

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК

СИБИРСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ

ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ И ОРГАНИЗАЦИИ

ПРОМЫШЛЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА

О.Э. БЕССОНОВА

ЖИЛЬЕ: РЫНОК

И

РАЗДАЧА

Ответственный редактор
академик РАН *Т.И. Заславская*

ВО "НАУКА"
НОВОСИБИРСК

1993

ББК 60. 55 Б53

Рецензенты

кандидат экономических наук *В. Л. Лысенко*
доктор экономических наук *А. Ю. Шаритов*

Подписано к печати
Институтом экономики и организации
промышленного производства СО РАН

Бессонова О. Э.

Б53 Жилье: Рынок и раздача. — Новосибирск: ВО "Наука".
Сибирская издательская фирма, 1993. — 160 с.
ISBN 5—02—029889—1.

В книге представлена теоретическая концепция функционирования жилищных систем. На ее основе проведен сравнительный анализ двух типов жилищных систем на примере Великобритании и СССР. При анализе жилищной системы с доминированием института частного предпринимательства дается развернутая характеристика агентов жилищного рынка, правил и условий их взаимодействия, а также прослеживается становление общественного жилищного сектора. Показана историческая логика формирования жилищной системы с доминированием института государственного обеспечения с 1917 года до наших дней. Анализируются концепции приватизации жилья и предлагается стратегия жилищной реформы.

Книга предназначена для широкого круга специалистов — социологов, историков, экономистов, политологов, а также всех занимающихся вопросами жилищной реформы и приватизации.

In this book the author offer developed theory of housing system. Within this theory a comparative analysis is given referring to the U. K. and the former USSR. The author considers the housing of British type as a system with domination of private entrepreneurship institution. A broad picture of housing market is given, including the rules of interacting among market agents, as well as the history of developing the public housing sector. The housing of Soviet type is considered as a system with domination of the state provision institution. A historical discourse concerning the formation of this type of housing system is given, starting from 1917 up to nowadays. The readers will also find out that the author is well-involved into the current discussions and analysis of the different ways of housing privatization, and, moreover, offers her own strategy of reforming the housing system in Russia.

0302010000 — 033

Б — Без объявления

ББК 60.55

042(02) — 93

ISBN 5 — 02 — 029889 — 1

© О. Э. Бессонова, 1993

© Российская академия наук, 1993

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	7
Г л а в а 1. Теоретическая концепция функционирования жилищных систем	11
1.1. Научные и методологические предпосылки исследования	11
1.2. Жилищная система как теоретический объект аккомодологии	18
1.3. Социетальный механизм функционирования жилищных систем	28
Г л а в а 2. Общая характеристика жилищной системы с доминированием института частного предпринимательства (Британская модель)	39
2.1 Институт частного предпринимательства: агенты жилищного рынка и их взаимодействия	41
2.2 Институт государственного обеспечения: функционирование общественного жилищного сектора	50
2.3 Институт жилищно-кооперативной собственности: жилищные ассоциации	60
Г л а в а 3. Генезис и сущность советской жилищной системы с доминированием института государственного обеспечения..	62
3.1. 1917—1921 гг. Жилищная ситуация накануне революции. "Великий жилищный передел". Ликвидация института частного предпринимательства. Квартирная плата. Жилищные статусы	63
3.2. 1921 —1928 гг. Изменение в структуре базовых институтов. Политика в области квартирной платы. Квартирные налоги и возникновение института жилищно-кооперативной собственности. Итоги новой жилищной политики.....	67
3.3. 1929—1955 гг. Изменение целей жилищной политики. Ликвидация института жилищно-кооперативной собственности. Налоговая политика. Квартирная плата. Итоги жилищной политики периода	75
3. 4. 1955—1985 гг. Цели и средства жилищной политики. Окончательная метаморфоза подоходного налога. Раскол института государственного обеспечения. Попытка возрождения института жилищно-кооперативной собственности. Вырождение института частного предпринимательства. Экономический и идеологический жилищный кризис.....	84

3. 5. 1986—1990 гг. Концепция "ускорения решения жилищной проблемы". Конфликты в экономике жилищного строительства. Обострение конфликта внутри института государственного обеспечения. Конфликт между социальными группами. Решение о приватизации.....	100
Г л а в а 4. Социальные результаты функционирования советской жилищной системы.....	106
4.1.Методика измерения общего качества городских квартир	106
4.2.Методика построения жилищных статусов и исследование жилищной стратификации.....	111
4.3.Исследование возможностей изменения жилищных статусов на основе жилищной очереди при райисполкоме..	121
Г л а в а 5. Жилищная проблема и жилищная реформа..	127
5.1. Сущность жилищной проблемы	—
5.2. Тупики приватизации.....	134
5.3. Стратегия реформы	141
Список литературы	147
Послесловие	152

CONTENTS

Introduction	7
C h a p t e r I. Theoretical concept of housing systems....	11
1.1.Theoretical and social preconditions of the research	11
1.2.Housing system as a research-subject of accommodology	18
1.3.Societal mechaism of functioning of the housing systems	28
C h a p t e r 2. General characteristics of a housing system with domination of the private enterprenership institution (British model) ..	39
2.1.Institution of private enterprenership: agents of housing market and their interactions	41
2.2.Institution of state provision: functioning of public housing sector	50
2.3.Institution of cooperative ownership: housing associations	60
C h a p t e r 3. Genesis and nature of the Soviet housing system with domination of the state provision institution	62
3.1. 1917—1921. Housing situation on the eve of the October revolution. "Great housing redistribution". Abolish of the private enterprenership institution. Rent. Housing status	63
3.2. 1921 —1928. Changes in the structure of the basic institutions. Rent policy. Housing tax. Rise of the cooperative ownership institution in housing. Some results of the new housing policy .	67
3.3. 1929—1955. Changes of goals for the housing policy. Abolition of the cooperative ownership institution in housing. Taxation policy. Rent. New results of the housing policy ..	75
3.4. 1955—1985. Goals and means of housing policy. Final metamorphosis of the income tax. Split within the institution of the state within the institution of the state provision. An effort to regenerate the cooperative ownership institution in housing. Degeneration of the private enterprenership institution. Economic and ideological crisis in the sphere of housing.....	84

3.5. 1986—1990. The state idea of "the accelerating the solution of the housing problem". Conflicts within the economy of housing construction. Intensification of conflicts within the state provision institution. Conflicts among social groups. Intentions to privatise housing.....	100
Chapter 4. Social results of the Soviet housing system	106
4.1. Technique of measuring the general quality of urban dwellings	106
4.2. Technique of developing the housing status for the research of the housing stratification	111
4.3. Investigations of the possibilities for changing a housing status within the housing waiting-list at the local authorities	121
Chapter 5. Conclusions: Housing problem and housing reform	127
5.1. The essence of a housing problem	127
5.2. Deadlocks of privatisation	134
5.3. Strategy for the reform	141
Bibliography	147
Epilogue	152

ВВЕДЕНИЕ

Современная западная экономическая литература, идеи которой находят свое отражение у нас, исходит из положения, что рынок — это естественная среда экономических отношений, но наряду с этим существуют социальные системы, где государственное вмешательство приводит к замене рыночных отношений на плановые и все процессы регулируются из единого центра. В результате такого рассмотрения противопоставляется спонтанный и сознательный порядок — рынок и план.

В отечественной литературе для обозначения советской экономики все чаще используют термин административно-командная система, и хотя он переходит из одной публикации в другую, глубинного понимания того, что за ним стоит, не было. Чаще всего внимание концентрировалось на внешних, поверхностных, свойствах системы. Подобная характеристика системы не дает возможности увидеть суть экономики такого рода.

По мнению автора, в действительности существуют два типа экономических систем — РЫНОК и РАЗДАТОК.

Если основу рынка составляет непосредственный обмен товарами, то раздаток представляет собой множество раздач, являющихся опосредованным продуктообменом. Обе системы спонтанно возникли на заре человеческой цивилизации: раздача как внутриобщинные отношения, а обмен как межобщинные.

По мере исторического развития совершенствовались обе формы. Экономическая история, по существу, является одновременной эволюцией рыночных (товарно-денежных) и раздаточных отношений, трансформировавшихся в XIX в. в капиталистический рынок и в XX в. в социалистический раздаток.

Рынок и раздаток — два "равноправных", спонтанных и саморегулирующихся типа экономики, оба содержат в себе элементы как саморазвития, так и саморазрушения.

Но в то время как рынок имеет свою экономическую теорию, раздаток представляет собой белое пятно экономической науки. Именно поэтому до сих пор не объяснены такие феномены, как примитивные и архаические экономики докапиталистического периода, азиатский способ производства и плановые экономики социалистического лагеря XX в.

Изучение раздаточных механизмов важно не только потому, что некогда существовали "чистые" раздатки в рамках целых государств, но и потому, что они эффективно используются при осуществлении социальной политики в развитых странах XX в.

Законы функционирования рынка и раздатка имеют разнонаправленный характер, именно в силу этого они дополняют друг друга и придают устойчивость экономической системе в целом. Если доминирует рынок, то стабилизатором системы выступает раздаток, если доминирует раздаток, жизнеспособность экономики укрепляется рынком (как легальным, так и теневым).

Вместе с тем сосуществование рынка и раздатка достаточно конфликтно: расширение рынка приводит к росту экономической эффективности, однако при этом ослабляется социальный иммунитет общества. В то же время расширение государственной собственности приводит к ослаблению экономического организма в целом. Современные общества пытаются разрешить этот конфликт в динамическом равновесии обеих экономик. Экономическая наука не может эффективно влиять на этот процесс до тех пор, пока в центре ее внимания лишь одна невидимая рука порядка.

Вместе с тем отождествление рынка и экономики (хозяйства), наблюдающееся в современных теории и практике, вызывает существенные методологические и практические ошибки. "Прямое" применение рыночных понятий, законов и регуляторов к системам, построенным на принципах раздачи, приводит к неверным выводам. Столь же распространенной ошибкой является рассмотрение плана как исходного пункта анализа социалистической экономики. При таком подходе внимание концентрируется на возможностях планирования как управляющего процесса и преувеличивается роль сознательного (субъективного) действия лиц, причастных к управлению системой.

Если начать изучение раздатка с его имманентных свойств и рассматривать становление этого типа экономики как естественно-исторический процесс, то анализ переходит в чисто экономическую плоскость и раздаточная экономика

исследуется как саморегулирующаяся система. Подобно тому, как товарообмен составляет "клеточку" рынка, раздача образует "клеточку" советской экономики как экономики раздатка.

История обнаруживает устойчивую связь между рынком и демократией, с одной стороны, и раздатком и тоталитарными режимами — с другой. Вместе с тем эта зависимость порождена третьим фактором — психологией человека. На знаменах рынка и раздатка начертаны одни и те же идеалы: свобода и равенство. Однако в первом случае это свобода инициативы и равенство шансов, во втором — свобода от необходимости заботиться о хлебе насущном и равенство условий жизни. По существу, эти две экономические идеологии порождены разными психологиями: индивидуалистической и уравнилительной. Именно поэтому рынок и раздаток как способы организации экономической жизни вечны.

Рожденная благими намерениями всеобщего благоденствия общественная экономическая система, устроенная как раздаток "в чистом виде", неизбежно приводит к тоталитаризму, являясь "дорогой к рабству". В то же время система, построенная только на рынке, также приводит к экономическому (а, значит, и к социальному) тупику.

В условиях развитого разделения труда выделяются два основных способа обеспечения жильем: рынок и раздача. Рынок осуществляет это посредством товарно-денежных отношений, предоставляя возможность покупки или аренды жилья в соответствии с платежеспособностью. Раздача строится, как правило, путем бесплатного выделения жилья по определенным критериям.

Жилищный рынок — это прежде всего бизнес. Равно как и в других сферах капитал здесь ищет выгоду. Здесь "делаются деньги", а не обеспечиваются потребности, но в конечном счете строятся необходимые дома и создается широкий выбор возможностей.

Другое дело раздача. Она всей своей сутью предназначена для удовлетворения потребностей, поскольку строительство жилья выводится из сферы предпринимательства и весь производственный процесс подчиняется обеспечению жилищной очереди. Таким образом создаются фабрики раздач, нацеленные на обеспечение жильем нужных для хозяйства работников, а также слабых и бедных членов общества.

В обществе рынок и раздаток взаимодополняют друг друга, и это находит свое отражение в жилищной системе. В случае рыночной экономики раздача жилья подчиняется зако-

нам рынка, в раздаточной экономике рынок жилья подчиняется требованиям раздатка, что в конечном итоге приводит к его вырождению.

Всеобщий жилищный рынок, как и жесткая раздача всего жилья, не является, как свидетельствует человеческий опыт, идеальным для общества. Именно поэтому во многих странах сейчас идет поиск оптимального сочетания этих двух социальных технологий обеспечения жилищных потребностей.

Жилищная реформа в России направлена на преобразование существующей системы раздачи жилья, что, несомненно, необходимо. Однако выбрать правильный способ перехода оказалось довольно трудно. Это связано с тем, что раздача, закрепленная идеологией, давно стала представляться естественным, единственно возможным способом организации обеспечения жильем. Такая исходная платформа диктовала определенные схемы рассуждения и методы решения практических задач, которые вылились в лозунги "Больше строить", "Справедливее распределять" и "Лучше эксплуатировать", а в конечном счете — отлаживать и улучшать раздаточный механизм.

В современной ситуации, когда реальная жизнь сняла пресс идеологии, возникла опасность иной крайности — всеобщей приватизации жилья. При разработке жилищной реформы правительство столкнулось с отсутствием инструмента анализа ситуации и прогноза последствий своих решений. Результаты, к которым приводит или может привести реформа, возможно анализировать только на базе научной теории функционирования жилищных систем, изложению основ которой и посвящена данная книга.

Глава1.

ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ КОНЦЕПЦИЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЖИЛИЩНЫХ СИСТЕМ

1.1. НАУЧНЫЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ИССЛЕДОВАНИЯ

Чрезмерная идеологизация жилищной проблемы и стремление скрыть реально происходящие процессы "заморозили" на 70 лет те немногие теоретические и методические достижения, которые имелись в дореволюционной России *. Жилищные исследования советского периода ограничиваются простым обобщением наблюдаемых фактов. Они основываются лишь на увиденном, а ничто так не уводит от истины, как простое наблюдение. Это подтверждается тем фактом, что не делается различий между жилищной политикой и жилищной системой, а, следовательно, при анализе действий правительства игнорируются закономерности развития системы. Обычно описывается последовательность централизованных мероприятий с акцентом на желаемое. При этом за рамками анализа остается вопрос о том, что и в какой мере предопределяет эти действия и почему "отклик" системы на них, как правило, не адекватен намерениям.

Классификация подходов, приведенная ниже, не является общепризнанной и дана мною на основе анализа логики и методов современных жилищных исследований в СССР.

