Генезис теорий городской жилищной политики

К.Н. Бабичев

Весьма распространенный в современном мире термин «жилищный вопрос» появился в середине XIX в. в результате промышленной революции, которая явилась причиной резкого притока населения из сельской местности в крупные городские центры. Так по данным А. Вебера, к началу XX в. около 1/20 части всего человечества сконцентрировалось в больших городах, число жителей которых постоянно увеличивалось за счет населения деревень и малых городов. Стремительный рост больших городов наглядно иллюстрируют следующие примеры: в течение только одного XIX в. население Берлина увеличилось почти в 6,5 раз; Брюсселя — в 5 раз; Лондона — в 4; Парижа и Вены — в 3,5; Москвы — в 4; Нью-Йорка — в 30; а Бостона — в 20 раз¹.

Рост городов с населением более 100 тыс. жителей в Западной Европе и его отношение к росту всего населения, видно из следующей таблицы, составленной М. Диканским².

Таблица 1

Рост городского населения в Западной Европе XVIII–XX вв.

Годы	Все население	Население городов с населением 100 000 жителей и более, чел.	Отношение населения больших городов ко всему населению, %
1700	80 000 000	2 600 000	3,2
1800	120 000 000	3 600 000	3,0
1900	280 000 000	36 000 000	13,0

В России жилищная проблема впервые возникла после отмены крепостного права в 1861 г., в результате которой состав горожан существенно трансформировался за счет притока крестьян в города. В конце XIX в. крестьянство стало главной составляющей частью городского населения.

Рост городского населения в России и Европе и интенсивная концентрация его в ограниченных пределах городской территории многократно обгоняли строительство нового жилья. Ситуация усугублялась тем, что концентрация населения в городах породила множество ранее неизвестных санитарных и социальных проблем.

¹ Вебер А.Ф. Рост городов в XIX столетии. СПб: Тип. Кускова, 1903. С. 7.

² Диканский М.Г. Постройка городов (их план и красота). СПб: Изд-во Н.П. Карбасникова, 1915. С. 17–18.

Большинство ученых по истории жилищного дела сходились в оценках относительно того, что жилищная потребность включала две основные проблемы: *экономическую* — проблему высоких земельных цен и роста квартирной платы и *социальную* — проблему заболеваемости и массовой смертности, вызванную перенаселенностью, моральной деградацией беднейших слоев населения, проживавших в стесненных условиях.

Сказанное выше не означает, что до середины XIX в. жилищной проблемы не существовало, но именно в этот период происходит ее осознание как острой социальной задачи и начинается систематический поиск путей ее решения.

Первым поднял жилищную проблему, по мнению ряда исследователей, теперь почти что забытый политэконом середины XIX в. В. Губер, который, по словам В. Святловского, считается отцом необъятной немецкой литературы по этому предмету. Основную причину несовершенных жилищных отношений Губер видел в неправильной организации на городском жилищном рынке предложения жилья, что создает «вымогательские» цены на квартиры и приводит к земельному ростовщичеству. «Высота земельных цен, — говорил Губер, — «это краеугольный камень всего жилищного вопроса, секрет его разрешения»³.

Особое значение в деле борьбы с частной спекуляцией Губер придавал реформированию строительной отрасли. В частности, им предлагались многочисленные проекты, направленные на развитие конкуренции путем строительной деятельности на кооперативных началах при поддержке частных и публичных работодателей — общины и государства.

Для борьбы с земельной спекуляцией посредством конкуренции Губер предлагал организовать вокруг больших городов поселения, которые отстояли бы от центральных пунктов на расстоянии четверти часа езды.

