

НОВЫЕ ТЕКСТЫ

О. Э. Бессонова

Результаты трансформации советской жилищной модели



БЕССОНОВА Ольга Эрнестовна — доктор социологических наук, ведущий научный сотрудник Института экономики и организации промышленного производства СО РАН (Новосибирск, Россия).

Email: beol@mail.nsk.ru

Несмотря на то что в течение двадцати лет проводилось преобразование раздаточной жилищной модели России в рыночную, современный курс жилищной политики вновь ориентирован на разворачивание служебного и социального жилья, а также на массовое внедрение государственной (льготной) ипотеки под условие госслужбы. Такой результат рыночных трансформаций, в том числе в жилищной сфере, является следствием закона «рыночно-раздаточного равновесия». В исторической динамике России его реализация привела к разворачиванию трёх институциональных циклов, в структурированные фазы которых доминирует раздаток, а в трансформационные — формируется квазирынок. В период своего развития обе модели приводят к значительным результатам, но затем наступает кризис. Выход из тупика осуществляется за счёт их взаимной замены. В новой жилищной политике будут синтезированы рыночные и раздаточные механизмы, поскольку это магистральный путь развития жилищных систем, о чём свидетельствует опыт построения социального государства в развитых странах.

Ключевые слова: жилищный раздаток; раздаточная экономика; жилищный квазирынок; рыночная трансформация; государственная ипотека; социальное государство.

При всей обширности исследованных жилищных фактов постсоветского периода за кадром осталось понимание феномена институциональных результатов [Косарева, Полиди, Пузанов, Туманов 2011; Ясин 2006]. Несмотря на то что в течение двадцати лет проводилось преобразование раздаточной жилищной модели в рыночную, современный курс жилищной политики вновь ориентирован на разворачивание служебного и социального жилья через механизм раздач, а также на массовое внедрение государственной (льготной) ипотеки под условие госслужбы.

В статье подводятся итоги рыночного реформирования советской жилищной модели за прошедший двадцатилетний срок. Это связано с тем, что уже всё отчетливее просматривается иное развитие жилищной системы России. Программные документы всех партий сходятся на понимании необходимости использования раздаточных форм обеспечения жильём «служилых» бюджетных слоёв, а также социально-маргинальных групп. А это создаст значительный сектор нового государственного фонда. В работе не только анализируются неразрешимые в рамках используемой жилищной модели

противоречия, но и приводится методология оценки результатов рыночных преобразований в России на примере жилищной системы.

Используемая методология базируется на теории раздаточной экономики и состоит из трёх этапов. 1-й этап — сопоставление замыслов рыночных преобразований с полученными институциональными формами по всем направлениям трансформации жилищной системы. К ним относятся право собственности на жильё, формы приобретения, обслуживания и оплаты жилья. В первой части статьи вскрывается структурный пласт причин, по которым произошло не просто искажение замыслов в работающей системе, а почти полное блокирование «удовлетворения жилищных потребностей населения» в сфере как строительства жилья, так и эксплуатации.

На 2-м этапе методологии период рыночного реформирования 1991–2000 гг. размещается на исторической шкале институционального развития раздаточной экономики России с целью ответа на ключевой вопрос современности: виноваты ли в создании неэффективной жилищной системы квазирыночного типа только субъективные ошибки реформаторов или существует объективная причина? Ответ на этот вопрос содержится во второй части статьи.

На 3-м этапе методологии углубляется восприятие нового курса за счёт раздвижения национальных рамок и перехода на межнациональный уровень. На этом уровне чётче просматриваются общие закономерности развития жилищных систем. Только так можно понять, не противоречит ли объективной логике эволюции жилищных систем проведение жилищной политики с активным использованием раздаточных рычагов развития. Ответ на этот вопрос содержится в третьей части статьи.

В заключение, суммируя все уровни анализа, автор подводит к мысли об очень узком коридоре возможностей исправления сложившейся ситуации. При этом многие механизмы уже найдены и в совокупности представляют новую жилищную модель, способную к реализации жилищных стратегий на базе разных уровней дохода.

Итоги рыночной трансформации жилищного раздатка

Раздаточной экономике России соответствовала и исторически преобладала раздаточная жилищная модель для всех слоёв населения, охваченного служебным трудом. Фактически с момента зарождения раздаточной экономики каждый слой населения размещался по месту службы и наделялся жильём в соответствии со своим служебным положением [Бессонова 2006].

Поскольку жилищная модель России всегда являлась органической частью раздаточной экономики, её советская форма не была искусственным элементом плановой системы, а стала результатом длительной эволюции раздаточных институтов. Она воплотила все исторические формы секторов и механизмов жилищного обеспечения для осуществления процесса службы в России.

В эволюционной логике хозяйственного развития России структурированные фазы сменялись трансформационными. Такие фазы Россия пережила в XIII–XV вв., а также на рубеже XIX–XX вв. и в 1990–2000-е гг. В эти периоды осуществлялась попытка обновить технологическую базу через замену устаревшей раздаточной модели на рыночную. Одновременно происходила замена жилищной модели.

Результатом процесса формирования рыночной жилищной модели в постсоветский период явилась фрагментация жилищного фонда по форме собственности. Практически отсутствуют полностью приватизированные дома (за редким исключением в центральной части городов). По оценкам некоторых экспертов, результаты жилищной приватизации в России имеют характер «институциональной ловуш-

ки» [Глазунов, Самошина 2006]. Другие специалисты, соглашаясь в целом с этим, подходят к оценке ситуации системно и причины видят в неизбежности таких итогов, исходя из предшествующей ситуации [Пузанов 2006].

С точки зрения теории раздаточной экономики в результате приватизации сформирован общественно-служебный тип жилищной собственности. Права по её распоряжению распределены между федеральными органами, муниципальными структурами и самими жильцами. Передача жильцам дополнительных прав по распоряжению квартирами — через приватизацию — вывела жилищные отношения на более высокий уровень саморегуляции, чем в советский период. Фактически право обмена без ухудшения жилищных условий ниже норматива заменено правом купли-продажи, при этом добавлены возможности наследования и дарения, а также смягчены условия «прописки»-регистрации. В то же время собственником значительной части жилого фонда и его инфраструктуры так и осталось государство.

