

ЖИЛИЩНАЯ РЕФОРМА

О. БЕССОНОВА,
Институт экономики и организации
промышленного
производства СО РАН,
Новосибирск

В

ЖИЛИЩНЫЙ РЫНОК И ЖИЛИЩНЫЙ РАЗДАТОК

В рыночной экономике жилищное строительство ведется большим числом малых фирм и малым числом крупных компаний, возводящих разнообразные по стилю и этажности дома. В раздаточной жилищной системе застройку крупных жилых массивов, состоящих в основном из унифицированных многоэтажных блоков, производят гигантские государственные строительные организации.

В рыночной системе определяющее значение имеют финансовые ресурсы и финансовые институты, поскольку дом покупают в рассрочку, а строят в кредит. В раздаточной системе узкое место — материальные ресурсы, распределяемые по административным принципам, доступ к которым определяет в конечном счете деятельность жилищных организаций.

В рыночной жилищной системе жилой фонд принадлежит преимущественно частным компаниям и частным лицам, которые владеют им или сдают его в аренду. В раздаточной системе жилье принадлежит государству, а функции управления им осуществляют территориальные и отраслевые органы власти.

История доказала нежизнеспособность «чистых» типов жилищных систем — только рыночных или только раздаточных. Чисто рыночная жилищная система с неизбежностью и в массовом масштабе порождает неуклонный рост цен на недвижимость, спекуляцию землей, сильную поляризацию населения; в то же время чисто раздаточная система является источником абсолютного и хронического дефицита, бюрократизации и массовых злоупотреблений при распределении жилья, психологию инфантилизма и притесительства, выраженную в синдроме «give me».

© 1992 г.

Все эти естественные, но отрицательные для общества явления, присущие самой организации жилищных систем, массовое обыденное сознание помещает под рубрикой «жилищная проблема». В научной рефлексии жилищная проблема отражает лишь способ организации, определенный тип жилищной системы, а не является продуктом злой воли или деятельности недоучившихся правителей.

Методом проб и ошибок большинство рыночных стран пришли к необходимости использования раздаточных механизмов для сбалансирования жилищной ситуации в целом: стали создаваться общественные секторы для малообеспеченных, выдаваться индивидуальные субсидии и пособия по квартплате.

Такое же движение в противоположную сторону сделали и правители раздаточных систем, допустив жилищную кооперацию и так называемое (чтобы не сказать — частное) индивидуальное строительство. Вспомним, что в сталинский период не было никаких других форм обеспечения жильем, кроме государственной, но жилищная политика Хрущева была нацелена отчасти и на создание иных жилищных секторов.

После введения альтернативного сектора и преобразования в смешанные типы, но при сохранении исходной доминанты, жилищные системы испытали благотворное стабилизирующее воздействие этих изменений. Однако через некоторое время в рыночных системах с раздаточными «островками» к проблемам чисто капиталистического свойства добавились проблемы «социализма»: коррупция, взяточничество, перепродажа муниципального жилья, огромное число желающих урвать дармовое жилье, варварские способы его эксплуатации. Вскоре был найден выход — объем общественного сектора должен быть строго ограничен и периодически подвергаться социальной инвентаризации — распродаже, приватизации. В таком сложном балансировании происходит процесс функционирования современных рыночных систем, то широко допускающих, то максимально сокращающих раздаточные жилищные отношения внутри себя.

Раздаточные системы после включения в них квазирыночных элементов также почувствовали смягчение экономических и социальных конфликтов, однако одновременно прочувствовали и угрозу самому способу их организации — все большее число людей стремилось приобрести жилье за деньги и значительно быстрее, чем это им предписывала система в соответствии с местом в очереди. Пришлось принимать административно-репрессивные меры, и царство раздатка было восстановлено.

Несмотря на близость ситуаций, с которыми приходилось сталкиваться в своей истории рынку и раздатку, между ними существует принципиальное различие. Жилищный рынок сам добывает средства на существование, он конкурирует за ресурсы, которые могут быть использованы и в других сферах. И получает их только в том случае, если может предложить более эффективные образцы

деятельности и тем самым всегда имеет стимул к самосовершенствованию.

Другое дело — жилищный раздаток. Он получает ресурсы извне, перерабатывает их мощными строительными организациями и вновь требует причитающуюся ему долю ресурсов.

Именно эта существенная разница снимает вопрос, что лучше — рынок или раздаток. Неизвестно... это зависит от многих факторов, но прежде всего от наличия материальных и финансовых ресурсов, которые можно расходовать, не получая взамен ничего, кроме покорности граждан и возможности тотального контроля над ними.