Новое слово в теории жилищной политики было сказано на жилищном конгрессе в немецком городе Эйзенах, обозначившем собой новую эру в теории политической экономии. На смену экономического либерализма, господствовавшего в середине XIX столетия, выдвигается катедер-социализм⁴. В этом городе было создано «Общество в поддержку социальной политики», которое назначило на первый свой конгресс обсуждение способов решения жилищной проблемы. Главным докладчиком по этому вопросу выступил известный в XIX в. немецкий экономист Р. Энгель. Он отмечал, что спекуляция в деле постройки домов никогда не играет на понижение, а только на повышение и, следовательно, является самостоятельным фактором повышения земельных цен. Согласно Энгелю, разрешение жилищных проблем должно распадаться на три фундаментальных вопроса: кому помогать, кто должен помогать и как помогать. В дебатах по докладу Энгеля принимали участие А. Вагнер, Г. Шенберг, К. Реслер и др.⁵

³ Цит. по: *Загряцков М.Д.* Земельная политика городского самоуправления в Германии: с приложением 8 планов. Строительное право как фактор городского землеустройства. Т.1. М.: Тип. «Культура», 1913. С. 112.

⁴ Катедер-социализм (нем. *katheder* — кафедра) — разновидность буржуазного социализма.

⁵ Там же. С. 114.

По мнению Адольфа Вагнера, причины квартирных неурядиц глубоко коренятся в условиях современного социального строя и вызываются свободой передвижения, развитием транспорта и путей сообщения, ростом крупной промышленности, свободой концентрации в частных руках городской земельной собственности и связанным с этой свободой простором для крайностей спекуляции. Крупная промышленность и железные дороги, концентрирующие население, могут, по Вагнеру, вместо вреда приносить существенную пользу стране. Для этого необходимы три условия. Во-первых, в крупных городах должны быть значительно улучшены городские пути сообщения. Во-вторых, должны быть введены лучшие нормы налогообложения земельных участков. В-третьих, должно быть расширено право экспроприации.

Вагнер при чрезвычайно отрицательном отношении к частной собственности на городские земельные участки искал выход в реформе права собственности. «Все средства помощи, — говорил он, — против так называемой жилищной нужды, которые не связаны с глубоким изменением права собственности, являются только паллиативами. Принципиальная реформа прежде всего должна быть направлена на содержание этого права как частного права: собственность здесь не может быть формулирована как абсолютное право»⁶. Частным лицам земля должна уступаться только на таких условиях, чтобы право собственности на землю и, следовательно, будущее возрастание цен на нее оставалось в руках городского самоуправления⁷.

Наиболее пригодным средством для этого является, по мнению Вагнера, право наследственной аренды, при котором право собственности на землю отделяется от собственности на строение.

Требования Вагнера не остались теоретическими построениями. Они вошли в политические программы социал-демократов и немецких земельных реформаторов и получили некоторое осуществление в деятельности немецких городских самоуправлений.

Другой известный немецкий экономист Г. Шенберг полагал, что жилищная проблема должна быть разрешена «по-разному в различных городах, так как редко какое дело, более чем квартирное, должно согласовываться с местными условиями»⁸. По мнению Шенберга, государственная забота в этом деле не имеет вообще серьезного значения, а если и имеет, то лишь в некоторых городах и при некоторых особых условиях.

На конгрессе по жилищному вопросу в г. Нюрнберге (1865 г.) высказывались предложения в пользу уничтожения препятствий при постройке дешевых домов, более консолидированной деятельности благотворителей (филантропов), уменьшения промышленно-эксплуатирующего характера строительных обществ, постройки малых домов и т. д. Тот же вопрос занимал и участников конгресса 1867 г. в Гамбурге. Главное внимание всех этих конгрессов было направлено на вред, наносимый частной спекуляцией при строительстве жилья.

⁶ Wagner A. Grundlegung der politischen Oekonomie. Leipzig: C.F. Winter, 1904.

⁷ Святловский В.В. Жилищный вопрос в России. Краснодар: КубГУ, 2002. С. 89.

⁸ Цит. по: Святловский В.В. Указ. соч.

В это же время появились две крупные школы в городском жилищном вопросе: *административная и неоманчестерская*.

