law and society under the rent control regime in Israel, 1948–1954’, *Journal of Israeli History*, no. 32.1, 2013. doi: 10.1080/13531042.2013.768029.
- Meerovich M. G. ‘The power and the housing (housing policy in the USSR in 1917–1940)’, *Vestnik Evrazii*, no. 1, 2003. (In Russian)
- Meerovich M. G. *Socio-cultural foundations of the housing policy in the Russian Soviet Federative Socialist Republic (1917–1941 gg.)* [Doctor of History Dissertation] (Irkutsk, 2004). (In Russian)

- Meerovich M. G. *The punishment by housing: The housing policy in the USSR as a means of controlling people (1917–1937)* (Moscow, 2008). (In Russian)
- Mikhailov N. A., Pyankov S. A. 'World War I refugees in the Russian Empire: Number, placement, composition', *Ural'skii istoricheskii vestnik*, no. 49, 2015. (In Russian)
- Miletič A. R. 'Tenancy vs. ownership rights. housing rent control in Southeast and East-Central Europe, 1918–1928', *Mesto a dejiny*, no. 5, 2016.
- Naumov G. *The budgets of the workers of Kiev: According to the survey conducted in 1913 by the Society of Economists and Crafts Section of the Kiev Exhibition* (Kiev, 1914). (In Russian)
- Orlov I. B. *A country of shared apartments: The formation of the Soviet housing control system (1917–1941)* (Moscow, 2015). (In Russian)
- Petrakov Yu. S. 'The development of a housing fund of Kursk in the period from 1918 to 1941', *Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istorii. Politologiya*, no. 8, 2016. (In Russian)
- Plekhanova A. M. 'The housing policy in the cities of Buryatiya in the 1920s', *Vlast'*, no. 10, 2011. (In Russian)
- Sokova Z. N. 'The estimation of the housing crisis in the first years of soviet power (on the Tyumen data)', *Vestnik Tiimenskogo gosudarstvennogo universiteta. Sotsial'no-ekonomicheskie i pravovye issledovaniia*, no. 2, 2013. (In Russian)
- Timoshchuk O. V. *Security apparatus of the Ukrainian State (April — December 1918)* (Kharkov, 2000). (In Ukrainian)
- Weber J. P. *The Regulation of Private Tenancies-A Multi-Country Analysis. Dissertation* (Regensburg, 2017).
- Yurovskiy L. N. *Our money circulation. A collection of materials on the history of money circulation in 1914–1925* (Moscow, 1926). (In Russian)

Received: January 12, 2018

Accepted: September 12, 2019