1. "Проблемный подход" - жилищная проблема представляется как сумма изолированных проблем, связанных со строительством, эксплуатацией, обменом и распределением жилого фонда. Узкие специалисты в каждой из названных областей при разработке предложений пытаются обратить особое внимание властей на ряд, как им кажется, наиболее острых вопросов. Главная логика рассуждений сводится к выделению основной проблемы и необходимости ее решения при прочих равных условиях. "Целое" ускользает от взгляда таких исследователей, и потому попытки реализовать подго-

* *Святловский В.В.* Квартирный вопрос. – СПб, 1898. – 278 с.;
Святловский В.В. Жилищный вопрос с экономической точки зрения.
– СПб, 1902; *Диканский М.Г.* Квартирный вопрос и социальные
опыты его решения. – СПб, 1908. – 251 с.

товленные ими предложения, как правило, наталкиваются на сопротивление всей системы.

2. "Комплексный подход". Сторонники этого подхода считают, что воспроизводственный цикл жилого фонда должен рассматриваться как целое и быть оформлен организационно как единый жилищный комплекс страны. Ведомственность, несостыкованность частей воспроизводственного процесса - таковы основные проблемы, на которых сосредоточено их внимание. И хотя делается попытка увидеть целое, определить связи в жилищных экономических отношениях, за пределами исследований остаются социально-политические структуры общества и интересы разных социальных групп. Поэтому даже те эффективные (с экономической точки зрения) предложения по организации функционирования жилищного комплекса вступают в противоречие с социальной сущностью жилищной системы.

3. "Социально-потребительский подход". В рамках этого направления исследований жилищная проблема рассматривается с точки зрения обеспеченности населения жильем. Изучается дифференциация населения по жилищным условиям, проблемы справедливого распределения и оплаты жилья, общественное мнение по этим вопросам. Однако выявление этих проблем либо не сопровождается анализом механизмов их возникновения, либо делаются неглубокие выводы о "несправедливости" системы, скажем, распределения или оплаты жилья.

В данной работе разрабатывается аккомодологический подход (*accommodation + logos*). Его основная суть состоит в рассмотрении жилищной подсистемы общества как целого во взаимосвязи с другими структурами общества - социальной, экономической, идеологической и т.д. Для изучения этого объекта используются методы всех наук, так или иначе касающихся исследования жилищных отношений, — политэкономии, социологии, социальной экологии, политологии и т.д. Я думаю, что в отдельности ни одна из общественных наук в силу их предметной ориентированности не способна ответить на вопрос о механизме функционирования жилищных систем, о характере их взаимосвязи с типом экономического и социально-политического развития общества. Другими словами, аккомодологический подход — это объектный подход, который, используя все уже накопленные знания и методы исследования различных сторон жилищных отношений, разрабатывает специфическую методологию познания жилищных систем.

Прежде чем приступить к изложению теоретических взглядов на характер и природу функционирования жилищных систем, остановимся на трех ключевых категориях данного исследования: социальная система, социальный институт и социальный механизм. Несмотря на частое их употребление в самых разнообразных контекстах, не существует строго определения этих понятий и корректного их использования в научной деятельности. Вместе с тем это самые "рабочие" категории социологии, с помощью которых осуществляется попытка объяснения социальной реальности. Именно в этом в значительной степени кроется причина того, что "обнаруживается кризисное состояние современной социальной теории". (Ядов В.А. [107,с.15])

Понятие *"социальная система"* в социологическую теорию было введено Т.Парсонсом, однако гипотеза о системном характере социальной действительности сформировалась задолго до него (Тернер Дж.[93,с.56]). Суть которой, заключается в рассмотрении общества, или какой либо его части как целого, во взаимосвязи и взаимозависимости всех его частей. И в этом особых разногласий среди социальных исследователей не наблюдается. Главный источник дискуссий - что с чем и каким образом связано, где причина и где следствие, где сущность, а где лишь форма ее отражающая.

В большинстве случаев нет разногласий и в том, что социальная система не обязательно должна представлять собой все общество, поскольку "любая организованная модель взаимодействия, может обозначаться как социальная система" (Тернер Дж. [193, с.68]) Например, когда Т.Парсонс концентрирует свое внимание на обществе в целом или на его крупных составных частях, он часто говорит о составляющих его социальных системах как о подсистемах. Его идею о системах "среднего ранга" развивает Р.Мертон, введя в научную деятельность стратегию разработки "теорий среднего уровня", которые ориентируются на ограниченный круг явлений и подкрепляются эмпирическими исследованиями, что в конечном итоге может привести и ко всеобъемлющим теоретическим схемам. В результате Р.Мертоном было сформировано представление о необходимости создания теорий среднего уровня с системным объектом, конечная цель которых - сформировать целостное представление об обществе. Тем не менее, в течение 30 лет, прошедших с того времени, когда была сформулирована эта идея, подобных теорий создано не было. Теориями среднего уровня стали называть различные

частные социологические направления, что в принципе выходящая за рамки смысла выдвинутого Мертоном тезиса.

В данной работе предпринята попытка создания такой теории, которая описывает системный объект, с тем, чтобы выявить закономерности его функционирования. Однако это не было связано со стремлением реализовать мертоновскую парадигму, а было вызвано тупиковостью, замкнутостью существующих жилищных исследований, похожих друг на друга и по методам и по результатам.

Проблема, встающая перед исследователем, стремящимся увидеть какой-либо фрагмент реальности как целое, заключается в выделении этой системы, нащупывании ее границ и определении ее "реквизита". В социологической культуре намечено решение этого вопроса - социальная система, считают и Парсонс Т. и Мертон Р., это институционализированная система отношений, то есть в основе каждой социальной системы лежат конституирующие ее социальные институты и потому, продвигаясь по пути "операционализации" социальных систем сталкиваясь с новой проблемой - операционализации социальных институтов. Подведем здесь краткие итоги.

Итак, понятие "система" не является социологическим термином, а служит концептуальным средством исследования социальной действительности. Его использование правомерно тогда, когда исследователь пытается охватить все взаимосвязи и взаимозависимости своего объекта. Важно иметь в виду, что "системность" – это не свойство объекта, а свойство мышления: "система - это то, что различается как система" (Дж. Клир [61, с.24]). Однако далее встает вопрос, как различить социальную систему? В основе разрабатываемой методологии заложено следующее правило их выделения: любая социальная система имеет в своей основе институциональное "ядро", которое определяет ее сущность и границы.

Рассмотрим природу социальных институтов, конституирующих социальные системы. Самое распространенное их употребление - это понимание институтов как "устойчивых, повторяющихся норм, правил, законов регулирующих поведение" [118, с.172] или, в общем, как нормативных регуляторов [87, с.6]. На этом основании имеется тенденция каждую норму считать и называть институтом.

Тезис 1. Да, институты - это нормы и правила, регулирующие поведение, но не каждое правило, закон или норма есть институт, то есть обратное не верно. Более того, институты - это не просто нормы и правила, это *комплекс*, опреде-

ленная совокупность норм и правил, регулирующих социальные взаимодействия. Далее, привычным является утверждение, что институты регулируют взаимодействия социальных групп. И опять на этом основании допускается "переворот" - все, что регулирует взаимодействие социальных групп - есть институт. Таким образом выводится определение института из одного его свойства.

Тезис 2. Да, институты регулируют взаимодействия социальных групп, однако они не только их регулируют, но и предопределяют характер того или иного взаимодействия. Более того, социальные институты выражаются в определенных социальных взаимодействиях, а именно - определенные модели социальных взаимодействий есть "тело" того или иного социального института. Общеизвестным также является положение, что институты образуют социальные системы, и на этом основании часто ставится знак равенства между социальной системой и социальным институтом [107]. И дело даже не в том, что в одной социальной системе сосуществуют, как правило, более чем один социальный институт, разница между ними заключается в том, что институты - это то, что организует элементы социальной системы в определенную организационную форму.

Тезис 3. Социальные институты не только образуют социальные системы, интегрируют их в целое, но организуют их в определенные формы, типы, определяют характер их внутренних взаимосвязей. Кроме того, институты являются сами по себе и механизмом воспроизводства социальных систем.

Наконец, распространено убеждение, что институты формируются под влиянием той или иной общественной потребности, порождены потребностями тех или иных социальных групп. Однако с этой точки зрения не возможно объяснить существование разных институтов, удовлетворяющих одну и ту же потребность. Тезис 4. Дело в том, что под влиянием определенной потребности возникают социальные системы, в конечном счете как комплекс политических, экономических и социальных условий ее удовлетворения. Институты - организуют удовлетворение потребности, создают условия ее реализации. И поскольку одна и та же потребность может реализоваться разным способом, не существует однозначного соответствия между потребностью и институтом как в случае с системой. Более того, всегда существуют и со-существуют альтернативные институты реализации той или иной потребности как альтернативные способы ее удовлетворения.

Необходимо также сделать еще одно уточнение, касающееся социальных взаимодействий, с одной стороны, и социальных институтов, с другой.

Тезис 5. Институт, как способ удовлетворения потребности, как определенная организационная структура социальных отношений содержит в себе замкнутый цикл социальных взаимодействий, упорядоченных функциональной логикой выбранного способа реализации потребности. И в этом своем качестве институты выступают как социальные технологии, как определенные образцы социальной организации, которые "отлаживались" в ходе исторического развития общества.

Тезис 6. Социальные институты "свернуты" в первичных представлениях членов общества о способах удовлетворения той или иной потребности и потому содержатся в своем "идеальном" состоянии (как идея) в ценностях данного общества. Это идеальное состояние, как правило, резюмирующееся в одном положении, которое в дальнейшем будем называть институциональной платформой. Здесь необходим пример: если спросить у членов общества, каким способом можно удовлетворить жилищную потребность, то можем получить, например, такие ответы: купить дом или получить квартиру у государства. Вот это и есть институциональные платформы.

Итак, социальные институты - это упорядоченные, устойчивые, постоянно повторяющиеся циклы социальных взаимодействий, характер которых определяется функциональной логикой выбранного способа удовлетворения той или иной потребности, регулируемые законодательными актами и развернутые в систему правил, законов и норм и норм.

Теперь обратимся к методологии социальных механизмов, разработанной Т.И.Заславской. В ее основе лежит вопрос - что определяет развитие общества (экономики), что влияет на результаты его функционирования? Ответом на него служит категория социального механизма развития экономики, а именно - устойчивые взаимодействия социальных групп, характер которых и предопределяет развитие общества.[53; 54]

"Социальный механизм развития экономики - это устойчивое взаимодействие социальных групп, регулируемое государством и институтами" - таково, в основном, понимание этой категории. Однако понимание институтов не уточняется автором и, следовательно, толкуется традиционно, а значит - неопределенно. Из-за этой неопределенности конкретные исследования в рамках этой методологии концентрируют свое внимание только на взаимодействии социальных групп, полностью игнорируя изучение социальных институтов. При

уточнении категории социальных институтов, сделанном выше, возможно развитие этой методологии, если иметь ввиду, что причина самих социальных взаимодействий лежит *вне* этих взаимодействий, в свойствах и природе социальных институтов, предопределяющих характер социальных взаимодействий и определяющих результаты развития той или иной социальной подсистемы и общества в целом.

По этой причине мною употребляется термин "циклы взаимодействий" при определении социальных институтов вместо категории "социальный механизм", поскольку последняя концентрирует в себе объяснительную функцию и составляет неверные акценты. На самом деле, социальные взаимодействия не являются первопричиной, поскольку их характер определяется теми социальными институтами, в рамках которых они существуют.

Именно поэтому, на мой взгляд, институты выделены Т.Парсонсом в предмет социологии: "главным предметом социологического анализа является институциональный аспект социального действия" [23,с.365], и именно поэтому институциональная подсистема является предметом исследования в настоящей работе.

В монографии также формулируется новое для социологического теоретизирования понятие - социетальный механизм. Он не является собственно предметом анализа, но позволяет сделать экспликацию внешних связей изучаемой системы. Разработка и введение этого понятия в научное знание вызвано тем, что любая социальная система вписана в более широкую социальную систему и находится во взаимосвязи с другими подсистемами общества. Действительно, "чтобы мы ни вкладывали в термин "социальная система", – считает Т.Парсонс – она всегда рассматривается как "открытая" система, находящаяся в отношениях взаимозависимости и взаимопроникновения с рядом "окружающих" систем. Отсюда следует, что специфические способы связи открытых систем находятся в центре внимания социологии" [23, с.28]. И отсюда также следует необходимость введения категории, описывающей взаимодействие разных подсистем - социетальный механизм.

1.2. ЖИЛИЩНАЯ СИСТЕМА КАК ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ ОБЪЕКТ АККОМОДОЛОГИИ

Как отмечалось, понятие "система" не является собственно социологическим термином, но служит концептуальным средством исследования в естественных и социальных науках. В любом случае под системой понимается "совокупность взаимосвязанных частей, объектов, вещей или организмов" [115, с. 229]. Однако это определение конструктивно дополняется Р.Акоффом : "система - это такое целое, которое нельзя разделить на независимые части,...т.е. каждая часть системы обладает качествами, которые теряются, если ее отделить от системы, и каждая система обладает такими качествами - и существенными которые отсутствуют у ее частей"[24,с.39].

Еще раз акцентируем внимание на том, что существенные свойства системы, взятой как целое, вытекают из взаимодействия ее частей, поэтому "чтобы понять поведение и свойства системы, требуется не анализ, а иной метод" [24,с.39]. Недостижимый идеал, по мнению Ф.Броделя - представить все в едином плане и в едином движении, поэтому метод, который он рекомендует и который лежит в основе нашего исследования, "заключается в том, чтобы, разделяя, сохранять в уме глобальное видение"[32,с.462]. Именно с этих позиций была выделена жилищная система как подсистема общества, реализующая процесс обеспечения населения жильем.

При ее выделении мы руководствовались следующими принципами: - принцип целостности, означающий, что набор элементов системы должен быть необходим и достаточен с точки зрения процесса обеспечения населения жильем; - принцип самоорганизованности, означающий, что система должна обладать механизмом внутренней самоорганизации; - принцип относительной самостоятельности, означающий, что в течение длительного промежутка времени такая система имеет свои специфические закономерности развития.

В результате было выделено пять взаимосвязанных подсистем (рис. 1), объединенных в два контура: производственный (1-2-5-3) и потребительский (2-5-3-4).



Рис. 1. Структура жилищной системы.