Осознание этого факта отменяет проблему выбора — нужен или нет жилищный рынок в России, лучше будет от этого или хуже. Ситуация экономического упадка, на которую непосредственно повлиял жилищный раздаток, не оставляет никаких сомнений.

Это демонстрируется всей новейшей историей жилищной реформы в России в период с 1985 г. Сама идея преобразования жилищных отношений возникла с уменьшающимся количеством ресурсов, которые можно было выделить на жилищную сферу. Однако в связи с некоторой экономической стабилизацией 1988—1989 гг. разговоры об улучшении положения дел в жилищном секторе приобрели традиционный характер. Обсуждались не пути перехода к рынку, а способы совершенствования раздаточных отношений: больше и качественнее строить, справедливее распределять, эффективнее эксплуатировать жилье.

При очередном экономическом срыве вновь усилилось звучание рыночных мотивов — отсутствием средств у государства была обоснована идея приватизации жилья. В конце этого года, когда планировались бюджетные расходы и жилищной отрасли грозила полная финансовая катастрофа, все усилия и внимание политиков были сосредоточены на ускоренной приватизации, но как только средства были найдены и минимальные дотации выделены, процесс приватизации перестал волновать лиц, принимающих решения, и приобрел достаточно целенаправленный характер.

ПРИВАТИЗАЦИЯ: НЕ ЦЕЛЬ, А СРЕДСТВО

Процесс приватизации жилья тормозился на стадии обсуждения законопроекта выбором способа передачи квартир тем, кто в них живет. Любая платная приватизация шокировала защитников «интересов народа», а потому возобладал принцип бесплатной раздачи. Именно таким способом были приватизированы высококомфортабельные квартиры в центральных частях города этими «представителями народных интересов». А кто из них не заплатил за дополнительные квадратные метры, имеют возможность использовать очередной государственный дар — ваучер.

Впрочем, все происходящее, похоже, является закономерным ходом реформирования раздаточных жилищных систем.

Венгерские исследователи констатируют, что и в их стране кадровая элита провела приватизацию жилого фонда на чрезвычайно выгодных для себя условиях (Венгерский меридиан, 1991, № 1, С. 38). Но, возможно, это поможет сместить акценты в ходе жилищной реформы и продумывать не только способы того, как «класс имущих» в государственной собственности станет подлинным владельцем своих хороших, отличных и роскошных квартир, но и способы конструирования институтов рынка, меры социальной защиты малоимущих и возможности существования самого жилищного строительства, захлебывающегося без соответствующих финансовых институтов.

Может быть, именно поэтому обществу внушается настойчиво мысль о том, что к жилищному рынку, и следовательно, к капитализму, можно прийти только через приватизацию? Однако еще в 1887 г. это виделось прудонистам «в форме требования превратить каждого съемщика в собственника своего жилища». Они были уверены, что это — способ достижения социальной справедливости, поскольку «общество превращается таким путем в совокупность независимых свободных квартировладельцев».

Другими словами, приватизация жилья — лишь инструмент в руках идеологов социальных реформ, она может быть в равной степени использована как при переходе от «капитализма» к «социализму», так и наоборот. Все зависит от системы мероприятий в целом, целей реформы и способов ее достижения.

Это подтверждает и тот факт, что в социалистической Кубе жилье было приватизировано росчерком пера генерального секретаря Ф. Кастро еще в 1987 г., однако это лишь в малой степени изменило государственное регулирование жилого фонда Кубы. Большая доля жилья была передана и жителям Болгарии еще до болгарского перестроечного периода, но это не сняло актуальность конструирования стратегии перехода к жилищному рынку в этой стране.

Приватизация не является мероприятием, автоматически приводящим к изменению рыночного характера. Не является она и средством улучшения жилищной ситуации, если не встроена в соответствующий комплекс мер, от полноты и адекватности которого социально-экономической ситуации и зависит успех реформ раздаточных жилищных систем. Очевидно, комплексы мер по реформированию жилищных отношений не являются случайным набором мероприятий, они основаны на жесткой логике и определенной последовательности их реализации.

ИЗ ДВУХ БЕЗНАДЕЖНОСТЕЙ МЫ ВЫБИРАЕМ ТРЕТЬЮ?

Если на время забыть о 1992 г. и о том, что жилищная система уже разворочена непродуманными и непоследовательными

действиями разных правительственных кабинетов, то на тот момент, когда был поставлен вопрос о жилищных преобразованиях, возможны были две стратегические линии.

