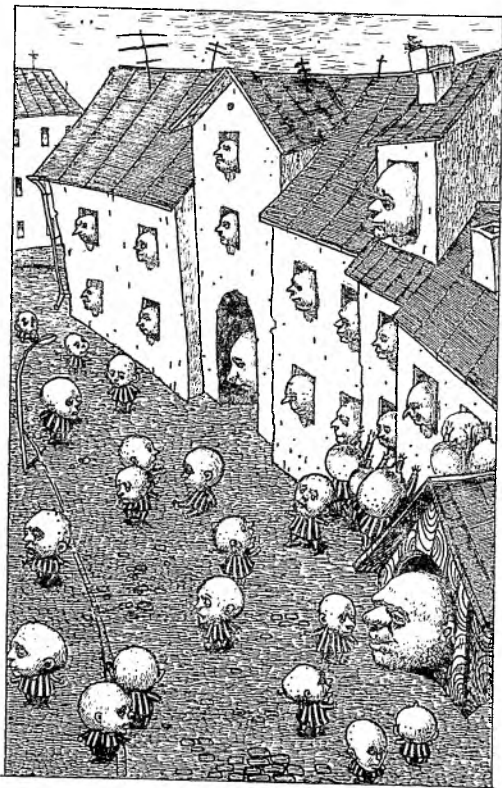


ЖИЛИЩНАЯ СТРАТЕГИЯ:

КАК УЙТИ ОТ ГОРОДОВ-«ХРУЩОВ»

О. Э. БЕССОНОВА,
Институт экономики и организации
промышленного производства СО АН СССР,
Новосибирск



Идея приватизации жилья, впервые прозвучавшая с трибуны I Съезда народных депутатов, к сожалению, была воспринята не как стратегия новой жилищной политики, а скорее как мероприятие по раздаче квартир жильцам. Перейти от тотально государственного жилья к повсеместно частному владению мы вознамерились с помощью хорошо освоенной нормированной административной раздачи. Поскольку приватизация крепко спаяна с уменьшением дефицита бюджета, то скорее всего возобладают фискальные, административные мероприятия, а не последовательное, рассчитанное на перспективу преобразование нашей распределительной жилищной системы в рыночную.

ЛОГИЧЕСКИЕ ТУПИКИ

У официальной стратегии приватизации их немало. Начну с идеи бесплатной раздачи жилья по норме, выкупа сверхнормативной площади и компенсации для тех, кто имеет меньше нормы.

Итак, **БЕСПЛАТНАЯ РАЗДАЧА**. На первый взгляд, она разумна с политической точки зрения. Аргументы ее сторонников: государственное жилье уже оплачено населением через налоговую систему, и надо восстановить справедливость, передав его подлинным хозяевам. Однако зависимость между подходным налогом и расходами на строительство и эксплуатацию жилищного фонда справедлива

только в масштабе государства, но не отдельных семей.

Давайте смотреть правде в глаза: государственное обеспечение, доминирующее в нашей стране, дифференцирует население не по платежеспособности семьи, ее трудовому вкладу и потребностям в жилье, а по позиции человека в государственной и партийной структурах. Поощряют тех, кто верно и преданно им служит, и именно эти люди выиграют от бесплатной раздачи. Поэтому внешне справедливая идея закладывает мину под стабильность общества. Неудивительно, если через некоторое время вновь зазвучит требование экспроприации экспроприаторов.

Накал страстей предполагается снимать компенсациями за недостающие метры, открывая именные счета и рассматривая эти средства как строительные бонусы. Но будет ли действовать такой механизм, если в очередях много пенсионеров, инвалидов труда и войны, многодетных семей, т. е. тех, кто претендует не на индивидуальное строительство, а на готовую квартиру в государственном фонде? Эти люди не могут строить сами даже при наличии у них достаточных средств (что сомнительно). Значит, местные власти вынуждены будут аккумулировать их счета у себя, по-прежнему выступая заказчиком у государственных строительных организаций.