Жилищный квазирынок вместо классического рынка

Фактически в 1990–2000-е гг. жилищная модель была квазирыночной и направленной на удовлетворение запросов новой элиты. Квазирынок отличается от классического рынка тем, что он в основном использует механизмы купли-продажи для присвоения уже созданных производственных систем и жилья. Если рынок движим интересами предпринимателей и потребителей, то квазирынок обслуживает интересы властных структур через механизм предпринимательства.

Массовое жилищное строительство, практиковавшееся в советское время, сменилось в 1990-е гг. на «уплотнительную» застройку элитным жильём внутри микрорайонов. Высокие и постоянно растущие цены превратили новое жильё в сектор недвижимости, в основном ориентированный на вложение капитала обеспеченных слоёв. К 2003 г. насытился спрос со стороны самого верхнего платёжеспособного слоя, и с помощью государственных мер по развитию ипотеки был подключён «верхний средний» слой населения. До 2008 г. через сеть государственных агентств по ипотечному кредитованию ставка процента снижалась до уровня 10–11% годовых. Но одновременно такая политика привела к росту цен на все типы жилья как на вторичном рынке, так и на новостройки. После 2008 г. маятник качнулся к высоким процентным ставкам (более 20% годовых), что вернуло ситуацию к исходному состоянию недоступной ипотеки¹.

Во взаимодействиях между органами государственного управления и строительным бизнесом не были решены многие проблемы. Со стороны органов власти — это затягивание сроков по отведению земельного участка и предоставлению технических условий. Со стороны частных застройщиков — ориентация на спекулятивную сверхприбыль и удерживание высокой цены за 1 кв. м нового жилья. В этих условиях любое действие властей по субсидированию цен на жильё не способно было привести к ожидаемому эффекту, поскольку разница между удешевлённым строительством и рыночной ценой оседала в карманах застройщиков, чаще всего связанных с самой властью.

Результатом наложения мирового финансового кризиса на российский институциональный кризис стала стагнация жилищного сектора, признаками которой явились снижение числа сделок на вторичном рынке от 2 до 5 раз, неопределённость ценовой динамики, сдерживающая покупательский спрос, резкое сокращение ипотечных кредитов для населения (в 10 раз), повышение процентной ставки в среднем в 1,5 раза, рост числа должников по ипотеке за счёт лиц, потерявших работу. В строительном комплексе кризисные явления выразились в приостановке работ на трети объектов, в банкротстве

¹ Значения показателей в данном разделе получены на основе экспертных оценок, собранных в ходе разработки Социально-экономической стратегии развития Новосибирской области. Источником информации послужили также агентство «РИД-аналитик» и аналитический центр «Сибкадемстрой Недвижимость».

ряда строительных фирм, в появлении брошенных дольщиков, в резком уменьшении количества новых строительных проектов, в сокращении банковского кредитования до 10–40% от потребностей.

Для предотвращения строительного коллапса потребовалось более радикальное вмешательство государства. Поддержка государством ипотечного кредитования в этот период выразилась в льготировании процентной ставки и субсидиях по первоначальному взносу, в госзаказе по реструктурированию просроченной ипотеки. Затем начали реализовываться новые программы Агентства ипотечного жилищного кредитования по переводу просроченного ипотечного жилья в муниципальный фонд на правах социального найма без выселения должников. Прямая поддержка государством жилищного рынка также осуществлялась через закупку жилья высокой степени готовности для военных, ветеранов Великой Отечественной войны и для расселения ветхого и аварийного жилья.

ЖКХ: тупик рыночного развития

Анализ современной ситуации в ЖКХ выявил большую конфликтность сферы жилищного обслуживания, вызванную системными дефектами реализуемой рыночной модели. Процесс создания товариществ собственников жилья (ТСЖ) шёл крайне медленно. В 2005 г. товарищества охватывали всего 4,2% городского жилищного фонда, к концу 2007 г. эта доля составила 8,2%. Среди всех ТСЖ на долю многоквартирных домов приходится лишь 2,6% [Сиваев 2009].

Форма ТСЖ в качестве управляющей компании имеет глубинные противоречия, из-за чего процесс их создания остановился. При этом уже созданные товарищества лихорадит от внутренних конфликтов. Факторами, ограничивающими их распространение, являются разный уровень платёжеспособности населения в рамках одного дома, наличие определённого процента неплательщиков, а также неполная приватизация квартир в жилых домах.

Согласно официальной статистике, собственники помещений в многоквартирных домах при выборе способа управления вынужденно отдают предпочтение управляющим компаниям, как правило, бывшим государственными эксплуатационным службам. Доля домов, где собственники помещений выбрали непосредственное управление, в 2008 г. в среднем по России составила 18,7% — это в основном малоэтажные дома [Сиваев 2009].

Наблюдаются трудности разрыва договоров в том случае, когда жильцы не удовлетворены деятельностью управляющей компании. Представители администрации от неприватизированных квартир чаще всего поддерживают управляющие компании. Комитет ЖКХ города лишь косвенно — по результатам редких проверок санитарно-технического состояния домов и дворов — даёт оценку их деятельности. И даже в случае неудовлетворительной оценки органы власти не применяют никаких существенных санкций к управляющим компаниям. Отчётность управляющих компаний составлена таким образом, что понять, какие работы выполнены по конкретному дому, не представляется возможным ни жильцам, ни органам власти, ни зачастую самой управляющей компании в случае привлечения стороннего подрядчика.

Контроль со стороны жильцов за деятельностью управляющих компаний оказался невозможен из-за непрозрачности финансовых потоков, проходящих через специально созданные дочерние подрядные организации. Управляющие компании должны выполнять обязательные стандарты жилищных услуг, прописанные ещё в советское время. И даже если реально эти стандарты не выполняются, в тарифы неизменно включаются затраты на такие работы. Тарифы постоянно растут. В связи с этим возникают социальная напряжённость, отказы от оплаты услуг, конфликты управляющих компаний и жильцов дома. А средства, собранные на обязательные, но не выполненные работы, являются источником чистой прибыли управляющих компаний.