Первая опирается на исходное состояние жилищного сектора и психологию жителей бывшего Советского Союза, где доминировал государственный жилой фонд и преобладали уравнилельные ценности. В этой ситуации преобразования в направлении рыночной жилищной системы с встроенным в нее социальным сектором должны были быть направлены на последовательное сокращение государственного сектора за счет создания экономических механизмов «выталкивания» высокодоходных и имеющих развитые жилищные потребности социальных групп на свободный рынок. В этом случае приватизация жилья прямо противопоказана, так как платежеспособные группы начинают приобретать свои, как правило, приличные квартиры и покупать готовое бывшее государственное жилье. Стало бы, не будет создано давление спроса на первичном жилищном рынке нового строительства, а возникнет избыточный спрос на вторичном рынке готового жилья. Запрет на приватизацию, с одной стороны, и сосредоточение усилий по созданию рынка жилищного строительства — с другой, при некотором «отступном» за государственные квартиры привел бы к оттоку жителей из государственного несбалансированного жилья в частный сектор личного владения. Это был бы не мгновенный акт, а достаточно длительный период, в течение которого с помощью механизмов дифференциации квартплаты и ставок налогообложения состоятельные граждане переселялись в частное жилье, провоцируя рост жилищного строительства. Оставшийся государственный жилой фонд должен был быть преобразован в муниципальный и поделен на две формы владения: арендную — распространяющуюся на высококачественное жилье с эффективной (возмещающей затраты на содержание) арендной платой, и государственную, распространяющуюся на бедные слои населения и средние по качеству здания. Механизм перераспределения средств от арендной платы дал бы возможность содержания жилья для бедных.

Другой вариант реформы раздаточной системы соответствует ситуации, сложившейся в большинстве стран Восточной Европы, где развиты кооперативно-частный сектор и жилье, находившееся в личном владении. В этом случае включается механизм приватизации жилья так, чтобы достаточно быстро все государственное жилье было приватизировано и получило статус либо жилищных товариществ, либо кондоминиумов. Социальная помощь оказывается уже не через проживание в государственном секторе как в первом случае, а через предоставление индивидуальных субсидий. Частное жилищное строительство в этом случае нуждалось бы в серьезных финансовых посредниках, кредитующих одновременно и население, и строителей, и развивалось бы медленно.

1 Энгельс Ф. К жилищному вопросу. М., 1983. С. 24.

Тот путь, по которому пошла Россия, как всегда, особый. Жилищная реформа здесь не является отдельным предметом раздумий, она всегда либо следствие необходимости «связывания» денег населения, либо результат «неплатежеспособности» государства, либо унифицированная часть программы приватизации вообще. На конец 1992 г. практически все преобразования в жилищной системе России были лишь рефлекторным актом на внешние спонтанные воздействия и не завязаны в единую логическую цепочку. Каждое новое решение принимается исходя из новой (зачастую противоположной) логики, чем предыдущее, а предшествующее часто уже является трудно преодолимым препятствием для последующих актов реформы.

Кабинет Рыжкова видел в приватизации жилья средство «откачки» денежной массы с потребительского рынка. При Силаеве приватизация жилья рассматривалась как фискальная мера для пополнения государственного бюджета, в программе «500 дней» даже подсчитывался возможный доход от этого мероприятия. Наконец, команда Ельцина видит в жилищной приватизации действие покаявшегося государства и возвращение собственности народу. А сам термин и смутные ощущения о смысле приватизации были почерпнуты из практики развитых рыночных стран (в основном Англии), где периодический выкуп муниципальных квартир рассматривается как естественный механизм сосуществования раздаточного сектора и рыночной системы. Разнообразие толкований приватизации жилья и мотиваций ее осуществления и привело к хаотичному принятию постановлений, законов и указов, ориентирующихся на задачи определенного периода и дезориентирующих ситуацию в целом.

В итоге мы имеем результат, прямо противоположный исходным намерениям. Идеологи и политики жилищной реформы не раз говорили о необходимости жилищного рынка для состоятельного в финансовом плане населения и об обязательной государственной поддержке тех слоев, которым это необходимо. На самом деле на незащищенное пространство выброшены именно те, кто нуждается в помощи, а государственные квартиры получили те, кто в состоянии прикупить отдельный коттедж в ближайшем пригороде.

И у правительства нет ни денег, ни квартир, ни даже распорядительной силы, чтобы как-то защитить обездоленных.

В этих условиях заниматься социальной инженерией и разрабатывать программы перехода к жилищному рынку просто бессмысленно, ситуация давно и безнадежно вышла из-под минимального контроля руководящих структур. Единственное, что остается, — это выработать позицию быстрого реагирования на изменяющиеся обстоятельства, имея в арсенале все необходимые средства для маневрирования.