По мнению представителей административной школы, основная причина жилищной проблемы — неправильное функционирование частной собственности, обуславливающее монопольное положение домовладельца на земельном рынке. Поэтому они искали выход в ограничении права частной собственности путем административного вмешательства, одновременно предлагая две основные формы ограничения:

- ограничение застраиваемости каждого отдельного владения;
- требование согласовывать застройку каждого участка с условиями застройки всей городской территории, чтобы воздержаться от таких форм застройки, которые противоречат нормальному строительному развитию города в целом.

Теоретикам административной школы принадлежит заслуга создания градостроительной науки. Впервые попытка сформулировать принципы планомерной застройки городов была осуществлена Р. Баумейстером в 1876 г., затем последовали работы К. Зитте и З. Штюббена, в которых обосновывалась необходимость систематического планирования сети артерий «публичного передвижения» для обеспечения возможности правильного развития города и необходимость соблюдения эстетических критериев и принципов общественной гигиены⁹.

К началу XX в. в науку и практику построения городов начинают внедряться принципы социальной политики: делаются попытки путем особой планировки городов удешевить городскую землю и тем самым ослабить нужду в жилье.

Практическое значение учения административной школы чрезвычайно велико и отразилось на строительном и жилищном праве большинства крупнейших государств Европы.

В конце XIX в. резко обозначилось новое, либерально-экономическое, неоманчестерское течение. Первый «бой» «старому» учению оно дало на почве жилищного и земельного вопроса. Если административная школа на первый план выдвигала неправильную организацию предложения земельных участков как основную причину высоких цен на городские земли и вообще как основной фактор жилищной проблемы, то неоманчестерская школа, напротив, видела в характере спроса на городские земельные участки основной фактор всей эволюции земельных отношений современного города.

Наиболее яркими представителями данного научного направления являлись представители неолиберальной школы М. Поле, А. Фохт, Е. Филиппович, А. Вагнер, В. Штейн¹⁰.

По мнению А. Фохта, решающее значение на земельном рынке имеет спрос. Земельные цены в городе определяются не предложением, а спросом; и спрос на данный городской участок тем сильнее и настойчивее, чем ярче проявляются в нем специфические городские свойства, чем больше он открывает доступ к участию в производительных и потребительных выгодах городской жизни.

⁹ Загряцков М.Д. Указ. соч. С. 127.

¹⁰ Там же. С. 45.

Факт, что потребность в жилищах в городе и количественно, и качественно представляет собой колеблющуюся величину, по мнению рассматриваемой школы, дает достаточное основание считать жилищную нужду необходимым условием капиталистического города: предложение жилья никогда не может быть приспособлено к спросу, тем более что тяга населения в города и спрос на квартиры увеличивается как раз в те моменты экономического оживления, когда капиталы отвлечены промышленной деятельностью и рабочие руки сравнительно дороги.

Таким образом, по мнению виднейших неоманчестерцев, дело создания пригодных к постройке земельных участков и готовых жилищ настолько сложно и ответственно, что может быть поручено только «промышленному гению частной спекуляции», и общественная власть должна совершенно отстраниться от вмешательства в жилищные отношения, чтобы не затруднить удовлетворение жилищного спроса растущего городского населения. Жилищная нужда — неизбежное последствие анархического характера капиталистической формы хозяйства, против которой нет специфических средств борьбы.

Неоманчестерская школа отрицала необходимость самостоятельной жилищной политики органов публичной власти, исходя из положения, что частная инициатива и свободная конкуренция делают все возможное для удовлетворения жилищных потребностей населения, так что нет надобности в постороннем вмешательстве.

Своеобразным продолжением идей неоманчестерской школы явились работы представителей австрийской экономической школы: Ф. Визера и Ф. Клейнвехтера.

Согласно социальной теории городской земельной ренты Ф. Визера, на всей территории города происходит упорная «групповая» борьба за лучшие места проживания, победа в которой остается за наиболее платежеспособными элементами. Эта «борьба» идет постепенно и поэтапно. При развитии города концентрическими поясами, характерном для города XIX–XX вв., лучшие (центральные) места достаются наиболее платежеспособным, на периферию вытесняются более слабые наниматели.