В секторе жилищного обслуживания «монополизм» советского типа преобразовался в «анархизм» — управляющие компании оказались способны уйти из-под контроля как жильцов, так и органов власти. При этом механизм формирования прибыли и источников её получения скрыт в теневой области. Экспертные оценки деятельности крупных управляющих компаний в Новосибирске показывают, что вместо 10% от сметы управленческие расходы управляющих компаний составляют до 50%.

В сложившейся ситуации для разрешения конфликтов и снятия противоречий в сфере жилищного обслуживания необходимо, чтобы формой взаимоотношений стал типовой договор на управление, в котором предусмотрены взаимные права и обязанности по выполнению конкретных работ. При заключении договора между собственником и управляющей компанией расходы по содержанию жилищного фонда и управленческие расходы должны быть разделены. Доля расходов на управленческую деятельность должна стать регулируемым со стороны государства долгосрочным нормативом.

Природа квартплаты в России

Квартирная плата в советской раздаточной экономике, по сути, всегда была налогообразным сбором в форме централизованного тарифа. *Квартирная плата как тариф* означает, что источником финансирования жилищно-коммунального хозяйства является государственный бюджет, а доля населения в возмещении затрат на содержание жилищного фонда устанавливается из единого центра и определяется исходя из экономической политики государства. Все нормативы жилищно-коммунальной отрасли, являющиеся основой определения издержек, утверждаются федеральным профильным министерством.

Квартирная плата как свободная цена означает, что она формируется на рынке жилищных услуг между потребителями и производителями, при этом источник оплаты — семейные доходы нанимателей жилья. В случае их низкой платёжеспособности в рамках социальной политики государство выделяет субсидии на поддержку таких семей.

Переход на стопроцентную оплату затрат на содержание жилья начался с 1992 г. Но только в 2005 г. был утверждён федеральный стандарт уровня платежей граждан (включая льготы и субсидии), равный 100%. Базой для этого стандарта стал другой федеральный стандарт — предельная стоимость жилищно-коммунальных услуг на 1 кв. м общей площади жилья в месяц. Он устанавливается как в среднем по всей стране, так и дифференцированно по регионам и включает стоимость коммунальных услуг, стоимость обслуживания и текущего ремонта жилья.

Несмотря на целенаправленную политику, превращение квартирной платы из тарифа в свободную цену к 2011 г. так и не состоялось. Причиной сохранения сущности квартирной платы как тарифа, или налогообразного сбора, является коммунальный, централизованный характер жилищного сектора. Конкретно это выражается в том, что издержки на одну квартиру и даже на один дом при такой технологической особенности инфраструктуры, в принципе, не обособлены. Их практически невозможно вычленивать из общих затрат на жилищно-коммунальное хозяйство, кроме как путём деления всей суммы произведённых в определённый период затрат на количество квадратных метров всего жилищного фонда. При сложившейся технологии обслуживания затраты на текущий и капитальный ремонты также разносятся на весь жилищный фонд. Другими словами, в каждый данный момент времени совокупные затраты жилищно-коммунального хозяйства возмещаются совокупной квартирной платой.

Жилищный фонд, построенный в 1960–1970-е гг., составляет значительную долю в городах России и требует больших затрат на свой текущий и капитальный ремонт, а это находится в противоречии с платёжеспособностью основной массы проживающего в нём населения. В результате такого положения дел на содержание худшего по качеству жилищного фонда тратится больше средств, чем в среднем. В то же время по законам рынка квартирная плата в этих домах должна быть намного ниже средне-

го уровня в соответствии с потребительским качеством квартир. Противоречие между необходимым уровнем затрат и рыночной квартирной платой усугубляется характером расселения: чем хуже по качеству жилищный фонд, тем, как правило, беднее в нём проживает население.

Осознание такой ситуации вынудило федеральную власть создать в 2007 г. Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства для осуществления капитального ремонта многоквартирных домов и переселения граждан из аварийного фонда. Были определены основные принципы софинансирования за счёт средств Фонда и местных бюджетов. Деятельность этого Фонда показывает, что капитальные и зачастую текущие затраты государство, как и в советской жилищной модели, объективно должно взять на себя.

* * *

Результаты рыночной трансформации советской жилищной модели определяются её раздаточной природой в большей степени, чем этого ожидали реформаторы. За двадцатилетний период реформ с начала 1990-х гг. квартирная плата так и осталась регулируемым тарифом, сохранив природу налогообложения. Управляющие компании в ЖКХ лишь усилили действие механизма советского периода, перекачивающего ресурсы для превращения их в личные доходы. Жилищный квазирынок развивался на мощностях советской жилищной модели, но с их исчерпанием попал в стагнацию, усугублённую мировым финансовым кризисом.

Логика замены жилищных моделей в России

Историческая линия развития раздаточной жилищной модели прослеживается достаточно чётко. Единая логика изменения форм собственности на жильё в России имела место уже три раза в соответствии с фазами повторяющихся институциональных циклов. Формула изменений была такова: поместье — служебная вотчина — государственная вотчина — частная вотчина.

Поместье, раздающееся под условие службы без прав наследования и продажи, трансформируется в служебную вотчину, поскольку добавляются права мены и наследования по правилам, установленным государством. Далее служебная вотчина преобразуется в государственную вотчину, которая не предполагает обязательной службы, может быть продана, заложена и наследована с разрешения органов власти. В завершение цикла государственная вотчина приватизируется и превращается в частную вотчину. Частная собственность на жильё после завершения трансформационных фаз вновь сменяется прямой раздачей жилья под условие службы в каждом новом цикле.

Во времена *общинного раздатка IX–XII вв.* каждый князь обладал собственным двором. Эти «красные дворы» были средоточием княжеской челяди, арсеналом оружия, складом различных изделий, наготовленных ремесленниками, и запасов, принесённых крестьянами. В центре стоял «княж двор», где кроме княжеских хором находились жилые помещения для челяди, обслуживающей княжеское хозяйство. Так зародился кремлёвский сектор обеспечения высшей власти, который впоследствии развивался во всех циклах.