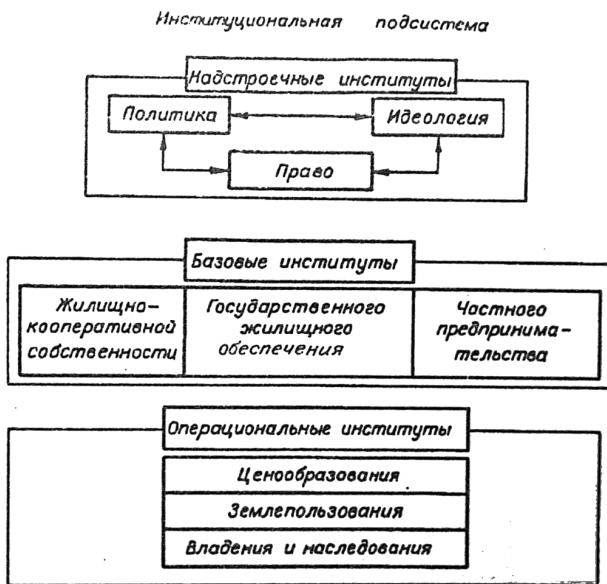


Рис. 2. Институциональная подсистема жилищной

Ядром жилищной системы является институциональная подсистема. На рис. 2 представлена ее 3-х уровневая структура, состоящая из: 1) надстроечных институтов (политика, идеология, право); 2) базовых институтов (институт государственного жилищного обеспечения, жилищно-кооперативной собственности, частного предпринимательства); 3) операциональных институтов (ценообразования, землепользования, наследования и владения).

1.2.1. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ПОДСИСТЕМА

Надстроечные институты являются проводником государственной идеологии и государственного регулирования отношений жилищной собственности. Через надстроечные или политические институты регулируется распределение власти по территориальной иерархии, определяется характер ее (власти) использования разными социальными группами, осуществляется контроль за внедрением и осуществлением решений органов власти. Политика и идеология (здесь имеется в виду только то, что касается жилья) неразрывно связаны между собой.

Под идеологией понимается система идей и взглядов на то, каковы должны быть жилищные отношения в обществе: является ли жилье рыночным товаром, и индивидум в этом случае несет личную ответственность за удовлетворение своей жилищной потребности; или жилье является социальным правом, гарантией, обеспечение которого берет на себя государство. Это крайние точки идеологического континуума, представленные в США и в Советском Союзе. Однако и на промежуточных вариантах ведется жесткая политическая борьба.

К примеру, в Англии 2 политических партии проводят разные идеологии в отношении жилья: Консервативная партия поддерживает собственное владение жильем, в то время как лейбористская - муниципальное жилье (council accommodation). Когда Лейбористская партия находится у власти, создается режим наибольшего благоприятствования общественному сектору, соответствующие фонды тратятся на выкуп жилого фонда у частных собственников, сдающих его в аренду, и передачу его в собственность местных органов власти. Когда же Консервативная партия приходит к власти, всемерно поддерживается личное владение и производится распродажа большого количества муниципального жилья.

От того, какая идеология восторжествовала на этом или ином этапе исторического развития, зависит в большей степени сочетание базовых институтов, воплощающих в себе отношения жилищной собственности.

Базовые институты, их сочетание, доминирование того или иного института собственности определяется, как уже было отмечено, соответствующей политикой и идеологией и, в свою очередь, они определяют характер, природу всей жилищной системы. Все три института играют определенную роль и выполняют специфические функции в жилищной системе и по отношению друг к другу.

Институт частного предпринимательства создает экономическую среду существования жилищного воспроизводства. Цель агентов в этом институте - получение дохода и прибыли. Однако множественность таких агентов на всех стадиях воспроизводства жилого фонда обеспечивает чаще всего благоприятную среду и для удовлетворения жилищной потребности населения: хотя "каждый заботится только о себе и никто не заботится о другом, все они в силу предустановленной гармонии вещей или благодаря всехитрейшему провидению осуществляют лишь дело взаимной выгоды, общей пользы, общего интереса". (К.Маркс.[1,с.187])

На определенных этапах развития экономики, чаще всего это экстремальные ситуации - война, кризис, ускоренная индустриализация - рыночные механизмы дают крайне негативные для общества явления: чрезвычайный рост цен, размах спекуляций землей и недвижимостью, резкое замедление вложения капитала в жилищное строительство. В таких условиях государство начинает активно вмешиваться в жилищный рынок. Однако если и такое вмешательство бывает безрезультатно, то начинает возникать или расширяться *институт государственного обеспечения* жильем, масштаб которого зависит от размера чрезвычайной ситуации и принятой идеологии. Цель этого института иная - обеспечение нормальных жилищных условий жизненно важных (с точки зрения государственной политики) общественных групп. Его чрезмерное разбухание подменяет жилищный рынок, ведет к свертыванию института частного предпринимательства. Устанавливается государственная монополия на весь процесс воспроизводства жилья, а в числе групп, которым предоставляется помощь, оказывается все общество. По своей природе институт государственного обеспечения служит интересам маргинальных слоев общества (бедных, цветных, безработных и т.д.) и существует во всех развитых странах с рыночной идеологией.

Институт жилищно-кооперативной собственности выполняет защитную функцию определенных социальных групп от негативных сторон рынка в жилищной системе с доминированием института частного предпринимательства, обеспечивая умеренные затраты на жилье, или от негативных сторон государственного обеспечения в жилищной системе соответствующего типа, когда нет другого способа получения жилья. Он всегда играет дополняющую (амортизирующую) роль и составляет, как правило, небольшую долю в общем объеме.

1.2.2. КОНЦЕПЦИЯ ДОМИНАНТЫ В ОТНОШЕНИЯХ ЖИЛИЩНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Жилищная собственность, как мы уже указывали, проявляется во взаимодействии всех трех базовых институтов. И это не механическое их сочетание, а взаимодействие осуществляющееся по некоторым правилам. 1. Взаимодействие происходит при доминировании либо института частного предпринимательства, либо института государственного обеспечения населения. 2. Доминирующий базовый институт подчиняет и как бы "отбрасывает тень" на остальные институты. И чем больше, значительнее эта доминанта тем больше "тень", отбрасываемая им на соответствующие институты, и тем незрелее их формы.

Действительно, чрезмерное разбухание института государственного обеспечения в социалистических странах Восточной Европы привело к практически полному вырождению института частного предпринимательства, который был сведен к формам само строительства и глубокому ущемлению института жилищно-кооперативной собственности, почти полному, как в СССР, огосударствлению жилищно-строительной кооперации. В то же время наиболее примитивен институт государственного обеспечения в Америке, где почти абсолютно доминирует институт частного предпринимательства, однако в Англии и Швеции наблюдаются развитые его образцы при рыночных же условиях.

Жилищная собственность проявляется в *операциональных институтах*, в механизмах землепользования, ценообразования и наследования. Все эти три суб-института объединены в один блок, т. к. логика их функционирования при доминировании одного из базовых институтов идентична. Именно в способе использования и контроля земли, формирования цен на все виды ресурсов жилищного воспроизводства, а также характере наследования жилья находит воплощение характер жилищной собственности. Действительно, в случае доминирования института частного предпринимательства в обществе существует частная собственность на землю, рыночный механизм ценообразования (через соответствие спроса и предложения), гарантированная система наследования. А в случае доминирования института государственного обеспечения жильем - государственная собственность на землю, бюрократический механизм ценообразования через согласование цен на государственных иерархиях разных уровней, а также неопределенно-ограниченный характер наследования.

Таким образом, *институциональная подсистема* жилищной системы, организованная иерархически через взаимодействие институтов трех уровней, сама представляет систему девяти институтов, связанных между собой функциональной зависимостью по вертикали, и координационной - по горизонтали. И именно эта целостность находит отражение в *типах жилищной системы*.

Тип жилищной системы определяется доминированием одного из базовых институтов, которое поддерживается через соответствующую политику и идеологию и закрепляется в законодательных актах, в конечном счете воплощаясь в конкретном содержании операциональных институтов.

Подсистема потребностей в жилье выполняет стимулирующую роль в развитии жилищной системы. Постоянная неудовлетворенность, накапливаемая в этой подсистеме, заставляет увеличивать объем направляемых ресурсов, совершенствовать технологии для создания полноценного жилья.

Жилищные потребности изменяются, и это изменение зависит, прежде всего, от семейного цикла. Доннисон [121,с.82], к примеру, выделил 5 "жилищных этапов" для западных обществ, на которых у семьи происходит изменение потребности в жилье: 1) до 20-ти лет - проживание с родителями в их доме; 2) работа или учеба вне родительского дома. Первые два года супружеской жизни также относятся к этому периоду: семья мала и мобильна, время проведение в основном вне дома, и поэтому дом не является центром их жизни; 3) после рождения ребенка жилищные потребности изменяются и в течение длительного периода делаются все более интенсивными и расширяющимися; 4) в тот период, когда все или большинство детей оставляют дом, семья вновь становится небольшой, менее зависимой от соседей и сферы услуг. Однако на этом этапе дом становится символом положения, корни пущены в подходящем месте, и потому супруги менее склонны к перемене места жительства; 5) в пожилом возрасте семья становится еще менее мобильной, ее комфорт и благополучие зависят от гарантий прав на собственность (в западных обществах), сервиса, находящегося в ближайшем окружении, и поддержки родственников и друзей.

В.Платонов [79] в свою очередь установил, что потребности в жилье в советском обществе в зависимости от семейного цикла изменяются 8 раз. Эти различия связаны со способом удовлетворения жилищной потребности: в 1-ом

случае - имеется в виду собственное жилье, во 2-ом случае - квартира в государственном жилом фонде (1-2-3-х и т.д. комнатная).

Такие типологии важны для понимания природы жилищной потребности. Однако надо иметь ввиду, что семейный цикл - лишь один, хотя и важный фактор, используемый в определении жилищных предпочтений в любом обществе.

Жилищная потребность обладает специфическими особенностями: и прежде всего - это слабая насыщаемость. Я.Корнаи, исследовав эту сторону жилищной потребности, отмечает, что "если большинство живет в квартире, по крайней мере, с двумя комнатами, то многие из них будут хотеть иметь квартиры с минимум тремя; люди, которые имеют очень хорошие квартиры, желают также иметь летний дом; люди, квартиры которых имеют адекватное число комнат, будут хотеть иметь больший дом, лучше оборудованный и в более здоровом и красивом окружении". [63,с.523] Однако эффективный (платежеспособный) спрос на жилье может регулироваться институциональной подсистемой.

Это ясно подтверждается шведским опытом. После второй мировой войны квартирная плата была зафиксирована на относительно низком уровне. Швеция обладала значительным жилищным фондом, находящимся в хорошем состоянии, помимо этого темпы жилищного строительства на душу населения были в этот период одними из самых высоких в мире. И несмотря на это наблюдался сильный жилищный дефицит, со значительными очередями. Он прекратился только тогда, когда уровень квартирной платы был существенно повышен.[63,с.524]

Это пример из жилищной системы с преобладанием института частного предпринимательства, где доступ к жилью определяется в основном платежеспособностью семьи. Совсем иначе осуществляется регуляция спроса на жилье в другом типе жилищной системы, где доступ к жилью зависит от статусного положения в обществе. В таких обществах существующие длительное время перераспределительные механизмы в соответствии со статусной иерархией сформировали "резвый взгляд" многих социальных слоев, претендующих только на то, что они могут получить в этой системе. Причем, чем выше положение в обществе, тем значительнее уровень претензий и наоборот, чем ниже социальный статус, тем меньше уровень притязаний. [64]

Важно отметить, что по своей природе жилищная потребность имеет особенности, не зависящие от типа системы. Помимо отмеченной слабой насыщаемости, она отличается высокой ресурсоемкостью для ее реализации, что проявляется и в высокой доле затрат на жилищное строительство в расходах любой страны, и в значительной доле бюджета семьи, расходуемой на оплату жилья. Однако структура жилищных потребностей, уровень притязаний социальных групп во многом определяются типом жилищной системы и зависят от всех ее подсистем: структура имеющегося жилого фонда и технология вновь строящегося жилья определяют материальный "образ" желаемого, а институциональная подсистема ставит удовлетворение этой потребности в зависимость преимущественно либо от платежеспособного спроса, либо от нормированного распределения.

Подсистема жилого фонда играет двоякую роль в жилищной системе. С одной стороны, это один из результатов ее функционирования - качество и количество жилого фонда составляют богатство любой нации, является исходной базой развития каждого последующего этапа в обеспечении населения жильем. С другой стороны, структура жилого фонда свидетельствует о характере развития материальной культуры страны и в этом своем качестве выполняет функцию трансляции опыта поколений. "Короче говоря, "дом", где бы он ни был, обладает устойчивостью во времени и неизменно свидетельствует о медлительности движения цивилизаций и культур, упорно стремящихся сохранить, удержать, повторить" (Ф.Бродель [32,с.287]).

Как и все другие подсистемы, структура жилого фонда тесно связана со всеми другими частями жилищной системы. Физическая структура фонда, его распределение по территории определяют структуру потребностей и запрос на ресурсы. Институциональная подсистема обеспечивает воспроизводство социальной принадлежности жилого фонда по видам собственников. А специфический характер жилья как продукта долговременного использования накладывает определенные требования на механизм ценообразования, характер землепользования и процедуры наследования.

Так, в жилищной системе с доминированием института частного предпринимательства фонд принадлежит преимущественно частным компаниям и частным лицам, владеющим им или сдающим его в аренду. Часты случаи развитости общественного жилищного сектора (Швеция, Англия и т.д.), в котором фонд принадлежит местным органам

власти. В жилищной системе с доминированием института государственного обеспечения жилой фонд принадлежит в большей степени государству в лице его представителей - местных органов власти и ведомств. В некоторых странах достаточно силен кооперативный и индивидуальный сектор (в основном - в сельской местности).

Ресурсная подсистема выполняет функцию обеспечения процесса воспроизводства жилья всеми необходимыми ресурсами: землей, финансами, трудом и строительными материалами, объем вовлечения которых связан с уровнем развития экономики. В мировой научной литературе установлена взаимозависимость между уровнем развития и той долей ресурсов, которое общество может выделить на удовлетворение жилищной потребности.[119, с.17]

Несмотря на важность всех видов ресурсов, в зависимости от типа жилищной системы устанавливается их иерархия. В жилищной системе с доминированием института частного предпринимательства финансовые ресурсы являются "узким местом". Дело в том, что дом является дорогостоящей покупкой и в большинстве развитых рыночных стран его покупка осуществляется в рассрочку. А для этого нужны займы и ссуды, которые обеспечивают разнообразные финансовые агенты. Кроме того, для большинства мелких строительных фирм требуется привлеченный финансовый капитал, который на возвратной основе привлекается от соответствующих финансовых компаний. Все это делает финансовые ресурсы приоритетными, более того по развитости сети финансовых институтов можно судить и о развитости рынка как такового. Именно сеть финансовых агентств, покрывающая жилищный рынок, делает его жизнеспособным.

Совсем иная картина в жилищных системах с доминированием института государственного обеспечения. Здесь господствует примат материальных ресурсов (так называемых фондов) над остальными. Система финансовых институтов развита слабо. Это в свою очередь определяет силу снабженческих организаций, и, прежде всего, центрального уровня. Именно отсюда происходит распределение материальных ресурсов по организациям, как правило, на основе чиновничьих приоритетов. И, как естественное следствие этого, - неэффективное использование всех видов ресурсов, предназначенных для жилищного строительства.