При борьбе за лучшее место различных социальных классов всегда должен наступить такой момент, когда низший класс доходит до последних пределов своей платежеспособности и должен уступить место высшему, который может предложить большие добавочные деньги.

В отличие от представителей неоманчестерской школы, Ф. Визер признает необходимость вмешательства общественной власти в игру свободных экономических сил на городском жилищном рынке. Роль городского самоуправления, по его мнению, должна сводиться к развитию путей сообщения. «Только в этом случае, если бы техника путей сообщения вполне победила расстояние... городская жилищная рента могла бы быть выровнена и сведена к незначительной добавочной сумме», — делает вывод Визер¹¹.

Построение концепции о городской земельной ренте Ф. Клейнвехтер начинает с понятия «длящегося экономического блага». Характерными признаками

¹¹ Там же. С. 145.

последнего он считал «способность давать многие полезности одна за другой». Дом есть «длежащее благо», по преимуществу; он в течение многих лет удовлетворяет разнообразным потребностям человека. Сумма полезностей, которую он создает за все время своего существования, представляет собой определенную величину. Часть их является результатом «тленных качеств» строения и подлежит замене, часть не потребляется и не заменяется, поскольку составным элементом жилища является земля как место для его постройки. Чистая рента земли как места постройки есть та часть городского дохода, которая остается за вычетом доли, падающей на замену потребленных заменяемых благ.

Клейнвехтер признавал важность и необходимость общественного вмешательства в стихийную игру спроса и предложения, но все же не давал для этого вмешательства никаких теоретических оснований.

В конце XIX столетия в Германии возникло совершенно новое течение в области жилищного вопроса, которое получило название «*национальной квартирной реформы*». Автором данного течения был немецкий экономист П. Лехлер, который в 1896 г. выпустил книгу под названием «Национальная квартирная реформа». Все, что до сих пор сделано в сфере жилищного вопроса, по мнению Лехлера, было крайне неудачно: ни частные лица, ни акционерные общества, ни государство не представляют собой тех факторов, от которых можно ожидать разрешения жилищной проблемы. Но государство имеет возможность разрешить вопрос, хотя и не теми путями, которыми оно до сих пор шло. «Деятельность государства должна ограничиваться участием в организации и гарантией при создании необходимых средств путем кредита. Национальная же квартирная реформа должна произойти при помощи народа и для народа, и сотрудничество правительства должна ограничиваться инициативой дела, его дальнейшим обсуждением и надзором за всею организацией», — пишет Лехлер¹².

Исполнять все это должна одна государственная структура. Организуя особый заем как с помощью выпуска «особых бумажных ценностей» (облигаций), так и путем заимствований из фондов медицинского и пенсионного страхования, эта организация «сможет подарить почти каждой нуждающейся семье по домику и учредить особые колонии в провинции, жители которых... легко будут сообщаться с городами».

Безусловно, заслуживает внимания интересная работа известного венского профессора Е. Филипповича. Он детально анализирует положение квартирного дела в Австрии. Главное внимание Филипповича направлено на небольшие квартиры — в одно и два помещения, а также на жилища, лишенные кухни. Результаты его исследования малоутешительны. Для удобства исследования он разделил всю страну на три группы в 25 городских округов.

Результаты исследования показали, что почти 22% всего двух с половиной миллионного городского населения тогдашней Австро-Венгрии, принятого в исследовании во внимание, проживало в квартирах, состоящих из одной комнаты, т. е. на каждое такое помещение приходится от 3 до 5 человек. Для центральной Вены эти цифры еще значительнее. Профессором Филипповичем

¹² Цит. по: *Святловский В.В.* Указ. соч. С. 56.

плотность населения определена в 47 человек на один дом — цифра внушительная по сравнению, например, с Лондоном, где на один дом приходилось всего 7–8 человек. Смертность в разных районах города, в зависимости от степени населенности, варьировалась от 11,6 до 35 человек на 1000 ежегодно.

Что касается мероприятий, с помощью которых можно решить жилищную проблему, Филиппович предлагал дать санитарным чиновникам право закрывать своей властью «плохие» квартиры и запрещать сдавать в наем те, что требуют переделки.