Каждый взрослый князь получал от родителей особую волость. Благодаря этому даже отдалённые захолустья постепенно превращались в особые княжества. В них появлялся свой стольный город. Этот город обустроивался, в нём строились храмы, монастыри, появлялись дворцы княжеские и боярские, и всё устраивалось по-столичному. Таким образом, в разные регионы Руси вносились обстановка и форма жизни, снятые с одного образца. Это сформировало единые принципы территориальной структуры раздаточной жилищной модели.

Дружина селилась отдельно от городов, а поселения обслуги представляли собой своеобразные «спутники», окружавшие дружинные городища и княжескую резиденцию. Здесь был заложен прообраз местного сектора жилья.

Ремесленников селили компактно по специальностям. Например, отдельные части Киева назывались Гончары, Кузнецы, Кожемяки. В Новгороде один из концов города назывался Плотницким, другой — Гончарным, а улицы до сих пор сохранили названия Щитная, Кузнецкая, Кожевники. Так зародился ведомственный сектор. У ремесленников был личный подсобный двор с домашними животными. И такая практика наличия собственного двора протянулась через всю многовековую историю до настоящего времени.

Во времена *поместного раздатка XVI–XIX вв.* жилищная модель также имела раздаточный характер. Дворянам полагалось поместье, которое преобразовалось через некоторое время в служебную вотчину. Крепостным крестьянам выделялись бесплатно дом или строительные материалы для коллективного строительства дома всей общиной. Посессионных рабочих, прикреплённых к фабрике, обеспечивал бесплатным жильём фабрикант. В городах преобладали служебное жильё для чиновничества и дворянские дома-усадыбы.

В XVI в. происходило постепенное сближение поместий (владение условное, временное или пожизненное) и вотчин (наследственная собственность). Наблюдались три признака сближения: поместья становились родовыми, они дробились, как и вотчины, в порядке наследования; кроме того, поместье обеспечивалось вытеснялось вотчинным пожалованием. С поместьями производились те же операции, что и с вотчинами, а именно покупка, мена, наследование. Но право свободной продажи отсутствовало.

При Петре I в указе о единонаследии 1714 г. («О порядке наследования в движимых и недвижимых имуществах») было предписано, что «недвижимые вещи» — вотчины, поместья, дворы, лавки — не отчуждаются, а переходят к одному из сыновей по воле завещателя, остальные дети наделяются движимостью. Отдельный пункт предусматривал и нормировал продажу вотчин в случае необходимости. Так была закончена унификация разных форм собственности в единую форму — с наследованием по установлению, запретом на отчуждение и неделимостью, а также с обязательной службой владельца.

В период поместного раздатка рабочие и их семьи также расселялись вокруг места работы, что сформировало ведомственный сектор, аналогичный тому, который был в предыдущем цикле. Фабричные рабочие жили в своих избах, при каждом дворе были небольшие огороды, лес на постройку они получали от владельца. При этом доход такого рабочего не ограничивался его денежной платой, он получал от фабриканта натуральные пособия, бесплатное помещение и дрова.

Поскольку основная масса земледельческого населения была организована в общины, жильё в общинах также раздавалось либо государством — в случае с «чёрными землями», либо помещиком — в случае с поместными (вотчинными) землями.

Жилищная модель *административного раздатка (1917–1991 гг.)* в своё время стала решающим фактором ускоренной индустриализации в 1930–1950-х гг. Рыночная жилищная политика времён нэпа в тех условиях не смогла стать эффективным рычагом обеспечения рабочего класса жильём. Произошёл экстренный переход к раздаточной модели через ведомственные каналы, обеспечивающие всех работающих типовым жильём. В дальнейшем советская жилищная модель приобрела многосекторный вид — к ведомственному сектору добавился сектор местного жилья, а наличие небольших секторов кооперативного и индивидуального жилья придавало жилищной модели некоторую гибкость.

Жилищный квазирынок в трансформационных фазах

Жилищный квазирынок возникал как гибрид вводимых рыночных отношений с устаревшей, но не исчезнувшей полностью предыдущей раздаточной моделью. Модификация классических рыночных отношений возникала из-за олигархической связи власти и бизнеса, в результате чего не было конкуренции, резко завышались цены на вновь вводимое жильё, искажалась структура жилого фонда в сторону элитного строительства. В конечном счёте, квазирынок создавал сектор недвижимости для вложений «праздного» класса, а массовый жилой фонд был представлен лишь тем, что было создано ранее.

Механизмы трансформационных фаз пронизывают и жилищные отношения, задавая одинаковую последовательность процессов. В период первого капитализма (1861–1917 гг.) жильё (как и затем в 1990-е гг.) было «приватизировано», т.е. передано в частную собственность. После отмены служебного труда для дворян (1761 г.) вотчины фактически стали частными, но не полностью, поскольку операции по купле-продаже и залогу можно было производить лишь с разрешения центральных ведомств. Только с 1861 г. они действительно стали частными. Жильё при фабриках было передано фабрикантам на праве частной собственности, которые стали сдавать его своим рабочим. Дома, в которых жили крестьяне в общинах, стали их индивидуальными владениями.

В 1870 г. началось строительство доходных домов, которое осуществлялось частными лицами. Такой дом принадлежал хозяину на правах частной собственности, а квартиры (или комнаты) сдавались внаём. Строительный бум продолжался до начала войны 1914 г. С одной стороны, требовалось жильё для инженеров, научных работников, людей свободных профессий, рабочих, студентов. Они не могли купить жильё, но могли его снимать. С другой — появился свободный капитал, который надо было во что-то вкладывать. Строили все: купцы и предприниматели средней руки, крупные промышленники, акционерные общества, товарищества и учебные заведения. Не удержались от участия в этом процессе даже монастыри и церкви. Летом 1911 г. было построено около 3 тыс. доходных домов в 5–7 этажей, городская казна значительно пополнялась за счёт налогов с владельцев доходных домов².