Организационно-технологическая подсистема перерабатывает ресурсы в конечный готовый продукт. В ее основе

лежит строительная индустрия, от эффективности, работы которой зависит объем используемых ресурсов и качество их переработки.

В жилищных системах с доминированием института частного предпринимательства строительная индустрия характеризуется большим числом малых фирм и малым числом крупных кампаний. Это позволяет ориентироваться на разнообразные потребности, охватывать возможности всех социальных групп (малые фирмы ориентируются на высокодоходный слой, а крупные кампании рассчитывают на массовый рынок), быстро совершенствовать технологию и увеличивать производительность труда в отрасли.

Жилищные системы с доминированием института государственного обеспечения характеризуются государственной монополией в жилищном строительстве, которая регулируется соответствующими министерствами и ведомствами через крупные строительные организации. В свою очередь эти строительные организации ориентированы на застройку крупных жилых массивов, состоящих в основном из унифицированных многоэтажных блоков.

Организационно-технологическая подсистема является самым инерционным звеном всей жилищной системы: являясь на определенном этапе продуктом институциональной подсистемы, она в конечном итоге становится существенным ограничителем изменения самой жилищной системы. Только чрезмерное доминирование института государственного обеспечения в СССР могло привести к распространению технологии крупнопанельного домостроения в таких грандиозных масштабах. И, скорее всего, именно такая технология станет серьезным препятствием на пути усиления роли институтов жилищно-кооперативной собственности и частного предпринимательства.

Итак, *жилищная система* представляет собой взаимодействие пяти подсистем, каждая из которых выполняет определенную функцию. Подсистема жилищных потребностей стимулирует развитие жилищной системы, ресурсная подсистема обеспечивает ресурсами воспроизводственный процесс, технологическая подсистема перерабатывает ресурсы в готовое жилье. Подсистема жилого фонда "обслуживает" существующие потребности.

Особая роль, как уже отмечалось, принадлежит институциональной подсистеме, регулирующей функционирование всей системы и обеспечивающей сохранение ее целостности.

1.3. СОЦИТАЛЬНЫЙ МЕХАНИЗМ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЖИЛИЩНЫХ СИСТЕМ

Под "социальным механизмом функционирования жилищных систем" понимается взаимодействие жилищной системы с другими структурами и подсистемами общества: социальной, экономической, идеологической, политической, правовой и культурологической. На рис. 3 представлена теоретическая схема механизма функционирования жилищной системы, в которой аккумулируются взгляды автора на взаимосвязь различных подсистем общества. Главный исследовательский вопрос на этом этапе заключается в выявлении движущих сил развития жилищных систем и тех каналов, по которым происходит передача социальных импульсов.

1.3.1. Жилищная модель (блок 1)

Если жилищную систему рассматривать в соотношении с конкретными историческими периодами и государствами, то можно получить множество *жилищных моделей* - вариантов проявления определенного типа жилищной системы. Другими словами, жилищная модель - это жилищная система, воплощенная в конкретных организационных формах и структурах. Организационная "оболочка" жилищной модели в большинстве случаев зависит от национальных и исторических особенностей развития того или иного государства и колеблется в очень широких диапазонах, в то время как институциональное "ядро" является ее сущностью и обладает значительной устойчивостью.

В дальнейшем мы будем показывать, что история советского государства связана в основном только с одним типом жилищной системы, который характеризуется доминированием института государственного жилищного обеспечения населения жильем, но на базе этой жилищной системы существовало несколько моделей: 1918 - 1920 - модель "жилищного передела"; 1929 - 1955 - модель "жилищной пирамиды"; 1955 - 1989 - модель "жилищного конвейера".

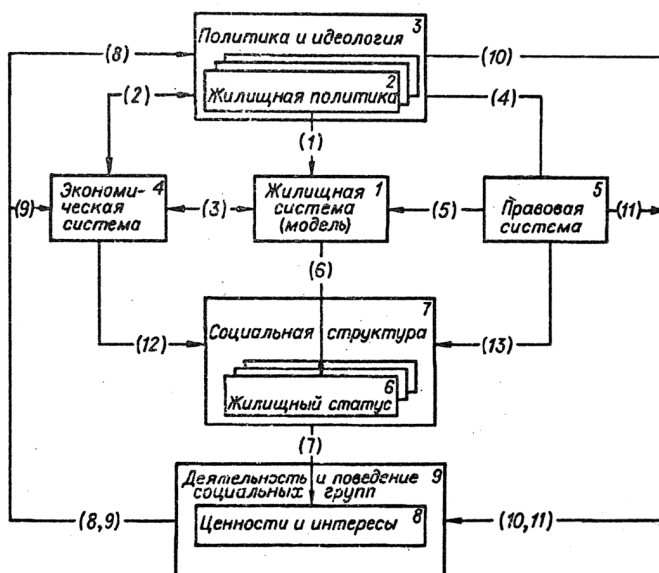


Рис. 3. Схема социального механизма функционирования жилищной системы.

Все эти модели близки по своей сущности, однако каждая из них имеет свои особенности, связанные с формой проявления доминирующего института, характером его сочетания с альтернативными базовыми институтами, политикой квартиплаты и распределения жилого фонда, принципами финансирования и ресурсного обеспечения, технологией жилищного строительства. Однако это касается не только и не столько одной страны, например, на базе жилищной системы с доминированием института частного предпринимательства существуют самые разнообразные модели - американская, британская, немецкая и т.д. И с нашей точки зрения принципиально важно различать внешние разнообразия - модельные уровни и глубинную схожесть - системный уровень.

1.3.2. ЖИЛИЩНАЯ ПОЛИТИКА (блок 2)

Жилищная политика олицетворяет фрагмент политической системы общества, что отражено на схеме погружением его в блок "политика и идеология" (рис.3.блок

2). Политика в области жилья выступает как один из разделов общей политической платформы любой партии мира.

Под жилищной политикой понимаются как прямые воздействия политических структур на жилищную систему, направленные на ее сохранение или изменение, так и косвенное влияние на нее иных политических решений. В рассматриваемой схеме различаются политика как институт, т.е. способы, нормы и правила принятия политических решений, и собственно политика - решения и действия правящих органов. Это важнейшее свойство политики - институционализировать самое себя - проявляется лишь на этапах изменения жилищной модели или замены одного типа жилищной системы другим.

Жилищный политический институт имеет, как правило, 2-х уровневую структуру: центральный уровень и локальный. Реже встречается 3 -х уровневое устройство - через взаимодействие национальных, региональных и местных органов власти. В зависимости от типа системы центр тяжести политических решений может находиться на уровне центральной власти, а может - на уровне местных органов.

В случае жилищной системы с доминированием института частного предпринимательства жилищная политика рассматривается как "общественное вмешательство в жилищную систему". [109,с.103] Современный образец такого вмешательства имеет долгую и сложную историю и представлен на рис. 4. Местные органы власти являются посредниками между центральным правительством и двумя основными жилищными секторами: частным и общественным. Важно подчеркнуть сильную власть на местах: политические решения центра фильтруются через местные органы власти, которые обладают большой свободой в их корректировке.

Местные органы власти осуществляют снос старого жилья и строительство нового, проводят политику в управлении существующим жилым фондом, воздействуют на социально-пространственные образцы расселения различных социальных групп по территории города в рамках общественного сектора. Регулируют передачу (изменение) форм собственности из частного сектора в общественный (муниципализация) и наоборот (распродажа общественного жилого фонда). Косвенное воздействие местных органов управления на частный сектор осуществляется через предоставление субсидий и займов частным владельцам жилья. Кроме этого проводится политика льгот по квартплате, на-

правленная на низко доходные группы в общественном секторе.

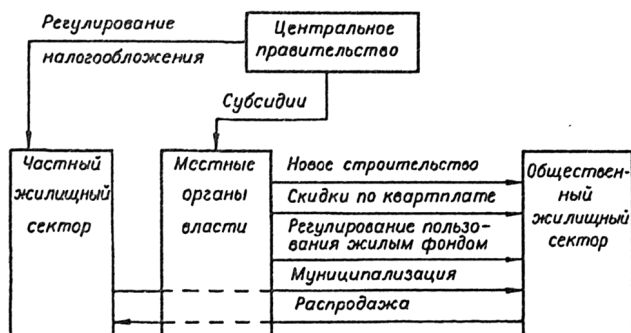


Рис. 4. Схема воздействия органов власти на жилищную систему Великобритании.

Центральное правительство предоставляет субсидии местным органам власти и регулирует налогообложение собственников личного жилья.

В жилищных системах с доминированием института государственного обеспечения политический институт представлен в виде гипертрофированной власти центра с практически атрофированными функциями управления на местах. И чем сильнее доминанта института государственного обеспечения, тем меньше власти у местных органов управления. Практически все решения принимаются "наверху" и затем воспринимаются "на местах", порождая унифицированную местную жилищную политику. Именно в центре принимаются решения о создании и внедрении новых технологий, о распределении ресурсов по территориям и отраслям, о регулировании потребностей и правилах оплаты жилого фонда.

И если в первом случае жилищная политика пытается регулировать функционирование жилищной системы в соответствии с правилами и законами этого функционирования, вмешиваясь только в случае сильных негативных отклонений от общественных целей, то во втором случае жилищная политика стремится "подмять" под себя жилищную систему, полностью подчинить волевым решениям из центра, зачастую игнорируя естественные, необходимые условия ее существования.

1.3.3. ВЗАИМОСВЯЗЬ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ И ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКИ

Опыт развития индустриальных стран мира показывает, что в зависимости от стадии экономического развития общества жилищная политика стратегического характера эволюционирует через 4 фазы.

Первая фаза возникает перед лицом острого жилищного дефицита, при котором число жилищных единиц существенно меньше числа семей. Это характерно в настоящее время для слабо развитых стран и было в случае высокоразвитых держав во второй половине 19 века и вновь сразу после 2 мировой войны. В этих условиях выдвигается цель обеспечения каждой семьи отдельной жилплощадью и решается эта задача строительством большого числа домов, разделенных на жилищные единицы минимального стандарта.

Вторая фаза наступает после того, как снята напряженность в сильном дефиците жилья. На этой стадии целью является обеспечение семьи из расчета каждому по комнате. Строительство ориентировано на более комфортабельные и благоустроенные квартиры.

Третья фаза жилищной политики ориентирована на качественную сторону спроса, поскольку базируется на количественном соответствии числа квартир и числа семей. Продолжается строительство все более комфортабельного жилья, осуществляется снос ветхого, старого жилья, построенного ранее по минимальным стандартам.

Четвертая фаза коренным образом отличается от трех предыдущих, поскольку опирается на отсутствие абсолютного и структурного дефицита, на высокий стандарт жилого фонда. На этом этапе государство сокращает и даже прекращает субсидии в жилищный сектор и концентрирует субсидии только на тех социальных группах, которые нуждаются в помощи. Это первая черта жилищной политики в этих условиях, вторая - всемерное поддержание личного владения жильем, поскольку личная собственность существенно облегчает государству заботу о жилищном секторе экономики.

Таким образом, ярко выражена следующая историческая тенденция: по мере усиления экономического потенциала страны и перехода на более высокую стадию экономического развития происходит переход от "всеобъемлющей" жилищной политики, т.е. политики, ориентированной на поддержку всего жилищного сектора в целом, к "селективной" политике,

нацеленной на помощь отдельным социальным группам. И только в случае войны и кризисов государство переходит вновь к "всесторонней" жилищной политике, как это было в Северной Америке после Депрессии 30 -х годов и в Европе после 2 мировой войны.[119, с.13]

1.3.4. ВЗАИМОСВЯЗЬ ЖИЛИЩНОЙ И ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОДСИСТЕМ (Рис.3.,связь 3)

Жилищная система находится в тесной взаимосвязи с экономической подсистемой общества, а именно, с уровнем экономического развития и характером экономических отношений. (см. рис.3, связь 3).

Эта зависимость выражается, прежде всего, объемом всех видов ресурсов, которое общество способно выделить на удовлетворение жилищной потребности. Общая тенденция такова: по мере экономического развития происходит увеличение инвестиций в жилищное строительство (как процент валового национального продукта ВВП), при достижении высокоразвитого состояния экономики жилищные инвестиции достигают своего максимума и начинают медленно и неуклонно снижаться, даже несмотря на продолжение увеличения валового национального продукта. [119,с.17-26] После войны в США жилищные инвестиции составляли 3 - 4% от ВВП, высшей отметки эта цифра достигла в 1951 году - более 5%, и с тех пор наблюдается медленное снижение инвестиций в жилищном секторе. В настоящее время США и Великобритания направляют меньший процент ВВП в жилищное строительство, в сравнении с другими нациями, что объясняется высоким уровнем жилищной обеспеченности жителей этих стран.[50]

Рассматриваемая зависимость проявляется и через систему отношений. Если экономическая система имеет рыночный характер, то и в жилищной системе доминирует институт частного предпринимательства; если экономическая система - централизованно планируемая, то и в жилищной системе доминирует институт государственного обеспечения.

Кроме того, жилищный сектор является неотъемлемой частью экономики страны, ее строительного комплекса. И поэтому от эффективности функционирования этого комплекса, способности к инновациям, гибкости реагирования на спрос зависит и эффективность жилищного сектора. Например, экономика жилищного строительства в СССР несет на себе все проблемы строительства в целом, поскольку не существует особой специализации и одни и те же строительные организации осуществляют и

производственное, и жилищное строительство. В странах с рыночной экономикой специализированные жилищные строительные фирмы находятся в жесткой конкуренции, и потому они маневренны, высокопроизводительны и быстро реагируют на спрос.

Заметно влияние на жилищную систему текущего экономического состояния. Если экономическое развитие характеризуется замедлением темпов роста, инфляцией и безработицей, то это приводит к росту стоимости строительства, капитальных затрат и цен на земельные участки, вызывает необходимость внесения изменений в финансирование жилищного строительства, особенно в систему предоставления ссуд под недвижимость, усиливает требования увеличения и общих, и индивидуальных субсидий. Именно такая ситуация проявилась в конце 70-х - начале 80-х годов в Западной Европе.[33, с.7]

1.3.1 ЖИЛИЩНЫЙ СТАТУС И ЖИЛИЩНАЯ МОБИЛЬНОСТЬ

Функционирование жилищной системы порождает дифференциацию населения по жилищным условиям, которая находит отражение в жилищных статусах и жилищной мобильности разных социальных групп. (см. Рис.3, блок 6).

Жилищный статус - это позиция семьи в жилищной системе, определяемая классом качества жилого фонда в соответствии со структурой семьи, а жилищная мобильность подразумевает изменение позиции семьи в жилищной иерархии. Уровень жилищного статуса (нижний, средний, верхний), а также направленность жилищной мобильности (вверх, вниз) и скорость ее протекания показывают реальное положение групп в социальной структуре общества, которое напрямую зависит от типа жилищной системы.