Всю положительную деятельность по урегулированию жилищной проблемы нельзя, по мнению ученого, целиком перекладывать на частных лиц. Вернейший путь к разрешению вопроса — постройка самим государством и общинами (городами) маленьких, необходимых населению квартир и широкая помощь всем тем, кто собирается воздвигать новые удобные и здоровые жилища.

Целый ряд инструментов, направленных на смягчение жилищной проблемы, был представлен еще одним направлением — школой земельных реформаторов.

Школа земельных реформаторов получила теоретическое обоснование от американского экономиста Генри Джорджа, который в своей работе «Прогресс и бедность» (1879) предложил так называемый единый налог, исходя из соображений «справедливости и эффективности». Что касается справедливости, то Джордж утверждал, что земельная рента определяется природой и обществом, а не усилиями землевладельцев. Последние, по его мнению, ничего не сделали и не заслуживают роста стоимости принадлежащей им земли, поэтому любая непредвиденная выгода, появляющаяся в результате роста города, должна изыматься в виде налогов. Что касается эффективности, то Джордж заключал, что налог на землю сделает ненужными налоги на улучшения. Отмена налогов на улучшения будет стимулировать инвестиции в строительство домов, выращивание зерна и т. д. Налог на землю не повлияет на объем предложения земли, потому что предложение земли неизменно. Замена налога на улучшения налогом на землю, по мнению Г. Джорджа, приведет к росту общего богатства общества¹³.

Предложенные меры имели своей целью постепенное возвращение общине тех ценностей, которые не являются продуктом индивидуальной деятельности отдельных лиц, и в конечном результате должны были привести к постепенному и органичному переходу городских земель в собственность общин, т. е. к их муниципализации.

Так, широкое распространение в конце XIX – нач. XX вв. получила идея «аграрной реформы», которая предусматривала отмену частной собственности на землю в городах. Даже сам В. Святловский, не принадлежа к политическим радикалам, писал: «Не предвешая вопроса о всей национальной территории, я полагаю, что земля в пределах современных больших городов и поселков долж-

¹³ Джордж Г. Прогресс и бедность (исследование причины промышленных застоев и бедности, растущей вместе с ростом богатства. Средство избавления). М.: «Генри Джордж фондейшн», 1992. С. 22.

на находиться у частных лиц только на праве пользования, а не владения, чем в значительной мере может быть задержано дальнейшее повышение цен на жилище»¹⁴.

Еще более радикальный способ решения жилищной проблемы был актуализирован в работах К. Маркса, Ф. Энгельса и их последователей — В. Ленина и Н. Бухарина.

Жилищная проблема рассматривалась К. Марксом поверхностно, лишь в плане критики современного ему капиталистического общества. В частности, в «Капитале» при рассмотрении всеобщего закона капиталистического накопления К. Маркс характеризовал жилищные условия капиталистического общества (на примере Лондона, Эссекса, Бристоля и др. городов Англии) как отличающиеся большой скученностью, высокой квартирной платой, антисанитарией, плотностью заселения, недостаточными темпами строительства жилья для рабочих и т. д.

Ф. Энгельс в своих произведениях подверг жилищную проблему более обстоятельному изучению. В труде «Положение рабочего класса в Англии» автор рассматривал жилищные условия рабочего класса в крупных городах Англии — Лондоне, Манчестере Бирмингеме, Ливерпуле и др. Он также описывал состояние ночлежек и квартир беднейших слоев населения Эдинбурга и Глазго, в которых «домашние животные обитают вместе с людьми», повествовал о фактах проживания людей в подвалах и о случаях проживания людей в нежилых помещениях (например, в стойлах животных).