В конце XIX — начале XX в. горожане жили в основном в частных домах, муниципального жилья не было. Строительство государственного жилья в этот период ограничивалось служебными домами. Так, Московское городское общественное управление располагало квартирами, предоставляемыми для служащих, работающих в интересах города. Санкт-Петербург располагал значительным объёмом принадлежащего казне государственного жилья, раздаваемого для проживания многочисленного столичного чиновничества.

До 1909 г. основные усилия были сосредоточены на создании условий для частного строительства, для этого, например, в Москве проводилась особая земельная политика. Московские власти взяли на себя подготовку участков, прокладывая электрокабели, водопровод, канализацию. Кроме того, они благоустраивали территорию и приводили в надлежащий порядок улицы. Затраты на всё это окупались дальнейшей арендой земли.

Содействие частному строительству осуществлялось также льготной продажей строительных материалов, изготовленных на муниципальных предприятиях или поставляемых с особых муниципальных заготовительных складов. Другими средствами привлечения частных лиц были льготные режимы кредитования или освобождение от налогов на время строительства. Строительство допускалось только по проектам, согласованным со строительной полицией и под её контролем.

² Доходный дом. URL: <http://www.mmsk.ru/notes/note/?id=34239>.

Некоторое количество общедоступных домов строили городские власти, а различные ведомства обеспечивали дешёвыми квартирами своих работников. В доходных домах для малоимущих граждан квартиры предоставлялся минимум удобств.

На определённом этапе власти осознали проблему ограниченности рынка для обеспечения рабочих и служащих полноценным жильём ввиду их низкой платёжеспособности. Квартплата для малообеспеченных слоёв была непомерно высока. И перед властями впервые встала проблема «доступного жилья». Уже в 1911 г. был задуман механизм муниципального финансирования типового жилищного проекта для рабочих на льготных условиях кредитования, для этого был разработан проект строительства нескольких городков муниципальных зданий. Квартиры стандарта эконом-класса должны были предоставляться низкооплачиваемым жителям города за невысокую квартирную плату.

В третьей трансформационной фазе в 1990-е гг. практически полностью повторяется последовательность процессов второй трансформации. Рыночная жилищная модель наткнулась на непреодолимые препятствия в виде неплатёжеспособности «базового» слоя населения, который, по нашим приблизительным оценкам, составляет около 50% численности занятых — это практически все работающие на государство в том или ином виде, исключая слой управленцев верхнего и среднего уровней. Одновременно такая модель столкнулась и с ограничениями по коммунальной и социально-бытовой инфраструктуре, поскольку лишь использовала инфраструктурные мощности советского периода, но не развивала их в нужном объёме. Доминирующей жилищной стратегией было изменение жилищных условий в соответствии с семейными потребностями на вторичном рынке с использованием приватизированного жилья.

* * *

В структурированные фазы институциональных циклов России доминирует раздаточная модель, а в трансформационные — формируется жилищный квазирынок. В период своего развития каждая из моделей приводит к значительным результатам, но затем наступает кризис, выход из которого осуществляется за счёт их взаимной замены. Такая институциональная динамика, в том числе в жилищной системе, является следствием закона «рыночно-раздаточного равновесия»³.

Жилищные модели Запада: сочетание рынка и раздатка

Известно, что на Западе к 1960-м гг. многие государства стали социальными, т.е. была построена экономическая система, опирающаяся на интеграцию базовых рыночных институтов и компенсаторных раздаточных механизмов в форме широкомасштабных социальных программ, общественных секторов, бюджетной поддержки низкорентабельных отраслей, государственных инвестиций в инфраструктуру и инновационные технологии. Одновременно право на жильё стало рассматриваться как социальное право наряду с правом на труд, охрану здоровья и образование [Шомина 2010]. Выделяется несколько направлений государственного вмешательства в жилищной сфере с момента, когда раздаточные механизмы стали неотъемлемой частью социального государства:

- регулирование стандартов строящихся домов и разрешение на эксплуатацию уже построенных;
- контроль за квартирной платой в частном секторе и гарантия определённого срока проживания некоторым категориям жильцов;

³ Механизмы сосуществования рынка и раздатка рассматриваются в «рыночно-раздаточной» парадигме. См.: [Бессонова 2007].

- строительство собственных зданий, владение и управление ими;
- субсидирование расходов квартиросъёмщиков как в государственном, так и в частном секторе и в домах жилищных ассоциаций;
- субсидирование улучшения жилищных условий;
- налоговые льготы при приобретении жилья.

Такие развитые формы раздаточных жилищных институтов сформировались закономерно. Использование разнообразных форм жилищного раздатка позволило найти выход из ловушки цензовой демократии без риска для устойчивости политической системы. Как известно, чисто рыночная экономика создаёт поляризацию населения по доходам, делит общество на бедных и богатых, причём богатые — это обычно небольшая часть общества, а бедные — львиная доля. В то же время демократия — это власть большинства по определению. И есть риск, что бедное большинство может демократическим путём привести к власти своего лидера по преобразованию общества и переделу собственности богатых в пользу бедных.

Главный инструмент, который был выработан для снятия этого противоречия, — избирательные цензы, включая имущественный, расовый, возрастной, половой. Они отсекали от голосования то самое большинство, которое бы явно проголосовало против буржуазных ценностей. Имущественный ценз был пропорционален доходам и варьировался от выборов к выборам. В США был введён также избирательный налог, представляющий собой незначительную сумму, но отсекавший от голосования практически всех афроамериканцев даже после отмены расового ценза. Вообще в период цензовой демократии на выборы допускались только состоятельные граждане, а «народ» в выборах не участвовал.