Допустим, что семьи, получившие компенсации, все же смогут стать самостоятельными застройщиками и покупателями. Тогда сразу возникнет новая очередь при местных Со-

ветах — уже за стретельными ресурсами и мощностями...

В итоге мы никуда не уйдем все от того же распределения, далекого от реальной купли и продажи жилья. Хотя по замыслу распределять квартиры будут в личную собственность. А саморегулирующийся рынок, обеспечивающий жильем потребителей с учетом их финансовых возможностей и с социальными гарантиями малообеспеченным группам, так и не возникнет.

Теперь о ВЫКУПЕ КВАРТИР. Даже по государственным расценкам образца 1990 г. эта акция может растянуться на долгие годы, поскольку платежеспособность большей части населения низка. По моим оценкам, всех квартиросъемщиков можно разделить на три группы: те, кто может и хочет выкупить квартиру (их 5—10%); хочет, но сразу не может и согласен на рассрочку до 5 лет (15—20%); может, но не хочет из-за больших жилищных притязаний (10—15%); вообще не может (55—70%). Следовательно, фискальная сторона такой приватизации потерпит крах, а все остальное будет, как в предыдущем варианте.

Поскольку цена на выкупаемое жилье будет утверждать «класс жилищных собственников», стоящий у власти, на мой взгляд, неизбежно их занижение. Об этом красноречиво свидетельствует первый опыт: по совершенным 50 тыс. продаж средняя стоимость квартиры составляла 4 тыс. руб. И это при том, что аренда квартир даже в провинции обходится 70—150 руб. в месяц, а то и выше. Значит, реальная цена по крайней

мере не менее 15 тыс., что подтверждают аукционы, где типовые одно-двухкомнатные квартиры продаются за 30—50 тыс. руб. Не менее существенно будут отличаться от реальных и цены на выкуп сверхнормативной площади.

К ЧЕМУ ПРИВЕДЕТ ТАКАЯ ПРИВАТИЗАЦИЯ? Она законсервирует жилищное неравенство, сложившееся на момент реформы, а в дальнейшем усилит поляризацию населения в этой сфере. В условиях дефицита возможны взлет рыночных цен на старое жилье и возникновение смешанных, социально конфликтных форм собственности в многоквартирных домах. Но главное — система государственного обеспечения (распределение нового жилья по очереди) будет воспроизводиться в первоначальном виде.

Бесспорный плюс приватизации ее сторонники видят в том, что расходы на содержание жилищного фонда будут нести владельцы квартир, а не государство, в результате 7—11 млрд руб. высвободится в госбюджете на иные нужды. При этом упускаются из виду неизбежные будущие затраты (не исключено, что даже более крупные) на дотирование малообеспеченных групп: нужно будет оплачивать их жилищные счета. Если, конечно, государство полностью не освободит себя от обязательств по социальным программам для малообеспеченных.

Еще один якобы плюс — перераспределение жилья, когда семьи, имеющие излишки и неспособные их оплачивать, станут обменивать свои квартиры на меньшие. Однако, как

показывают исследования, процент таких семей незначителен. Выгоднее изыскать сравнительно небольшие средства для оплаты излишков сейчас и выиграть в будущем, когда цены на недвижимость поднимутся во много раз. Стремиться с помощью жилищной реформы изъять незначительное число квадратных метров у малоимущих групп — все равно что палить из пушки по воробьям.

Кроме того, эффект скорее всего будет обратным: те группы населения, которые не сумеют содержать жилье в пределах социально гарантированной нормы или будут вынуждены использовать его в качестве источника средств к существованию, станут продавать свои квартиры, обходя расставленные государством препоны. В конечном счете они вернутся все в ту же очередь... И система начнет воспроизводиться по прежнему закону — через раздачу. Воистину замкнутый круг. Как его разорвать?