В жилищной системе с доминированием института государственного обеспечения жилищный статус в наибольшей степени зависит от профессионально-должностного положения в государственной иерархии, тогда как в жилищной системе с доминированием института частного предпринимательства жилищный статус прежде всего связан с позицией на рынке, а именно - с платежеспособностью (доходом).

Жилищный статус - это не просто плохие или хорошие соизмеренные жилищные условия индивида, "он имеет наибольшую важность в определении и понимании интересов

человека, его жизненного стиля, предпочтений и позиции в городской социальной структуре".[109,с.49]

Жилищная мобильность и жилищный статус важны для исследования и как критерия "удовлетворительности" функционирования жилищной системы. Жилищная система работает "удовлетворительно" в том случае, если все социальные группы имеют возможность улучшать свою жилищную ситуацию, при этом мобильность вверх не увеличивает неравенства между ними. Другими словами, если все группы имеют равные возможности улучшать жилищные условия, жилищная система может рассматриваться как "здоровая".[124,с.45]

Итак, жилищный статус представляет важнейший индикатор социальной структуры (см. Рис.3, блок 7) и через него проявляется взаимосвязь жилищной и социальной или стратификационной подсистем общества (стрелка 7).

В свою очередь социальная структура является проекцией экономических реалий на человеческие взаимоотношения (стрелка 12). «Возьмите промышленный капитал,- писал К.Маркс - и вы получите капиталиста, возьмите торговый или ссудный капитал - и вы будете иметь торговца и купца» [1]. Продолжая эту мысль для нерыночных систем, можно видеть, что собственность на средства производства имеет своего хозяина в виде государства, которое персонифицируется в лице таких социальных групп, как ответственные работники министерств и ведомств, парт аппарата и т.п.

1.3.6. ПРАВОВАЯ СИСТЕМА И ЕЕ СВЯЗИ С ЖИЛИЩНОЙ СИСТЕМОЙ И С ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ СОЦИАЛЬНЫХ ГРУПП

Правовая система как комплекс формальных санкций, регулирующих поведение индивидов, деятельность институтов, целевых объединений и т.д. сложным образом переплетается с жилищной системой (см. Рис.3). Именно в жилищных отношениях отражаются господствующие правовые нормы, такие, как неприкосновенность жилища, защита прав частной собственности граждан, свобода передвижения и изменения места жительства. Так, например, система прописки в СССР является атрибутом всей правовой системы, однако в конкретном ее воплощении она тесно увязана с жилищем, срослась со всей жилищной системой и долгое время определяла ее развитие. Поэтому любые изменения в порядке регистра-

ции места жительства, так или иначе, отразятся на механизме функционирования советской жилищной системы.

В правовой системе большинства стран мира существует и право на жилище как одно из основных социальных прав личности. Концепция права на жилище, если это не только декларативное изложение принципа, означает, что общество имеет обязанности по отношению к личности. В связи с этим право на жилище изменяет и цели жилищной политики (см. Рис.3, стрелка 4): во многих развитых странах к оценке жилищной политики подходят не только с точки зрения изменения положения с жилищами в целом, но с точки зрения урегулирования отдельных ситуаций и улучшения жилищных условий определенных групп населения, особенно тех, кто находится в трудном положении. [25,с.85]

Правовая система в зависимости от ее устройства создает или нет условия для выражения мнений, артикуляции ценностей определенных социальных групп (см. Рис.3, стрелка 11). Только та правовая система выступает фактором развития, которая "становится защитником людей, поступающих неконформистски, которая обеспечивает покровительство изобретателям, новаторам во всех областях, глашатаям новых идеологий, которая гарантирует им возможность выразить себя и создать новые ценности" [103, с.233]

1.3.7. ЦЕННОСТИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СОЦИАЛЬНЫХ ГРУПП

Блок "ценности" представляет в нашей схеме культурологическую подсистему общества, поскольку "система ценностей развивается в рамках культуры, оказывая серьезное влияние на ход общественной жизни".[103,с.61]

Вопрос о ценностях есть вопрос, который возникает в условиях отношения к другим нормам, эталонам, образцам. Ценности есть выбор образца, которому следует личность, коллектив, сообщество. И это в свою очередь означает выбор определенного образа жизни. Вот почему ценности являются важными факторами поведения людей (блок 9). Именно система ценностей определяет выбор средств удовлетворения потребностей и интересов, определяет предпочтение в стремлениях.

Вопрос "Откуда берутся ценности?" был и остается дискуссионным в научном мире, однако для нашего исследования мы сформулируем его несколько иначе. Какие факторы влияют на формирование системы ценностей?

Оставляя за рамками ответа полный набор факторов, мы выделяем важнейшие - это социальная позиция индивида в обществе, господствующая идеология и политическая система (см. Рис.3, стрелки 7 и 10).

Ценности по своей природе плюралистичны, множественны: в культуре каждой социальной совокупности приняты определенные системы ценностей и определенная их иерархия. И только от политического устройства общества зависит возможность артикуляции их, следования этим предпочтениям. В демократических обществах проявляется большая терпимость к различиям в ценностях, в то время как в тоталитарных режимах непризнание определенных ценностей, лежащих в основе господствующей идеологии, грозит серьезными наказаниями индивиду или целой группе, а иногда карается смертью.[103,с.63]

В случае возможностей проявления альтернативных ценностей образуются различные партии, организации, которые своей деятельностью оказывают существенное влияние на ход политической жизни (см. Рис.3, стрелка 8), вплоть до изменения господствующей идеологии и политической системы. Это может происходить как выборным, демократическим путем, так и насильственными переворотами.

Мы уже отмечали, что в политических программах партий всех стран есть установки, касающиеся жилищных отношений: должна ли быть большая доля жилого фонда товаром, реализующимся на рынке, или большая часть его должна быть изъята из товарно-денежного обращения и распределяться по социальным критериям. Другая сторона этого вопроса: может ли индивид иметь такое жилье, какое он хочет, в зависимости от доходов и предпочтений или жилье должно распределяться всем членам общества по единым нормам? Ответы на этот вопрос представляют всю шкалу предпочтений населения того или иного общества.

Исследования Всесоюзного центра изучения общественного мнения СССР в 1989 году выявило следующую систему предпочтений советских людей. Из 1511 опрошенных в разных городах страны 45,5% ответили, что жилье должно предоставляться всем по одинаковым нормам; 16,1% считают, что жилье должно предоставляться по одинаковым нормам, но те, кто имеет особые заслуги, должны отмечаться; только 6,2% считают, что жилищные условия должны зависеть от материальных возможностей и предпочтений семьи и 23,6% считают, что государство должно помогать только малообеспеченным.

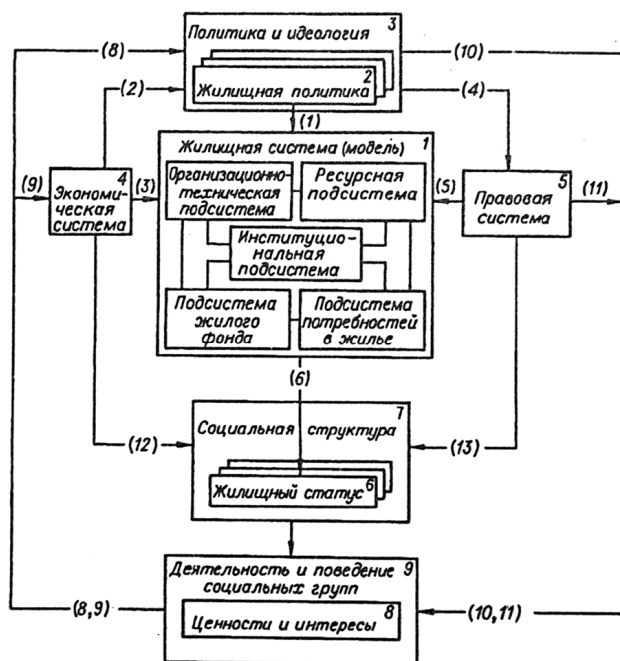


Рис. 5. Схема социального механизма функционирования жилищной системы.

Как видно, в советском обществе преобладают уравнилельные ценности, сформированные господствующей идеологией о "заботливом государстве, предоставляющем своим гражданам жилье" и берущие свое начало в общинном понимании справедливости как материального равенства. Важно иметь в виду, что в любом обществе концентрируется весь спектр ценностей, но в разных соотношениях. Доминантные ценности общества вызывают к жизни доминирование одного из базовых институтов жилищной собственности, поскольку каждый из базовых институтов формирует особый облик общества, особую его социальную организацию. Другими словами, ценности - это идеальные состояния

базовых институтов, «общепринятые представления о желательном типе социальной системы" (Т.Парсонс[23,с.368]).

В этом своем качестве, независимо от того существует ли тот или иной базовый институт в реальности, он всегда существует в головах и при определенных политических и экономических условиях иницируется к жизни. Таким образом, круг замкнулся, и центром этого круга являются базовые институты жилищной системы. (Рис. 5) Вот почему они были выбраны в качестве предмета нашего исследования. Именно по этому, при характеристике двух разных типов жилищных систем, основное внимание уделяется их институциональному устройству, изучению свойств базовых институтов (особенно государственного обеспечения), характеру социальных взаимодействий, предопределяемых тем или иным институтом.

Глава 2.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЖИЛИЩНОЙ СИСТЕМЫ С ДОМИНИРОВАНИЕМ ИНСТИТУТА ЧАСТНОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА (Британская модель)

В данной главе дается последовательное описание трех базовых институтов в жилищной системе с доминированием института частного предпринимательства. Это важно и с теоретической и с практической позиций. В рамках теоретической концепции функционирования жилищных систем, представленной в первой главе, исследование базовых институтов, особенно логики возникновения и характера функционирования института государственного обеспечения, необходимо для подтверждения гипотезы о доминанте и структуре взаимодействия базовых институтов, выявления субъектов взаимодействия и "правил игры", диктуемых каждым из исследуемых институтов. В целом создается "образ" жилищной системы рыночного типа. И это является принципиальным с точки зрения предложений по реформе советской жилищной системы, главное в которой - создание институционализированных субъектов рынка, определение роли и места института государственного обеспечения, изменение института жилищной политики и, конституирующей всю советскую систему, идеологии.

Материал, представленный в этой главе, дает не только, в каком-то смысле, "проект" будущего нашей жилищной системы и представление обо всей сложности социальных взаимодействий на жилищном рынке и институциональных взаимодействий в самой системе, но и является источником сравнения свойств института государственного обеспечения в разных типах жилищных систем. Все это определяет смысл данной главы в логике исследования и изложения.

Остановимся на краткой характеристике объекта

Великобритания занимает площадь 241 тыс. кв. километров и состоит из четырех частей: Англии, Уэльса, Шотландии, Северной Ирландии. Население в 1982 году составляло 56 млн. 300 тыс. человек.

Хотя политическое устройство Британии официально определяется как конституционная монархия, она входит в блок высокоразвитых демократических стран. Королева - атрибут монархии - является для британцев скорее символом Англии, символом сохранения традиций, символом ненасильственного пути к демократическому устройству общества. У нее нет практически никакой власти, вся власть - у демократически избранной партии.

После войны правительство избирается из двух основных партий - Консервативной и Лейбористской. Консервативное правительство пришло к власти в мае 1979 года и вновь было избрано в июне 1983 года. В Британии политика и жилье тесно связаны между собой: поляризация двух форм жилищной собственности ассоциируется с этими двумя политическими партиями. Консерваторы являются сторонниками личного владения жильем, лейбористы поддерживают муниципальный жилищный фонд.

Великобритания раньше, чем другие страны, прошла стадию индустриализации, что нашло свое отражение в жилищном секторе. В начале 20 века почти 90% английских семей жили в секторе частной аренды и остальные - в собственных домах. В табл.1. представлены тенденции в изменении форм жилищного владения с 1914 по 1981 год. До 1981 года наблюдалось сокращение частно-арендуемого жилья и увеличение роли секторов личного владения и общественного фонда.

Основные показатели развития жилищного строительства представлены в табл.2. Отчетливо видны два поворотных десятилетия с 1915 по 1925 гг., когда ежегодный объем жилищного строительства увеличился с 60 тыс. домов до 217 тыс., доля валового национального продукта, направляемого в жи-

лье возросла с 0,8% до 3,4%, доля всех инвестиций - с 13% до 34%. Затем наступил стабильный период в жилищном строительстве - постепенно наращивался объем вводимого жилья, стабилизировалась на довольно высоком уровне доля валового национального продукта на эти цели.

Таблица 1.

Характеристика жилищного фонда в разрезе форм собственности Великобритании в 1914-1981 гг.,%

Тип жилищного фонда	1914	1938	1960	1971	1981
Частно-арендный	90	58	32	19	13
Муниципальный	6	10	25	29	31
Личное владение	10	32	44	53	56

Источник: Жилищная и строительная статистика [108,с.2]

Таблица 2.

Основные показатели развития жилищного сектора в Великобритании в выборочные периоды 1899-1981гг.

Годы	Среднее ежегодное количество полностью построенных домов (тыс.)	Инвестиции в жилье			Стоимость одной жилищной единицы в фунтах
		Общие, млн. ф. Ст.	Доля от всех инвестиций в текущих ценах, %	Доля от валового Национального продукта, %	
1899-1901	145	370	22	1.9	2552
1911-1913	60	180	13	0.8	3000
1925-1927	217	700	34	3.4	3225
1934-1936	351	970	36	4	2764
1953-1955	328	985	25	4	3003
1966-1968	401	1750	20	4.3	4364
1973-1975	292	1750	19	4.3	5993
1981	198	1210	13	2.5	6111

Источник: HCS: National Income and Expenditure.[108,с.5], Цены 1970г.

Однако, начиная с 1973 года началось постепенное снижение всех показателей: ежегодный ввод составляет в этот период менее 200 тыс. домов, в то время как в 1968 году эта цифра составляла 401 тыс.; доля капитальных инвестиций снижается до 13% и доля ВВП - до 2,5%.

2.1. ИНСТИТУТ ЧАСТНОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА: АГЕНТЫ ЖИЛИЩНОГО РЫНКА И ИХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Агенты - краткое название учреждений, организаций и индивидуалов, включенных прямо или косвенно в жилищный рынок. Взаимодействие между ними создает экономическую

среду жилищной системы и определяет ограничения на

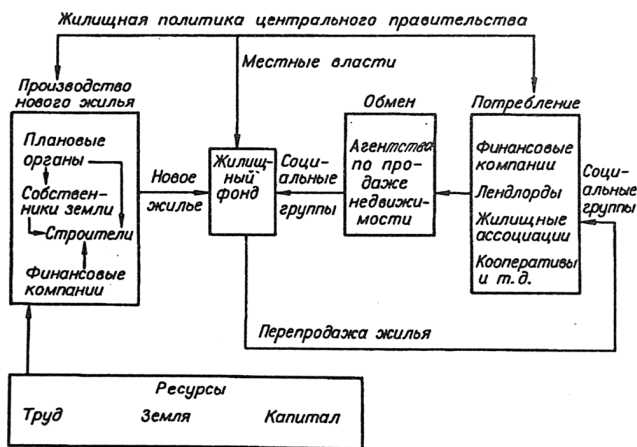


Рис. 6. Взаимодействие между агентами на жилищном рынке Великобритании.