В Англии в XV–XIX вв. могли голосовать только собственники земли стоимостью не менее 2 фунтов (таких оказалось лишь 4% взрослого населения), а избираться депутатами — только имеющие доходы от 600 фунтов в год. Во Франции в 1817 г. имущественный ценз установлен в 300 франков прямого налога: лишь 0,3% взрослого населения платило такой налог. В Португалии для участия в голосовании надо было иметь 100 милрейсов годового дохода, для выдвижения — 400. В Бельгии за 5 франков можно было купить второй голос, а при наличии годового дивиденда в 1000 франков — и третий [Тульский 2005].

В США массовые возмущения рабочих и бедных фермеров в период с 1820 по 1840 г. привели к отмене ценза собственности для белых мужчин. Почти столетие борьбы потребовалось для того, чтобы добиться избирательного права для женщин. А для того чтобы афроамериканцы получили основные политические права, потребовались кровавая Гражданская война 1861 г. и последующая долгая борьба.

Под угрозой распространившегося марксистского учения и революционных настроений замены капитализма социализмом в начале XX в. возникла идея формирования среднего класса, который бы составил большинство и поддержал состоятельное меньшинство в условиях отмены имущественного ценза. Выход был найден в достраивании рыночных отношений раздаточными, а концепция социального государства оформила такой синтез раздатка и рынка идеологически.

После Второй мировой войны начался качественно новый этап в развитии идеологии социального государства — возведение в конституционный принцип и его интерпретация как особого типа государства. Впервые понятие социального государства было зафиксировано в Конституции ФРГ 1949 г. В настоящее время все развитые страны мира являются социальными государствами.

Раздаточные отношения в рыночной экономике — это и финансовые гарантии для функционирования пенсионной системы, и пособия по безработице, и система социальной защиты, а также государственная поддержка малого и среднего бизнеса. Всё это прямые раздачи для бедного большинства в разных видах и формах, как пассивных — посредством пособий и соцзащиты, так и активных — через субсидии малому и среднему бизнесу. Но главное — это государственные жилищные программы, которые сделали собственниками большинство населения, изменив жилищную стратегию от частного найма к собственному жилью.

Посредством раздаточных отношений значительная доля населения получила от государства либо пособия, либо дешёвую ипотеку, а значит, право собственности на недвижимость или на свой мелкий бизнес. Таким образом, задача была решена — средний класс стал составлять необходимое большинство. Однако в результате этого западное общество с середины XX в. существует в «институциональной ловушке» — рыночно-монетаристский подход требует сокращения госрасходов для повышения эффективности экономики, а равноправная демократия со всеобщим избирательным правом может быть выстроена только при наличии огромных государственных программ с раздаточными механизмами.

Общей закономерностью является тот факт, что на рубеже 1960–1970-х гг. первый синтез раздатка и рынка привёл к кризисным явлениям, что побудило западные страны провести институциональные реформы. Суть этих реформ — адресный характер помощи в решении жилищных проблем, а не обезличенная раздача через финансирование отраслей жилищного строительства и жилищного хозяйства из бюджетных средств. Концепция этой реформы частично была перенесена на российскую почву в 1990-е гг., когда от дотирования жилищных отраслей перешли к субсидированию потребителей.

* * *

Решающую роль в переходе рыночной системы и демократических институтов Запада на качественно новый уровень развития сыграл именно жилищный раздаток. Рыночные жилищные модели существенно изменились, когда приобрели смешанный «рыночно-раздаточный» характер. В XX в. наряду с рыночными механизмами стали активно использоваться раздаточные институты — общественный сектор жилья, жилищные пособия, дотации жилищному строительству и субсидирование квартирной платы, формирование ипотечных госкорпораций. Поскольку синтез рынка и раздатка — магистральный путь развития жилищных систем, то в новой жилищной политике России следует сочетать рыночные и раздаточные механизмы, как это сделали западные страны в рамках социального государства.

Результаты приватизации жилья в Англии и России

Английская жилищная модель интересна с той точки зрения, что в ней раздаток встраивался в жилищный рынок фактически в форме, близкой к советской жилищной модели: около 30% жилищного фонда было организовано как раздача жилья по очередям для низкодоходных социальных групп.

В Англии политика и жильё тесно связаны между собой: поляризация двух форм жилищной собственности ассоциируется с двумя политическими партиями. Консерваторы являются сторонниками личного владения жильём, лейбористы поддерживают муниципальный жилищный фонд. В послевоенный период велась острая дискуссия по проблемам жилищной политики. Если сначала в развернувшихся дебатах доминировали проблемы эффективности и качества, то впоследствии внимание стало уделяться правам квартиросъёмщиков, большему учёту их запросов, повышению их роли в управлении жильём. 1980–1990-е гг. оказались временем триумфа сторонников рынка жилья. В эти годы была сделана попытка ликвидировать сектор государственного жилья путём стимулирования приватизации.

Закон о жилье 1980 г. предусматривал право квартиросъемщиков купить своё жильё на льготных условиях, следствием чего стал резкий рост продаж муниципального жилья — почти в 2,5 раза. К 1983 г. рост продаж муниципального жилья стал замедляться. Это было связано со снижением предложения привлекательного жилья и сокращением числа квартиросъемщиков, имеющих средства для его приобретения. В дальнейших законах о жилье были предусмотрены дополнительные меры по стимулированию продаж муниципального жилья. Однако довольно быстро стало очевидно, что первоначальные темпы приватизации жилья не удастся сохранить [Зарецкая 2000].

В 1988 г. была сделана попытка ещё больше облегчить покупку жилья в муниципальном секторе путём введения схемы «от аренды к ипотеке». Данная схема позволяла арендаторам «конвертировать» их арендную плату за жильё в платежи по ипотечному кредиту и получать скидку при оценке стоимости жилья. Но результаты приватизации жилья и по этой схеме оказались весьма скромными. С 1990 г. продажи муниципального жилья снова начали снижаться из-за дальнейшего уменьшения числа квартиросъемщиков, имеющих право на покупку арендуемого ими жилья, и количества подходящего для продажи жилья в муниципальном секторе.