Основной в изучении жилищных проблем является работа Энгельса — «К жилищному вопросу» (1873). Полемизируя с мелкобуржуазными социал-демократами, он предлагал уничтожить противоположность между городом и деревней, доведенной до крайности в современном ему капиталистическом обществе. Капиталистическое общество, пишет Энгельс, не только не способно уничтожить эту противоположность, но вынуждено, наоборот, с каждым днем все больше ее обострять. Таким образом, не улучшение жилищных условий приводит к разрешению социального вопроса, как считали социалисты (П. Прудон), а, наоборот, «благодаря решению социального вопроса, то есть благодаря уничтожению капиталистического способа производства, становится... возможным разрешение жилищного вопроса», — заключает Энгельс. Стремиться решить жилищную проблему, сохраняя современные крупные города, — бессмыслица. Но современные крупные города будут устранены только с уничтожением капиталистического способа производства. Однако сначала всякая социальная революция должна будет брать вещи такими, какими она их найдет, и бороться с наиболее вопиющим злом при помощи имеющихся налицо средств: путем экспроприации части роскошных квартир, принадлежащих имущим классам, и принудительным заселением остальной части»¹⁵.

Сравнительный анализ рассмотренных теорий городской жилищной политики представлен в табл. 2.

¹⁴ Там же. С. 89.

¹⁵ Маркс К. и Энгельс Ф. Собр. соч. Т. 18. М.: Политиздат, 1979. С. 129–123.

Сравнительный анализ теорий городской жилищной политики

Теория	Субъект	Объект	Цели	Механизмы реализации
Теория В. Губера	Община, государство	Городской рынок земли, строительная отрасль	Снижение цен на землю, развитие конкуренции в строительной отрасли	Создание строительных кооперативов, строительство городов-спутников
Теория Энгеля-Вагнера	Община, государство	Городской рынок земли	Отмена частной собственности на землю в городах	Переход к праву наследственной аренды на землю (право застройки)
Административная школа	Община	Городской рынок земли	Удешевление городской земли	Ограничение застраиваемости отдельного участка, применение принципов зонирования территории города
Неоманчестерская школа	Частные лица	Городской рынок земли	Политика невмешательства	-
Социальная теория городской земельной ренты В. Визера	Община	Город как целое	Снижение городской земельной ренты	Развитие путей сообщения
Национальная квартирная реформа П. Лехлера	Государство	Финансовый рынок	Обеспечение жильем нуждающихся	Предоставление кредитов на строительство «дешевого жилья», финансирование жилищного строительства из фондов пенсионного и социального страхования
Школа земельных реформаторов	Община	Городской рынок земли	Изъятие земельной ренты в пользу общества	Введение «единого налога» на землю в городе и отмена налогов на улучшения
Марксизм и его реализация в советской планово-директивной экономике	Государство	Капиталистическое общество	Уничтожение противоположности между городом и деревней, ликвидация капиталистического строя	Экспроприация «роскошных» квартир в пользу бедных; бесплатное распределение квартир в результате централизованного жилищного строительства

Проведенный анализ теорий городской жилищной политики позволяет нам комплексно подходить к решению жилищной проблемы, которая не потеряла своей остроты по настоящее время. Несмотря на широчайший спектр мнений о способах ее решения, роли и масштабах государственного вмешательства в жилищные отношения, можно выделить по крайней мере две группы жилищных теорий. Первая ориентирована на поддержку спроса, а вторая — на стимулирование предложения жилья.

Список используемых источников

1. Вебер А.Ф. Рост городов в XIX столетии. СПб: Тип. Кускова, 1903.
2. Диканский М.Г. Постройка городов (их план и красота). СПб: Изд-во Н.П. Карбасникова, 1915. С. 12.
3. Загряцков М.Д. Земельная политика городского самоуправления в Германии: с приложением 8 планов. Строительное право как фактор городского землеустройства. Т. 1. М.: Тип. «Культура», 1913.
4. Святловский В.В. Жилищный вопрос в России. Краснодар: КубГУ, 2002.
5. Джордж Г. Прогресс и бедность (исследование причины промышленных засто-ев и бедности, растущей вместе с ростом богатства. Средство избавления). М.: «Генри Джордж фондейшн», 1992.
6. Маркс К. и Энгельс Ф. Собр. соч., т. 18. М.: Политиздат, 1979.