принятие решений.

На рис.6 обозначена в общем виде позиция агентов в процессе производства нового жилья; в процессе финансирования потребления нового и уже существующего жилья, и в процессе обмена домов между собственниками.

Рассматривая процесс производства нового жилья, логичнее начать с земельных собственников, т.к. владение землей - существенная предпосылка для строительства жилья и в условиях системы частной собственности, в которой существуют агенты, владеющие землей и контролирующие ее использование, земельные собственники имеют определенное влияние на предложение и размещение нового жилья. Однако включение земли в оборот все более происходит в рамках зонального регулирования и плановых ограничений. Это наделяет плановиков (planners) властью распоряжения землей, что также сказывается на размещении нового жилья и его цене. Возможно наиболее важную роль в производственном процессе играют фирмы, ведущие подготовку к застройке (developer), которые подыскивают нужные земли, получают разрешение планирующих органов, добывают деньги для строительства домов и во многих случаях действуют как застройщики (builders). Решения, сделанные (developer-

builder) этими агентами, имеют важное значение для стиля, размещения и стоимости жилья.

На всех стадиях воспроизводства жилья роль финансовых институтов и правительства является решающей. Давая займы и субсидируя других агентов, финансовые институты становятся существенными посредниками на всех стадиях строительного процесса. В свою очередь они действуют в рамках фискальных ограничений, накладываемых правительством, которое может либо стимулировать, либо замедлять механизм производства.

Жилище, однажды произведенное, поступает на рынок подобно другим товарам. Однако дом, в отличие от других товаров, не может быть непосредственно куплен покупателем (индивидуалом или семьей) из-за его очень высокой стоимости по отношению к доходу семьи. Поэтому существуют многочисленные агенты (финансовые компании и лэндлорды (landlords)), которые действуют как посредники, чтобы обеспечить возможность покупки жилья без немедленной выплаты полной стоимости продукта.

Наконец, из-за изменения условий семьи, например, ее размера или места работы, необходимо обеспечить механизмы для продажи и покупки собственности. Ряд агентов - агентства по продаже недвижимости, риэлтеры, оценщики и др. - действуют как посредники в этих обменных процессах.

Такая категоризация агентов и их взаимоотношений свойственна не только для Британской системы, но и для рынков Западной Европы и Северной Америки. Далее, опираясь на детальные исследования разных секторов рынка в работах: M.Ball, K.Bassett, G.H.Beyer, M.Boleat, G.Burke, C.C.McGuice, A.Murie, P.Niner, C. Pugh, J.R.Short, Ch.Watson и др., мы начнем рассматривать этих агентов и их взаимодействия более полно на примере Англии, чтобы понять механизм функционирования жилищного рынка в целом. Это позволит увидеть и абстрактную схему рынка и ее конкретную детализацию в наиболее развитой стране.

ПРОИЗВОДСТВО

Земля и жилье. В обществе, где земля находится в частном владении и рассматривается как источник дохода и прибыли, земельные собственники обладают определенной властью над контролем по предложению жилья. В настоящее время эта власть существенно ограничена различными формами планового контроля. Однако в XIX и начале XX вв. роль земельных собственников не была так скована

правительственным регулированием, и они оказывали огромное влияние на развитие городов, на формирование их пространственной структуры.

Права земельных собственников:

- если земельный собственник решил, что выгоднее «освободиться» от земли, то он имеет возможность либо продать ее, либо сдать в аренду (лизинг) строителям (застройщикам);

- если земельный собственник сдал землю в аренду, то природа арендного договора часто имеет значительные последствия на характер освоения земли.

В современный период изменился характер собственности на землю: все меньше остается мелких владельцев земель и все больше земля сосредотачивается в руках агентств-инвесторов и строительных кампаний. 20% крупных строительных кампаний предпочитают держать землю в земельных банках с тем, чтобы гарантировать будущую строительную деятельность.

Цены, которые получает собственник земли от сдачи ее в аренду, зависят от ряда взаимодействующих факторов. С точки зрения застройщика стоимость земли - остаточная. Поскольку ему необходимо выплатить процент на финансовый заем, он оценивает продажную цену дома, с одной стороны, и стоимость строительства, включая прибыль - с другой стороны. Разница между этими величинами - и есть та сумма, которую застройщик готов платить земельному собственнику.

Современная ситуация такова, что внутри освоенных земель они принадлежат либо местным властям, либо собственникам жилого дома. Однако существует еще часть городов, где лизинговая система жива и которая обеспечивает потенциальные доходы собственникам земли.

Таким образом, земельные собственники играют очень важную роль в производстве жилья, поскольку владеют необходимым и дефицитным условием его строительства - землей. Власть земельного собственника заключается в возможности изъятия земли из жилищного рынка, и эта власть обычно используется для извлечения максимальной прибыли и увеличения дохода. Цена земли включается в цену построенного жилья, и доля ее постоянно увеличивается, так в 1960 г. она составляла 11%, в 1965 - 20%, а в 1970 - 29%. [108,с.115]

Жилищное строительство. Агенты, включенные в действительное строительство жилья, называются застройщиками (builders and developers). Разница заключается в том, что builder - тот, кто строит жилье, а developer - тот, кто изыскивает земли, финансирует строительство, получает плановое разрешение и организует продажу продукта. На практике эти роли почти не разделяются, т.к. строительные компании вбирают в себя и функции подготовки к застройке.

В XIX веке основной объем нового жилья был произведен большим числом мелкомасштабных застройщиков. Между 1870-1880 гг., например, 416 различных фирм построили 5670 домов Лондона. Эти фирмы работали на ограниченном капитале и строили дома в предупреждении (ожидании) спроса.

В строительной индустрии в Великобритании в настоящее время действует множество малых фирм и малое число больших фирм. В 1965 году 1200 фирм обеспечивали 21,5% выпуска и в 1973 - 24%. Это обеспечивает увеличение производительности через массовое использование новых технологий. Такое распределение фирм по размеру отражает нестабильную природу спроса, который подвержен расширениям и сокращениям, что препятствует чрезмерной концентрации фирм. Так как жилье является дорогим товаром и строительные фирмы, как правило, не имеют крупных резервов капитала, чтобы финансировать свою деятельность. Это ставит строительную индустрию в очень зависимое положение от внешних источников финансирования.

Такая сильная зависимость от внешнего финансирования делает строительную индустрию и, следовательно, предложение нового жилья, очень чувствительным к условиям денежного рынка. И именно этим на самом общем уровне можно объяснить существование строительных циклов с высокой и низкой точкой каждые 20 лет.

Хотя мотив получения прибыли является руководящим принципом деятельности застройщиков, однако существуют различия между малыми, средними и крупными компаниями в способе их действия и в ограничениях их функционирования.

Мелкие компании действуют на малых земельных участках, с небольшим капиталом. Их деятельность ограничена строительством дорогостоящего жилья на незанятых площадках, поскольку в этом случае обеспечивается высокий темп возврата вложенного капитала. В малых компаниях занято, как правило, менее чем 20 человек, и они производят приблизительно 8-10 домов в год.

Это главным образом дорогие коттеджи в привлекательных районах города, рассчитанные на высокодоходные социальные группы.

Крупные компании, производящие до 1000 домов в год, часто субсидирующиеся родственными компаниями. Самые крупные компании все в большей мере связаны с финансовыми институтами. Благодаря своим связям с финансовыми кампаниями они имеют доступ к широкому спектру источников капитала, которые позволяют им покупать крупные участки земли и содержать земельные банки. Для того чтобы поддерживать уплату дивидендов и высокий оборот капитала, крупные компании осуществляют строительство жилья для массового рынка. А для того, чтобы гарантировать эффективный спрос на свое жилье они часто ищут соглашения со строительными обществами (building societies) для обеспечения займов. Таким образом, крупные компании осуществляют строительство массового жилья на больших земельных участках.

Средние компании, находясь в промежуточном положении, имеют большое количество проблем. Они обычно не содержат земельных банков, но через сеть контактов с агентствами по продаже недвижимости, имеют возможности находить участки для строительства. Кроме того, они, как правило, не имеют такой твердой финансовой основы как крупные компании. Все это делает их деятельность достаточно рискованной.

2.1.2. ПОТРЕБЛЕНИЕ

Поскольку продажная цена дома значительно выше доступной для большинства семей с их незначительным ежегодным доходом или уровнем сбережений, финансовые институты и лендлорды действуют как посредники, позволяющие застройщикам (builder-developer) получать свои инвестиции, а семьям финансировать свое потребление в течение определенного периода. Основными такими инвесторами являются строительные общества, местные органы управления, банки и страховые компании. Доля этих организаций как источников фонда для покупки дома различна. На строительные общества приходится 78,3%, на местные власти - 9,2%, на банки - 6,6%, на страховые компании - 5,9% от общего объема займов, предоставленных населению в Великобритании в 1973 г. [109,с.72]

Строительные общества. Из цифр, приведенных выше, видно, что строительные общества являются основным

источником финансирования покупок домов. Строительные общества эволюционировали от огромного числа маленьких концернов (в 1890 г. - 2579) ко все большему доминированию небольшого числа крупных обществ (1972 г. - 456).

Строительные общества действуют на неприбыльной основе, привлекая депозиты от инвесторов и давая займам деньги для покупки домов. Способность этих обществ привлекать депозиты зависит от их конкурентной позиции на рынке. Если общества предлагают благоприятный процент возврата, то это служит привлечению депозитов и обеспечивает хорошую основу для займов. В противном случае процент, предлагаемый строительным обществом, ведет к оттоку депозитов и сужает базу для займов. Таким образом, строительные общества действуют в условиях жестких ограничений монетарного рынка. И для того, чтобы гарантировать привлечение вкладов, общества проводят свою политику по определенным критериям в расчете на определенные виды собственности и определенные типы семей.

Строительные общества ориентируют свои займы на семьи с высоким абсолютным уровнем дохода и высокой вероятностью его стабильности в будущем. Так как общества принимают во внимание доход, гарантию дохода в будущем и общую кредитоспособность, то из их поля зрения выпадают семьи с низким доходом и семьи, глава которых - рабочий, занятый ручным трудом. Хотя такие рабочие и могут достигнуть относительно высокий уровень дохода на ранних стадиях своей рабочей карьеры, они имеют мало шансов увеличить свой доход в дальнейшем.

Что касается типа строений, поддерживаемых строительными обществами, то это в основном отдельные особняки в пригороде. Именно такие дома постоянно растут в цене, и нет проблем с их реализацией по первоначальной цене.

Местные органы власти обеспечивают займами низкодоходные группы, что позволяет им приобрести дом в низкокачественном секторе жилищного рынка. Однако местные власти не способны помочь всем таким семьям сделаться собственниками домов. Это связано, прежде всего, с тем, что объем финансовых ресурсов, и порядок их выделения находятся под непосредственным контролем центрального правительства и очень сильно подвержен колебаниям, часто в сторону их сокращения. Так, в 1975 г. затраты на выдачу ссуд были урезаны в 2 раза по сравнению с 1974 г. Местные

органы власти стремятся распределить государственные субсидии на возможно большее число одиноких и престарелых, субсидируя их дома в малопривлекательных районах городов в связи с их низкой стоимостью.

Страховые компании и банки в основном включены в самый высококачественный сектор жилищного рынка. Страховые компании обеспечивают вторичные займы, на базе политики вкладов и пожертвований. Банки предоставляют займы тем семьям, которые собираются купить дом до продажи имеющегося. Иногда банки проводят финансовую политику и на нижнем уровне жилищного рынка, где в связи с отсутствием конкуренции со стороны строительных обществ банки могут получить высокий процент прибыли.

Лендлорды. Арендой частного жилья пользуются те, кто не может или не хочет стать собственником жилого дома или получить жилье в общественном жилищном секторе. Лендлорды, в самом общем смысле, - это те, кто инвестирует жилье и сдает его в аренду.

Наиболее типичен мелкомасштабный лендлорд, хотя и существует небольшой процент (около 2-3%) крупных компаний, владеющих большой долей жилищного фонда, сдаваемого в аренду.

Крупные компании, владеющие тысячами домов, имеют иные цели, чем малые лендлорды, являющиеся часто собственниками одного или двух домов. Деятельность крупных компаний подчинена максимизации прибыли и связана с определенной инвестиционной политикой и профессиональным управлением собственностью. Так, например, в Эдинбурге три крупнейшие компании, владеющие 7000 домами, связаны через субсидии с сетью агентств по продаже недвижимости и финансовыми компаниями и разрабатывают широкую рыночную стратегию.

Для мелких лендлордов ситуация совершенно иная. Многие (до 40%) стали собственниками "по неволе" через наследование. Для некоторых сдача в наем части своего дома - дополнительный источник дохода. Для иммигрантов такие права - символ статуса, умения "устроиться". Для пожилых владение несколькими домами - гарантия безопасности, т.к. для многих из них это единственный источник дохода.

Следует отметить, что арендуемый сектор жилищного рынка Англии резко сокращается: в 1914 году он составлял 89,8% от общего жилого фонда, в 1938 - 57,8%, 1960 - 31,5%, 1971 - 19,3% и 1975 - 16,1%. Это связано, прежде всего, с

низкой прибыльностью инвестиций, размещаемых в этом секторе и все увеличивающимися ограничениями по квартирной плате, накладываемыми правительством на лендлордов. Арендный сектор жилья - это, как правило, старое, плохо благоустроенное жилье относительно низкого качества. Однако его наличие удовлетворяет потребности трех крупных групп. Это молодые, занятые накоплением средств для покупки первого дома или ожидающие получения муниципального жилья; одинокие люди и семьи с высокой мобильностью, которые не желают себя обременять и иметь ответственность, которая обычно ассоциируется с личным домом; низко доходные семьи, которые предпочли бы другое, лучшее жилье, но у них мало шансов накопить достаточную сумму для покупки дома, получить кредит или встать на очередь на муниципальное жилье. И если первые две группы находятся в арендуемом жилье преимущественно по выбору, то последняя - потому, что не имеет другой альтернативы.

Таким образом, частным способом арендуемое жилье является "ловушкой" для одних групп и "кратковременной стоянкой" перед приобретением иного жилья - для других.

2.1.3. ОБМЕН

Этот термин охватывает сферу покупки и продажи жилья внутри секторов личного владения и арендного, а также передачи жилья между секторами. Главными агентами, которые обслуживают обменные процессы, являются агентства по продаже недвижимости.

Агентства по продаже недвижимости играют важную роль в обеспечении информации тех семей, которые хотят либо купить дом, либо снять квартиру. Около 46% семей, покупающих и арендующих квартиру (дом) воспользовались услугами этих агентств. Они также организуют займы для будущих покупок, оценивают дом перед тем, как он поступит на рынок, оказывают консультации лендлордам в управлении недвижимостью. В недалеком прошлом считалось, что агентства по продаже недвижимости играют пассивную роль, однако в настоящее время спектр их действий весьма широк: от пассивной координации до активной манипуляции рыночными процессами.