Специалисты отмечали противоречивый характер социальных и экономических последствий приватизации муниципального жилья в Англии. Прежде всего приватизация оказалась весьма масштабной: более 1,5 млн квартиросъемщиков стали его собственниками. Однако приватизировали муниципальное жильё в первую очередь наиболее состоятельные его арендаторы. Права этих квартиросъемщиков, осуществивших предоставленное им «право купить», заметно расширились. Однако расширение приватизации создало реальные трудности для малоимущего населения, не имеющего средств для покупки муниципального жилья.

Реформы 1980–1990-х гг. в жилищной сфере не свелись к приватизации. Параллельно происходили значительные изменения в организации управления жилищным обслуживанием муниципального сектора. Во-первых, были введены механизмы, повышающие отчётность местных жилищных органов перед своими квартиросъемщиками. Состав информации, содержащейся в отчёте, определялся министерством, ведающим жилищной политикой. К ней относились: обязательная публикация муниципалитетами «индикаторов деятельности», их участие в обязательных конкурсных конкурентных торгах на выполнение основных функций управления жилым фондом, передача части этих функций жильцам.

Во-вторых, арендаторам была предоставлена возможность управлять собственным жильём, оставаясь съёмщиками муниципального жилья, на базе управленческих кооперативов или советов по управлению микрорайонами.

В-третьих, открылись возможности менять домовладельца в рамках программ так называемой коллективной приватизации. Инициатива по смене владельца муниципального жилья могла исходить от потенциального нового домовладельца или от самих жильцов. Это дало возможность центральному правительству осуществлять ремонт пришедших в негодность муниципальных домов в случае отсутствия инициативы со стороны местных властей или жителей. Впоследствии такое жильё могло быть передано новому домовладельцу.

Вопреки ожиданиям правительства соответствующие пилотные схемы встретили сопротивление жильцов, которые опасались роста арендной платы в случае перехода жилья в руки частного домовладельца. Поэтому было предусмотрено, что отремонтированное жильё может быть возвращено местным властям. Несмотря на критическое отношение к работе муниципальных жилищных служб, далеко не все хотели покидать муниципальный сектор и не приняли предложения о смене домовладельца в рамках программ коллективной приватизации.

В итоге первоначальные цели программы коллективной приватизации так и не были достигнуты. Главная причина этого состояла в следующем: жильцы не соглашались на смену домовладельца, особенно их не устраивала перспектива становиться арендаторами у частных владельцев. Кроме того, приватизация государственного жилья затруднила функционирование муниципальных служб. Объём муниципального фонда уменьшился, его структура ухудшилась, поскольку продавалось обычно самое хорошее жильё. В результате сократились возможности местных властей учитывать потребности остающихся и потенциальных арендаторов общественного сектора.

По мере расширения приватизации произошла маргинализация муниципального сектора. Остающееся у муниципалитетов жильё всё чаще предоставлялось малообеспеченным слоям населения, которые не в состоянии приобрести жильё в собственность. Низкая зарплата, высокий уровень безработицы, зависимость от пособий и отсутствие перспектив занятости и улучшения материального положения не давали возможности большинству таких арендаторов не только улучшать, но и просто поддерживать качество снимаемого ими жилья на прежнем уровне. Аренда общественного жилья стала окончательно рассматриваться как жизненная неудача.

В 1998 г. состоялась Национальная конференция в защиту муниципального сектора, которая заставила усомниться в безусловности преимуществ владения жильём на правах частной собственности. Например, в ситуации, сложившейся в середине 1990-х гг., многие факторы ограничивали ожидаемые выгоды данной формы владения жильём. Кроме того, изменения ситуации на жилищном рынке привели к резкому сокращению финансовых выгод — были отменены налоговые льготы по ипотечному кредиту, а также уменьшены льготы по социальному обеспечению для тех, кто получает ипотечный кредит.

В итоге было признано, что приватизация жилья имеет свои ограничения и не должна привести к полной отмене муниципального сектора. Фактически правительству пришлось отказаться от своей цели ликвидировать или, по крайней мере, сократить до минимума этот сектор жилья. На местные власти и в настоящее время возлагается основная ответственность за обеспечение социальным жильём бездомных, а также малоимущих семей.

В числе приоритетов лейбористского правительства — в качестве одной из основных целей — вновь было заявлено улучшение социального жилья, а также расширение доступа к приобретению жилья для разных категорий населения. Жилищная программа имеет сходное с российским национальным проектом название — «Affordable Housing», т.е. «Доступное жильё». В британском понимании доступность — это отношение средней стоимости жилья к величине среднегодовой зарплаты.

В рамках жилищной программы помощь в первую очередь адресована гражданам, выполняющим ключевые общественные функции: врачам, воспитателям, учителям, пожарным, полицейским, тем, кто трудится в системе градостроительства. Однако это не означает, что другие категории лиц из социально незащищённых слоёв населения не могут рассчитывать на помощь государства. Развивается ряд программ для престарелых, инвалидов и просто малоимущих граждан, приобретающих недвижимость впервые, и для тех, чьи потребности не могут быть обеспечены рыночным предложением.

Результаты функционирования жилищного общественного сектора в Англии и России имели сходный характер. Наличие системных проблем в содержании и предоставлении бесплатного жилья привело английское правительство, как и российское, к решению о приватизации. Приватизационные процессы развивались также схожим образом и с одинаковыми последствиями. Лучшее муниципальное жильё было выкуплено или приватизировано наиболее состоятельными квартироръёмщиками. После этого процесс остановился, хотя приватизирована была лишь четверть жилого фонда. В итоге и в Англии, и в России создалась ситуация смешения государственной и частной собственности квартир в одних и тех же домах, принадлежащих муниципалитету.

В такой ситуации следующий шаг английского правительства был таким же, что и в России, — переход к коллективной приватизации, являющейся аналогом создания товариществ собственников жилья. Дальнейшие процессы разворачивались опять-таки одинаково: съёмщики муниципального жилья, хотя и были недовольны коммунальными службами муниципалитетов, не хотели ни объединяться, ни заказывать услуги частных компаний по их ценам. В итоге муниципальный жилищный сектор сохранился как в Англии, так и в России, но поставлена задача его внутреннего реформирования. В обеих странах на похожих принципах были разработаны национальные программы «Доступное жильё».