ОБРАТИМСЯ К ПЕРВОПРИЧИНЕ

Что породило эту систему и увязывает ее компоненты (строительство, эксплуатацию, обмен) в единое целое? На мой взгляд, это задача бесплатного жилья по очереди в соответствии с потребностью в нем, но независимо от дохода. Мировой опыт показывает, что перемены нужны именно здесь.

Жилищная система, в которой доминирует государственное обеспечение, имеет врожденный порок: в ней идет спиралеобразный рост неудовлетворенного спроса, который

не ограничен доходом семьи и лишает жилищное строительство стимулов к развитию.

Практика раздачи квартир по низким ценам рождалась в экстремальных условиях войны (как в Великобритании), кризиса (в Америке), ускоренной индустриализации (в СССР). При этом естественные механизмы не работают, рыночные регуляторы разбалансированы, растут цены, стагнирует строительство, а государственная политика направлена на поддержание определенных слоев — инвалидов и ветеранов (после войны), рабочих на новых заводах (при индустриализации), многодетных и малоимущих.

Муниципальный сектор в том или ином объеме существует во всех странах с рыночной экономикой для обеспечения нижнего уровня жилищной потребности. И функционирует он по тем же законам, что и наш государственный сектор: из центрального бюджета в местный выделяются субсидии, построенные муниципалитетом квартиры распределяются по очереди, вот только формируется она с учетом как размера семей, так и их доходов.

И последствия схожи с нашими: дефицитность бесплатно распределяемого жилья, хотя при этом есть свободные квартиры в частном секторе; бюрократизация и рост числа распределяющих, нарушения и злоупотребления с их стороны; унифицированное крупноблочное домостроение; халатное отношение к муниципальному жилищному фонду. Кроме того, бесплатная раздача порождает психологию иждивенчест-

ва, а концентрация в муниципальных жилых массивах малоимущих неудачников приводит к всплеску преступности.

Рыночная жилищная система дает возможность приобрести жилье, по площади и качеству соответствующее доходу семьи, а муниципальный сектор помогает социальным группам, которые вынужденно отрезаны от жилищного рынка.

Классическая рыночная система включает три сектора, относящиеся к частному владению (частно-арендный, личной собственности, кооперативный), и один (муниципальный) — к общественному. Арендное жилье подходит для мобильного населения, несемейной молодежи, семей с разными доходами. Личный сектор в основном ориентирован на оседлый образ жизни, семейный уклад, высокий или близкий к нему стабильный доход; муниципальный — на относительно бедные слои населения, кооперативный реализует коллективистские ценности.

Именно частно-арендный и сектор личной собственности в основном формируют рынок жилья и обеспечивают прибыльность жилищного строительства. Причем для рыночных систем характерно преобладание мелких фирм, занятых строительством высококачественного и, соответственно, высокоприбыльного жилья.

НАИБОЛЕЕ РЕАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЯ

На мой взгляд, сейчас должна проводиться стратегия естественных преобразований. Ее задача —

создать секторы жилищного рынка, ориентированные на платежеспособные высоко- и среднедоходные группы населения. Прибыльность такого жилищного строительства обеспечит его конкурентоспособность на рынках инвестиций, стройматериалов и труда. Сознаю, что этот вывод звучит крамольно, так как 73 года наша жилищная система ориентировалась на людей, не имеющих жилья, на ограничение потребностей, нормирование и рационирование. В итоге сформировались не просто трущобные кварталы, как на Западе, а города-трущобы.

Но эта «парадоксальная» стратегия наиболее реальна в сложившейся ситуации. Наше государство неплатежеспособно, но щедро раздаст обещания под социальные программы, лишь немногие из которых будут реализованы...

Смею утверждать, что и НЕ НАДО строить больше государственно-бесплатного жилья, ибо 80% имеющегося — это (по проектам и качеству) типичный фонд для малоимущих слоев. Его следует не раздавать (приватизировать), а СОХРАНИТЬ В МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ. Для этого необходимо всячески стимулировать «выход» высокодоходных групп из этого фонда на свободный жилищный рынок, создавать им условия для покупки жилья.