Итак, мы завершили описание основных агентов британского жилищного рынка и их взаимодействие в системе производства, потребления и обмена. Анализ проводился в терминах ролей, которые они выполняют на рынке, целей, которые они стремятся достигнуть и ограничений, которые

накладываются ими друг на друга и на поведение потребителей на рынке.

Однако если взглянуть на жилищный рынок не через взаимодействие его агентов в процессе воспроизводства жилья, а через механизм функционирования, то можно видеть, что жилищный рынок - это система взаимопересекающихся рынков: земельного, монетарного (или рынка финансов), строительного и, наконец, потребительского. Сложность схемы их взаимодействия определяется тем, что каждый из них является частью общего рынка. В частности, жилищный земельный рынок находится в структуре обще земельного рынка, а жилищные финансы и строительные мощности конкурируют с финансами и мощностями в других отраслях. Исключение составляет лишь потребительский жилищный рынок с его внутренней конкурентностью между секторами по видам собственности.

В любой рыночной стране существуют аналогичные взаимодействия подобных же агентов, выполняющих определенные функции, диктуемые рынком. Такова природа жилищного рынка как такового, на которую накладывается специфика конкретной государственной системы.

2.2. ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ: ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ЖИЛИЩНОГО СЕКТОРА

До 1919 года число домов, находящихся в общественной собственности, было незначительным. К 1947 году около 13% всех Британских семей арендовало свое жилье у местных органов власти, а в 1973 году эта цифра составила 31% - практически каждая третья семья проживала в общественном фонде. Общественный сектор включает дома, находящиеся в собственности местных органов власти (самая значительная доля), в собственности новых городских корпораций и Шотландской жилищной ассоциации. По данным Генеральной Службы Семьи, общественный жилищный фонд состоит примерно на 50% из коттеджей на одну, две или несколько семей и 50% многоквартирных домов. 10% семей имеют возраст до 30 лет и 15% - 70 и более; десятая часть, проживающих в этом фонде, имеют доход менее 500 фунтов в год и 9% - 3 тысячи и более фунтов.[121,с.91]

2.2.1. ИСТОРИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ

Первый шаг в направлении включения общественного сектора в жилищный рынок был сделан в середине 19 века. Необходимость такого шага была вызвана антисанитарным состоянием рабочих жилищ в растущих индустриальных городах, провоцирующих массовые эпидемии. Государственный Закон 1875 года предписывал местным органам власти необходимость обеспечения безопасности новых жилых зданий и гарантирования ликвидации антисанитарных и стесненных условий.

С 1875 года местные органы власти пытались строить жилье собственными силами, сначала для крайне нуждающихся, позднее - для всего рабочего класса. Однако характер закона был разрешительным - местные власти могли строить, но у них не было обязанности делать это, они не получали финансовой поддержки для жилищного строительства от центральных органов власти. Затраты на него должны были финансироваться из местных налогов. По оценке М. Bowley, "цель закона 1875 года состояла скорее в ликвидации антисанитарных условий, чем в создании хороших условий". [121, с.93]

Следующее значительное изменение в жилищной политике было сделано в 1919 году принятием Закона о жилищном и городском планировании. Прежде всего, местным органам власти была предписана обязанность удовлетворять жилищные потребности на своей территории и, чтобы помочь им в обеспечении населения жильем, из казны на эти цели выделялись государственные ("казначейские") субсидии. Такая политика была вызвана конфликтом между обещаниями правительства в короткое время обеспечить ветеранов войны удовлетворительным жильем и неспособностью рыночных механизмов произвести эти дома в нужном количестве и с соответствующей квартирной платой. Необходимо иметь в виду ту послевоенную обстановку, которая сложилась в послевоенное время в рыночном секторе: ограничения по квартплате, введенные в военное время, возникновение жилищного дефицита в связи с приостановившемся строительством, высокие цены и дефицитность строительных материалов и трудовых ресурсов, запросы на высокие стандарты и высокий процент по займам. Именно это побудило правительство принять решение об "организации предложения новых домов, особенно для рабочего класса". [121, с.93]

Отметим общую черту возникновения института государственного обеспечения - экстремальные экономические условия, связанные с индустриализацией, войнами, кризисами. В этих условиях происходит нарушение естественных условий функционирования жилищного рынка.

Английская ситуация, изложенная выше, лишь иллюстрация типичной ситуации, при которой начинает создаваться общественный жилищный сектор. Таким образом, полноценное функционирование общественного жилищного сектора в Великобритании началось в 1919 году. Оно базировалось на субсидиях, которые выделялись центральным правительством местным органам власти на уровне тех затрат, которые производились для удовлетворения соответствующих потребностей на рынке, и идеологии удовлетворения потребностей рабочего класса. "Местные власти не просто вмешивались в процесс обеспечения жильем, а рассматривались как часть перманентного механизма обеспечения рабочего класса".[109,с.95]

После второй мировой войны в 1945 году начался новый этап в развитии общественного сектора в Британии. Это было связано с послевоенным расстройством экономики, победой на выборах Лейбористской партии, поддерживающей муниципальное жилье, и общественным энтузиазмом и верой в планирование и регулирование городской среды. Послевоенный период характеризовался все расширяющейся властью местных органов управления по покупке жилья и увеличением субсидий, как для нового строительства, так и для сноса непригодного жилья. К 1961 году доля общественного жилищного сектора поднялась до 26%.

К середине 60-х годов "золотой век" общественного сектора закончился. Произошло изменение в идеологической перспективе, порожденное осознанием тех огромных проблем, с которыми сталкивались многие местные органы власти при обеспечении семей, претендующих на муниципальное жилье. Консерваторы, всемерно поддерживающие частное предпринимательство, сосредоточили свои усилия на развитии сектора личного жилья, что немедленно сказалось на условиях финансирования муниципального жилого фонда в худшую сторону. Были сокращены общие субсидии, а затем вообще заменены целевыми для специфических потребностей и сноса трущоб. Правительство ясно дало понять, что увеличение затрат должно покрываться либо за счет увеличения местных налогов, либо за счет увеличения квартирной платы. Таким

образом "муниципальная жилищная политика должна была действовать на основе "реалистичной" квартирной платы в рамках сокращения строительной программы, ориентированной только на специальную категорию потребностей" [121,с.96].

Действительно, разросшийся общественный жилищный сектор создал огромные проблемы для общества, получив название "клоака": социальная и расовая сегрегация, вандализм и преступность, задолженность по квартплате, увеличивающаяся доля жителей, зависящих от пособий по выплате квартплаты, ухудшение условий эксплуатации жилья - таковы характерные его черты.

В связи с этим с 1979 года центральное правительство в очередной раз предприняло разнообразные меры по сокращению доли муниципального жилья. К ним относятся - изъятие субсидий, сокращение всех затрат, ограничение права покупки жилья у частных лиц и использование финансовых санкций с целью стимулирования распродажи фонда местных властей частным собственникам и лендлордам. В результате Жилищная Инвестиционная программа местных органов в 1979 году составила лишь 25% от уровня 1978 года. Производство общественного жилья, включая введенное местными властями и жилищными ассоциациями, упало с 130 тыс. домов в 1975 году до 33 тыс. - в 1985 г. Начиная с 1980 г. было распродано около 700 тыс. домов. Эти тенденции показаны в таблицах 3 и 4.

Таблица 3.

Изменение структуры жилищной собственности в

Великобритании в 1971-1982гг., % от общего числа домов

Год	Число домов, тыс.	Сектор		
		личного владения	арендный	Общественный
1971	18 833	50.1	19.5	30.4
1976	20 124	53.3	15.0	31.7
1979	20 822	54.6	13.5	31.9
1980	21 025	55.4	13.0	31.6
1981	21 189	57.4	12.2	30.4
1982	21 328	59.0	11.7	29.3

Источник: Housing and Constraction Statistics 1972-82, HMSO, 1983

Жилищная реформа 1988 года закрепила основные принципы деятельности центрального правительства, предприняв широкую атаку на государственную собственность и политическое вмешательство в жилищный сектор. Оживление

арендного частного сектора и стимулирование жилищных ассоциаций - таковы принципы этой реформы.

Прежде чем перейти к рассмотрению других аспектов функционирования общественного жилищного сектора, отметим одну очень важную деталь. С существованием государственного жилого фонда во всех странах связаны общие проблемы, и Англия - лишь пример того, что даже в рыночной системе институт государственного обеспечения порождает инфантилизм; пассивность в изменении стиля жизни; монотонные однообразные, запущенные жилые массивы, провоцирующие увеличение насилия, преступности, вандализма. Именно этим была вызвана к жизни Английская реформа 1988 года, и правительство отстояло свою платформу перед теми, кто был согласен с негативной оценкой общественного сектора, но считал, что нужна не его трансформация в сторону рынка, а внутренняя реформа самого сектора. Именно поэтому в Америке практически не существует общественного сектора, правительство которой стимулирует идеологию свободного выбора, частного предпринимательства, организуя помощь бедным через налоговую систему.

Таблица 4.

Объем жилищного строительства в Великобритании в

1979-1983гг., тыс. домов

Год	Сектор		Всего
	личного владения	общественный	
1978	149.0	131.0	280.0
1979	140.0	104.0	244.0
1980	127.0	107.0	234.0
1981	113.0	84.0	197.0
1982	121.0	49.0	171.0
1983	138.0	50.0	188.0

Таким образом, можно выделить следующие этапы жилищной политики в Британии.

1919-1930 гг. - развитие общественного сектора посредством реализации крупных жилищных программ с целью удовлетворения общих жилищных потребностей в контексте депрессирующего жилищного рынка;

1930-1945 гг. - сокращение государственных затрат на жилищный сектор, свертывание жилищных программ, ориентация только на специальные жилищные потребности (трудолюб, многодетные семьи) в связи с экономическим кризисом 30-х годов и последующим военным периодом;

1945-1964 гг. - расширение общественного сектора с ориентацией на специальные потребности с параллельным стимулированием развития сектора личного владения жильем;

1964-1989 гг. - постепенное свертывание общественного сектора и ориентация на всестороннее развитие жилищного рынка.

2.2.2. РАСПРЕДЕЛИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Одна из основных целей общественного жилищного сектора - удовлетворять жилищные потребности наименее доходных, низко обеспеченных семей. Первоначально, до 1949 года, местные органы власти были ограничены законом, согласно которому необходимо было обеспечивать только семьи из рабочего класса (The Housing Act 1936). Однако Жилищный Акт 1957 года снял эти ограничения и вменил в обязанности местным органам власти обеспечивать и тех, кто занимает антисанитарные или переуплотненные дома, и тех, кто имеет большие семьи, и тех, чьи жилищные условия признаны неудовлетворительными независимо от характера их занятости. При определении "жилищной потребности" местные власти принимают во внимание такие факторы как число детей в семье; число комнат, которые семья занимает в настоящий момент; любые физические или умственные расстройства в здоровье членов семьи; благоустройство жилья, наличие или отсутствие удобств. В дополнение местные власти имеют обязанность обеспечивать тех людей, дома которых попадают под снос в связи с перепланировкой района, строительством дороги или по программе борьбы с трущобами, а также тех, кто вовсе не имеет жилья.

Поэтому спрос на общественное жилье, как правило, всегда бывает больше предложения и возникает проблема балансирования спроса и предложения, которая решается с помощью системы правил и приоритетов доступа к муниципальному жилью. Эта система правил имеет трехступенчатую основу:

1. Правила на доступ к жилью. Существуют определенные критерии и приоритеты, по которым определяется, какие группы имеют право претендовать на общественный сектор и, следовательно, могут быть внесены в список на очередь получения жилья;

2. Правила на получение жилья. Разрабатываются определенные приоритеты, по которым ранжируются семьи, получившие право на доступ к общественному сектору. В резуль-

тате устанавливается очередность этих семей, их место в очереди на получение жилья;

3. Правила обмена. Существует определенный порядок, регулирующий движение внутри общественного жилищного сектора в связи с изменившимися потребностями, связанными с изменениями в семейном цикле.

Эти правила и приоритеты взаимодействуют сложным образом. Многоступенчатые обмены внутри муниципального жилого фонда создают целые цепочки перемещений, конец которых открывает вакансию для семей, стоящих в очереди, которые в свою очередь освобождают место для тех, кто стремится попасть в эту очередь.

Таким образом, доступ к общественному сектору определяется на основе "жилищных потребностей". Однако не каждый, кто имеет такую "потребность", может получить муниципальное жилье. Это связано с тем, что, несмотря на обширность этого сектора (30%), существует дефицит общественного жилья, характеризующегося дешевизной. Вообще говоря, дешевое жилье, распределяющееся по потребностям, всегда порождает неудовлетворенный спрос на него.

Попробуем проследить путь семей, стремящихся попасть в общественный сектор.

Для каждого, кто ищет доступ к муниципальному жилью, первый шаг - регистрация в очереди на получение жилья. Однако право на регистрацию имеет ряд ограничений. Большинство местных органов власти разрешают регистрацию только после двух-трех лет проживания в этом городе. Во многих городах исключены такие категории, как одиночки, владельцы личного жилья, семьи с одним родителем. Это вызывает волну общественных движений. Так, организация "Защита Бездомных" борется за право одиночек регистрироваться на муниципальное жилье, а также за право тех престарелых собственников домов, кому не по силам увеличивающиеся издержки на содержание дома.

Претенденты, получившие право регистрации, еще не получили доступ к самому жилью, на этом этапе осуществляется лишь "рационирование", определение необходимости через систему факторов, описанную выше. Время ожидания в очереди колеблется в очень широком диапазоне в зависимости от региона страны. На этой фазе чиновники имеют большую свободу в предоставлении того или иного жилья определенной семье. Многие исследователи политики в сфере распределения общественного жилья отмечают расту-

щую бюрократизацию в этой области.[112,с.30] И что особенно важно, дело здесь не в преднамеренности действий администраторов, приводящих к дискриминациям, а в специфике самой этой области деятельности, приводящей к субъективизму и волюнтаризму.

Действительно, жилищный фонд местных органов власти разнокачественен: часть его - высокого качества, часть - низкого. И только в компетенции чиновников жилищного офиса решать, кому какое жилье предоставить. Претенденты обычно информируются о том, как долго им предстоит ждать жилье разного качества. Как правило, ожидание хорошего, нового жилья тянется очень долго; значительно меньше требуется времени, чтобы получить что-нибудь похуже. Проблема заключается в том, что люди, находящиеся в крайне тяжелом положении, ждать не могут и именно им достается жилье низкого качества.

Другая сторона этого вопроса - возможность представителей властей манипулирования жилым фондом в своих, часто корыстных, интересах. Это усугубляется еще и тем, что не публикуется детальная информация о распределительной политике властей, системе приоритетов, движении очередников.