* * *

Несмотря на решительную попытку избавиться от государственного жилищного фонда и раздаточных механизмов предоставления жилья, не удалось этого сделать ни в России, совершающей хозяйственную эволюцию на раздаточном архетипе, ни в Англии — классической рыночной экономике. Следовательно, причины лежат не в субъективных ошибках правительств, а в структуре институциональных систем, которые имеют дуальную — рыночно-раздаточную — природу.

Механизмы сочетания рынка и раздатка в новой жилищной модели России

Исторический анализ позволяет сделать вывод об универсальных тенденциях в развитии жилищного рынка в периоды «развития капитализмов»⁴ в России. В трансформационных фазах цикла упор делается на рыночную жилищную модель, потенциал которой после успешного старта быстро исчерпывается в связи с низкой платёжеспособностью. И тот, и другой периоды закончились нерешённым вопросом: как обеспечить жильём рабочий класс, сельских жителей-колхозников и служащих-бюджетников, если их заработная плата с трудом покрывает необходимые затраты на простое воспроизводство семьи? В итоге для решения программ индустриализации-модернизации единственным выходом становится обращение снова к раздаточной жилищной модели в новых формах.

Именно с такой жилищной платформой идёт на выборы 2011 г. партия «Единая Россия». Предлагается субсидировать первоначальный взнос из бюджетов разного уровня, использовать материнский капитал для дополнительной оплаты нового жилья, ставки ипотеки удерживать за счёт государственных средств на уровне 6–7%, сроки погашения ипотечных кредитов резко увеличить до 20 лет и выше. Бесплатная раздача жилья для военных возрождается в качественно новых формах, при этом служебный статус на период службы преобразуется в частный статус после неё. Служебное жильё стало возникать и в науке для молодых учёных в форме закрытых кооперативов с государственной поддержкой инфраструктуры и субсидиями по первоначальному взносу.

Новая жилищная модель складывается спонтанно из постепенного исправления рыночных нововведений по отдельным секторам жилищной системы. В результате кризиса квазирынка постепенно происходило смещение акцентов жилищной политики на федеральном уровне. Был создан Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства. Выработана долгосрочная ориентация на строительство исключительно жилья эконом-класса, для которого должны быть подготовлены участки с комплексным обеспечением инфраструктурой и всей документацией. Планируется использовать новый финансовый механизм для их освоения, а именно — индикативно регулируемые конечные цены на жильё. Уже приступили к разработке нового набора типовых проектов жилья, под которые сможет развиваться промышленность строительных материалов.

⁴ Капитализмом в России именуется периоды, в которых вводится частная собственность и рыночные механизмы. Такие периоды на самом деле являются трансформационными фазами в развитии раздаточной экономики России. См. подробнее: [Бессонова 2006].

В некоторых субъектах Российской Федерации были созданы агентства по развитию жилищного строительства в форме акционерных обществ со стопроцентным государственным участием, наделённые уставным капиталом из бюджета области. В их задачи входит покупка на аукционах земельных участков под жилищное строительство. На подготовленных земельных участках такие агентства должны организовывать процесс жилищного строительства, передавая готовые дома в бесплатную или льготную многолетнюю аренду закрытым кооперативам граждан.

* * *

Институциональным результатом трансформации советской жилищной модели стала жилищная политика, сочетающая в едином механизме рынок и раздаток. Государство напрямую раздаёт служебное и социальное жильё или через государственную ипотеку обеспечивает определённые целевые группы по приоритетам демографической и социально-экономической политики под условие «отработки» в течение определённого времени. Обязательства государства оформляются в виде госзаказа для строительного комплекса, существующего в рыночной среде, тем самым расширяются жилищный рынок и производственно-строительный сегмент экономики. Этот механизм создаст мультипликативный эффект для ускоренной модернизации экономики, стимулируя развитие потребительских секторов и коммунальных отраслей [Бессонова 2011].

Литература

Бессонова О. Э. 2011. *Жилищный раздаток и модернизация России*. М.: РОССПЭН.

Бессонова О. Э. 2007. *Образ будущего России и код цивилизационного развития*. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН.

Бессонова О. Э. 2006. *Раздаточная экономика России: эволюция через трансформации*. М.: РОССПЭН.

Глазунов В., Самошина И. 2006. *Доступное жильё. Люди и национальный проект*. М.: Европа.

Говоренкова Т., Жуков А., Савин Д., Чуев А. *Как стал бесхозным русский дом*. SocPolitika.ru. URL: http://www.socpolitika.ru/rus/social_policy_research/analytics/document307.shtml

Жилищный вопрос и историческая логика его решения. URL: http://www.socpolitika.ru/rus/social_policy_research/analytics/document307.shtml

Зарецкая С. 2000. Приватизация жилья в 80–90-е годы: основные направления и некоторые итоги. В кн.: *Приватизация в Великобритании: социально-экономический и политический анализ*. М.: ИНИОН РАН; 121–161.

Косарева Н., Полиди Т., Пузанов А., Туманов А. 2011. *Сравнительный анализ потребления и расходов в жилищной сфере*. М.: Изд. дом Высшей школы экономики.

Тулский М. 2005. *Триумф олигархической «демократии»*. АПН. URL: <http://www.apn.ru/publications/article1431.htm>

Пузанов А. 2006. Жилищная политика в России — мифы, заблуждения и реальность. *Имущественные отношения в Российской Федерации*. 10.

Сиваев С. Б. 2009. *Реформа ЖКХ в 2003–2008 гг.: извилистая дорога к рынку*. М.: Институт экономики города. URL: http://www.urbanecomomics.ru/download.php?dl_id=3076

Шомина Е. С. 2010. *Квартиросъемщики — наше «жилищное меньшинство»: российский и зарубежный опыт развития арендного жилья*. М.: ГУ ВШЭ.

Ясин Е. 2006. *Политическая экономия реформы ЖКХ*. М.: SocPolitika.ru. URL: http://www.socpolitika.ru/rus/social_policy_research/analytics/document213.shtml