С чего начать? Прежде чем ответить на этот вопрос, зададимся другим: кому принадлежит государственный сектор жилья? Всем и никому, персонифицированного собственника нет. Мы имеем нечто вроде

ассоциативно-кооперативной собственности в масштабах государства, когда каждый вносил свою лепту, как мог и сколько мог. Значит, мы вправе претендовать не на конкретную квартиру, а на свой пай, внесенный в общий жилищный фонд. Мы равны только по денежному эквиваленту выплаченных ранее средств, а не по полученным квартирам.

На первом этапе жилищной реформы уместно выдать компенсации в любой форме (строительные бонусы, зачет при покупке нового жилья, гарантии обеспечения индивидуального строительства всем необходимым) тем людям, которые пожелают освободить свои квартиры. На это пойдут только платежеспособные группы, не удовлетворенные жилищными условиями и не имеющие возможности в обозримом будущем изменить их иным способом. Сначала их будет немного. К примеру, в полуторамиллионном Новосибирске, по моим оценкам, наберется примерно 200 — 300 таких семей.

Но на первых порах больше и не надо, ибо строительная индустрия не готова пока к массовому строительству высококачественных индивидуальных домов и коттеджей. Подстегнут «выход» из государственного жилищного фонда повышение платы за жилье, а также обязательные декларации о доходах для тех, кто пожелает остаться в муниципальном фонде.

Остановлюсь подробнее на ФОРМИРОВАНИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО СЕКТОРА. Недопустимо объявить таковым фонд местных Сове-

тов (хотя не исключено, что на практике именно так и произойдет). Он должен формироваться по договорам между муниципалитетом и квартиросъемщиками на добровольной основе. В договоре фиксируются условия найма, плата за квартиру и коммунальные услуги, обязательства сторон.

Существующая очередь «консервируется» на момент объявления реформы. В дальнейшем при постановке на учет будет приниматься во внимание не только обеспеченность квадратными метрами, но и доход семьи. Теперь при получении квартиры заключается договор, свидетельствующий о муниципальном характере жилья, в соответствии с которым сохраняется нормирование жилищных потребностей, возможны расторжение контракта или повышение квартплаты, если доход квартиросъемщика увеличился. Допуск в муниципальный сектор, где жилье предоставляется практически бесплатно, будет регулировать муниципалитет, следовательно, прописка в нем должна сохранять разрешительный характер.

Этот сектор, в котором свобода квартиросъемщиков существенно ограничена, потеряет свою привлекательность для населения не раньше, чем уравнительным ценностям общество предпочтет свободу, равенство шансов (а не условий жизни), личную ответственность за свою судьбу. В будущих секторах частного владения жилищные потребности не должны нормироваться: сколько квадратных метров можешь оплатить, столько и владей. А пропи-

ска станет чисто регистрационной, без каких-либо ограничений (ведь здесь жилье — товар, регулятором и «разрешителем» выступает цена).

ОТКУДА ЖЕ ОЧЕРЕДНИКИ БУДУТ ПОЛУЧАТЬ КВАРТИРЫ?

Во-первых, за счет нового государственного строительства, во-вторых, за счет того жилья, владельцы которого построят себе индивидуальные дома. Первоначально (2-3 года) второй поток будет незначительным. Но прибыльность строительства индивидуальных домов и коттеджей перераспределит строительные мощности в этот сектор. Цены на них стабилизируются и за счет кредитов станут доступными для людей со стабильным и приличным доходом. Повышение квартплаты подстегнет освобождение квартир государственного жилфонда.

По моим прикидкам, первое время очередники будут получать жилье в основном за счет имеющегося жилфонда с заключением договоров о муниципализации бывшего государственного сектора. Лет через 20, когда государство экономически окрепнет и сможет выделять субсидии на муниципальное строительство, вставшие в очередь (с учетом доходов семей), причем единственную на весь город, будут получать жилье за счет нового строительства.

Теперь О КВАРТПЛАТЕ при переводе государственного сектора в муниципальный и при становлении последнего.

Хочу подчеркнуть, что проблема квартплаты — экономическая толь-

ко в случае знака равенства между ней и расходами на эксплуатацию, во всех остальных случаях это вопрос политический. Так, на величину тарифной ставки влияет стремление снять нагрузку с госбюджета с помощью введения эксплуатационной самокупаемости, дифференцировать ставки со сверхнормативной площади, чтобы уменьшить очереди либо увеличить поступление средств для эксплуатации варьировать тарифные ставки по доходу. Возможно, покажется странной дифференциация квартплаты по доходу. Между тем она практикуется на Западе, действовала и в нашей стране в 1921—1928 гг.

На муниципальное жилье претендуют две группы: очередь, сформировавшаяся до начала жилищной реформы, и малообеспеченные семьи. Новая квартплата должна включать, кроме затрат на эксплуатацию, «ренту» по качеству. Дело в том, что дольше всех в государственном секторе останутся высококачественные жилые дома. Квартиры в них вполне устраивают владельцев, поэтому они вряд ли будут склонны к перемене жилья. Повышенная квартплата в таких домах может стать одним из главных финансовых источников поддержания муниципального фонда. Это еще один аргумент против раздачи или продажи государственного фонда: иначе на первом же этапе приватизации будут выкуплены за бесценок именно квартиры в высококачественных домах.

Какой должна быть политика по отношению К ВЕДОМСТВЕННОМУ

ЖИЛИЩНОМУ ФОНДУ?

На мой взгляд, на его базе целесообразно формировать арендный сектор. Этот фонд всегда предназначался для привлечения нужных работников. Ведомства до сих пор сохраняют свою мощь в жилищном строительстве. Они заинтересованы в арендном жилье, предоставляемом по контракту на ограниченный срок по реальным ставкам квартплаты. Если прописка в данном секторе будет носить лишь регистрационный характер, такой фонд обеспечит территориальную мобильность рабочей силы и, видимо, незначительно уменьшится по сравнению с нынешним ведомственным, а лет через 20, по моим оценкам, составит треть общего жилищного фонда страны.

Что касается уже заселенных ведомственных квартир, то ведомство может выкупить их (через те же бонусы) у жильцов, которые пожелают строить индивидуальные дома, а затем сдавать в аренду своим работникам. А где-то более предпочтительным окажется иной путь: ведомственный фонд будет просто передан местным властям для последующей муниципализации.

При реализации предлагаемой стратегии разрастание ныне государственного, а в будущем муниципального сектора прекратится, он постепенно начнет сокращаться и лет через 20 стабилизируется на уровне 25—30% всего жилищного фонда. Абсолютное его сокращение

пойдет лишь за счет естественного выбытия обветшавшего жилья. Экономически более привлекательным станет строительство арендного и личного жилья. Отсутствие административных ограничений на передвижение, норму занимаемой площади, прав наследования и т. п. повысит привлекательность этих секторов, в то время как интерес мало-мальски платежеспособных групп к муниципальному жилью будет падать.

Ориентация на строительство индивидуального жилья вызовет к жизни множество малых фирм, специализирующихся на строительстве высококачественных одно-двухсемейных коттеджей. В итоге сформируется наша отечественная, а не искусственно привнесенная рыночная жилищная система.

Все предложенное следует воспринимать как концепцию возможной жилищной стратегии, а не конкретную жилищную программу. На мой взгляд, на республиканском уровне необходима именно стратегия. Центр тяжести жилищной политики должен переместиться на места. Там разработку региональных жилищных программ и механизмов их реализации целесообразно основывать на конкретных социологических и экономических исследованиях.