В конечном итоге все эти «фильтры» в доступе к общественному жилью расширяют власть местных чиновников, усиливают их роль как контролеров и регуляторов городской среды и людей, проживающих в ней. По оценке английских специалистов, такая политика доступа и распределения муниципального фонда приводит "к столкновению одного стоящего в очереди индивида с другим; натравливает соседа на соседа" [112,с.32], усиливает социальную напряженность.

Таким образом, институт государственного обеспечения, регулирующий общественный жилищный сектор, независимо от его масштабов несет в себе зачатки бюрократизма, субъективизма а, следовательно, и коррупции.

2.2.3. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ЦЕНТРАЛЬНОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА И МЕСТНЫХ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ

Это взаимодействие представляет собой важнейший компонент института жилищной политики. Британский вариант в этом вопросе показывает взаимодействие двух уровней управления в экономически развитой и демократической стране. С точки зрения нашего исследования важна модель такого взаимодействия для понимания устройства института власти в жилищной системе с доминированием института частного предпринимательства.

Главным рычагом центрального правительства по контролю и регулированию действий местных органов власти являются финансы. Система государственных (казначейских) субсидий и дотаций для поддержания низкой нормы процента дает средство для осуществления жилищных программ на местном уровне. Поэтому решение правительства о сокращении субсидий является мощным контролирующим механизмом. Система централизованного контроля осуществляется и через такие меры, как "санкционирование займа" и "установление предельной ставки жилищных затрат", которые также ограничивают самостоятельность местного уровня управления.

Санкционирование займа - это правительственное разрешение на заем денег для программы капитального строительства. Эта программа представляет основное направление деятельности центрального уровня управления. Местные органы решают, где строить - на участке А или В, а какие средства будут направлены на строительство - решает Жилищный департамент центрального правительства.

Предельная ставка жилищных затрат была впервые введена в 1967 году. Эта акция была вызвана проблемой постоянно растущей нормы процента на рынке капитала. В ответ на это центральное правительство ввело субсидии в размере разницы между текущей ставкой нормы процента и 4% (нижняя граница эффективности жилищных затрат). Однако это породило бесконтрольное и неэффективное использование средств на местном уровне. И потому была введена верхняя, предельная ставка процента, которая базировалась на жилищных стандартах, определенных Комитетом "Паркер Моррис" для общественного сектора, и выражалась величиной строительных затрат на одного человека. "Паркер Моррис - стандарт" рассматривался как минимальный, местные власти могли превышать его только на 10%. Министерство обещало пересматривать уровень стандарта жилищных затрат ежегодно. В связи с инфляцией к 1974 году его уровень был повышен на 30%.

Критики предельной ставки считают, что эта мера провоцирует строительство низкого качества из плохих строительных материалов и что это просто отсрочка тех затрат, которые необходимо сделать. На стадии текущего и капитального ремонта приходится вкладывать больше средств, чем до введения предельного стандарта.

Те, кто поддерживает такой подход, утверждают, что предельная ставка жилищных затрат дисциплинирует работу местных органов власти в строительной сфере и поэтому имеет

долгосрочные преимущества. Однако и сторонникам, и критикам ясно одно, что такое мероприятие центрального правительства обеспечивает действенный контроль за строительной деятельностью местных органов власти.

2.2.4. ХАРАКТЕРИСТИКА ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Дефицитность государственного (общественного) жилья, выраженная в неудовлетворенном спросе на него. Действительно, с увеличением общественного жилищного строительства произошло и существенное, непропорциональное увеличение спроса на жилье.

Главная черта этого сектора - низкий уровень квартплаты - создает высокую экономическую привлекательность жилого фонда, стимулирует стремление попасть в него с целью экономии бюджета все большее количество семей, и не только низкодоходных. Тенденция здесь такова: чем больше общественное жилищное строительство, тем сильнее неудовлетворен спрос на него.

Строительство однообразных, монотонных, высокой плотностью застройки жилых массивов с минимальными жилищными стандартами провоцируется, в свою очередь, неудовлетворенным спросом. Поскольку ресурсные возможности общества возрастают с меньшей скоростью, чем потребности, естественным следствием этого является стремление произвести как можно больше жилья из ограниченных средств. В результате - массовое, блочное, с плотной застройкой строительство.

Значительная доля общественного сектора способствует появлению отрицательных симптомов и в общественной психологии: пассивных, иждивенческих Настроений у людей, стремление переложить ответственность за удовлетворение собственной жилищной потребности на государственные органы, а также пренебрежительное отношение к общественной собственности тех, кто в ней проживает. Грязь, исписанные стены, акты вандализма - таковы черты районов, жилье в которых принадлежит местным органам власти.

Деформации в поведении, а именно - насилие, преступность, стрессы, увеличение самоубийств - порождены, в значительной степени, серыми безликими монотонными жилыми массивами общественного сектора. Этот вопрос изучался разными исследователями, которые пришли к единому выводу: "чем выше плотность застройки такими жилищами, тем чаще совершаются преступления" [127,с.4].

Рост бюрократизма и субъективизма в распределительной политике при увеличении общественного жилищного сектора связан с большой неопределенностью в установлении того, кто нуждается острее, и кому какое жилье предоставить. Возможность иметь тот или иной этаж, проживать в том или ином микрорайоне находится в зависимости от воли администраторов. Высокая область свободы, которой располагают чиновники, неизбежно приводит к протекционизму, подкупу и коррупции.

Итак, функционирование общественного жилищного сектора регулируется институтом государственного обеспечения, который по своей природе порождает социальные и экономические проблемы, проиллюстрированные выше на примере Англии. Все эти проблемы, как черты института государственного обеспечения, в гипертрофированном виде наблюдаются в тех жилищных системах, где этот институт приобрел доминирующее значение.

2.3. ИНСТИТУТ ЖИЛИЩНО-КООПЕРАТИВНОЙ СОБСТВЕННОСТИ: ЖИЛИЩНЫЕ АССОЦИАЦИИ

В предыдущих двух параграфах мы рассмотрели устройство институтов частного предпринимательства и государственного обеспечения. Однако исследование базовых институтов жилищной системы с доминированием института частного предпринимательства был бы не полным без рассмотрения третьего базового института - жилищно-кооперативной собственности. В отличие от европейских стран жилищная кооперация в Великобритании играет незначительную роль - менее 2% жилых домов находится в ее собственности. Однако это не мешает увидеть специфику этого института, его функции и проблемы, связанные с его функционированием.

Происхождение жилищных ассоциаций в Великобритании связано с крупными благотворительными обществами середины XIX в., призванными обеспечивать жильем бедных и улучшать жилищные условия представителям рабочего класса. Большинство из них существовали на пожертвования богатых филантропов или крупных промышленных концернов и могли расширять свои микрорайоны за счет доходов, полученных от квартирной платы. В 1893-94 гг. был принят Закон о неприбыльных организациях.

В течение 20-х гг. XX в. возникло новое поколение жилищных ассоциаций. Одной из первых и наиболее значительных была Жилищная Ассоциация св. Панкраса, основанная в 1924 г., которая уделяла особое внимание защите интересов

бедных. "Целью в каждом конкретном случае является переселение живущих в трущобах в пригодные для проживания районы, а также обеспечение жильем молодоженов, которые никогда не имели своего собственного дома, и стариков, вынужденных делить свое жилье с родственниками" [119,с.204].

Хотя, начиная с 1919 года, функции жилищных ассоциаций стали брать на себя местные органы власти, центральное правительство расширило финансовую поддержку не только муниципалитетам, но и кооперации. В 1936 г. была создана Национальная федерация Жилищных Ассоциаций как центральный орган координации и представительства жилищного кооперативного движения. В это время было создано 226 ассоциаций по стране в целом.

После второй мировой войны наблюдался рост кооперативов (до 409 в 1950 г.), хотя и происходил он за счет самостроительных кооперативов. К 1961 г. типы жилищных ассоциаций становились все разнообразнее: некоторые были созданы для специальных целей (обеспечение жильем престарелых и инвалидов); некоторые были созданы для внедрения демократических принципов; были и чисто коммерческие, в состав которых входили и агентства по продаже недвижимости и оценщики имущества. Это добровольное жилищное движение рассматривалось правительством как "третья сила" жилищной политики, как альтернатива общественному сектору и сектору личного жилья. Были предоставлены большие займы для строительства, и к 1936 г. было построено около 7000 новых домов. В 1964 г. правительство расширило займы, направляя все средства через вновь созданное агентство - Жилищную Корпорацию.

Жилищная корпорация имела особую обязанность помогать тем обществам, которые обеспечивали "совладение" жильем, т.е. где члены этого общества совместно владели жильем. Эта новая форма имела преимущества двоякого рода: это общество использовало финансовые выгоды, которое оно получало как собственник жилья и могло получить строительные займы от правительства как кооперация. Этими выгодами стремились воспользоваться в основном молодые специалисты без достаточного капитала, необходимого для приобретения собственного дома.

Таким образом, институт жилищно-кооперативной собственности возник из потребности обеспечения жильем низко доходных групп, которая впоследствии стала реализовываться институтом государственного обеспечения. Вытеснение института жилищно-кооперативной собственности из этой по-

требительской "ниши" произошло за счет того, что помощь бедным оказывалась частными лицами, в основном по благотворительным мотивам. Но этого было крайне недостаточно, и потому государство через специальный институт взяло обеспечение малоимущих на себя. Вместе с тем, институт жилищно-кооперативной собственности является как бы "предтечей" института государственного обеспечения, и такое происхождение кооперативного института объясняет его промежуточное положение в структуре базовых институтов: через него осуществлялась реализация общественных целей частными лицами. В дальнейшем произошло расширение тех функций, которые обслуживает институт жилищно-кооперативной собственности: сохраняется помощь низкообеспеченным, сокращаются расходы по квартплате при совместном владении жильем, но главное - он ориентируется на специфические ценности совместного, кооперированного проживания и особый образ жизни, возникающий при этом. Все это объясняет "живучесть" этого базового института в жилищной системе и широкое его использование в тех странах, где указанные ценности сильно распространены, например в скандинавских.

Глава 3

ГЕНЕЗИС И СУЩНОСТЬ СОВЕТСКОЙ ЖИЛИЩНОЙ СИСТЕМЫ С ДОМИНИРОВАНИЕМ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

В настоящей главе рассматриваются этапы зарождения, становления и функционирования советской жилищной системы. Характер изложения основан не на констатации фактов и событий, произошедших в тот или иной период, а на объяснении происходящего через призму общетеоретической парадигмы функционирования жилищных систем, изложенной в первой главе. На историческом материале данной главы подтверждаются многие теоретические положения: о саморегуляции жилищной системы, о характере взаимодействия базовых институтов при доминировании института государственного

обеспечения, о взаимосвязи идеологии и характере жилищной собственности и т.д.

Изложение подчинено логике теоретической схемы, которая операционализируется в следующие положения:

1) общая политическая и экономическая ситуация конкретного исторического периода;

2) цели, задачи и мероприятия жилищной политики в каждый период;

3) соотношение базовых институтов и последовательная характеристика того, что происходило с каждым из трех институтов (частного предпринимательства, жилищно-кооперативной собственности, государственного обеспечения) в рассматриваемый период;

4) политика в области квартирной платы и налогообложения;

5) краткие социальные и экономические результаты каждого этапа жилищной политики с акцентом на жилищные статусы разных социальных групп и те предпосылки, которые подготовили следующий этап.

3.1. 1917–1921 гг.

Жилищная ситуация накануне революции. Накануне Октябрьской революции 1917 г. в России только началось развитие капиталистических производственных отношений, и поэтому население преимущественно проживало в сельской местности (133,9 млн. чел.), при этом все население составляло 163 млн. чел.) [74]. Жилищная система представляла собой типичную систему отношений с доминированием института частного предпринимательства: жилищное строительство осуществлялось частными лицами и компаниями.

Жилищные условия рабочих, проживающих в городах, в этот период принято характеризовать словами В.И. Ленина как "ужасные тупщобы и подвалы", "самые тесные и самые плохие квартиры" [5]. Действительно, данные земской статистики говорят о тяжелых условиях жизни рабочего класса в Москве, Петербурге и ряде других крупных городов России. Однако, давая такие характеристики, следует помнить, что это типичная ситуация становления капиталистических отношений во всех без исключения странах. Так, например, Ф. Энгельс, описывая положение рабочего класса в Англии в сравнимый исторический период, т.е. перехода к капитализму,

показывает рабочие жилища как "самые отвратительные дома в самой скверной части города", как "жалкие лачуги без всяких удобств" [4]. "В подобном обществе, — делает заключение Ф. Энгельс, — жилищная нужда вовсе не случайность, она — необходимый институт" [3].

Можно согласиться лишь с тем, что жилищная неустроенность рабочих в переходный общественный период — не случайность, поскольку эти рабочие — бывшие крестьяне, не имевшие средств к существованию и потому занявшие нижнюю ступеньку на жилищном городском рынке, снимающие самое дешевое жилье. Однако вторая часть фразы носит слишком идеологический оттенок — необходимый (кому?) институт. Если взглянуть с наших методологических позиций, то, скорее, надо сказать, что она (жилищная нужда) — объективно-историческая неизбежность в этот период.

Разница в этих заключениях очень важна, так как в конечном итоге приводит к разным политическим выводам. Именно поэтому не случаен тезис Ф. Энгельса о том, что "чтобы положить конец этой нужде, есть только одно средство: устранить вообще эксплуатацию и угнетение трудящихся классов господствующими классами" [3]. Следовательно, по мнению Ф. Энгельса, нужна революция как единственно возможное средство решения (в частности) жилищной проблемы в таких условиях. Одно из мероприятий такой революции — перераспределение жилищ (предполагается, что насильственными методами), конфискация их у богатых.

Если же рассматривать жилищную ситуацию переходного периода как объективную и естественно-историческую, то станет ясно, что даже революция (т.е. крайние меры) не способна разрешить жилищную проблему в городах. Она может лишь осуществить "передел" имеющегося, но не создать и не построить новое жилье. Более того, как показывает практика, революции отвлекают от гражданского строительства как такового и тем самым еще более усугубляют жилищную нужду.

"Великий жилищный передел. Исторические парадоксы таковы, что Англия не восприняла революционную программу Ф. Энгельса и К. Маркса, курс на революцию взяла Россия. Цели жилищной политики не были четко сформулированы партией большевиков ни перед революцией, ни сразу после нее "возможно потому, — предполагает западный советолог, — что революционные теоретики были заняты другими более насущными проблемами, возможно потому, что они полагали, что лучше посмотреть, как процесс будет развиваться стихийно, а возможно — они четко не знали, что де-

лать, кроме очевидных мер — конфискации" [126, с. 2]. С нашей точки зрения, все три позиции в равной мере справедливы. Четко не представляя программу перехода к новым "социалистическим" жилищным отношениям, не имея времени на ее глубокую проработку в силу акцента на решения сугубо политических вопросов, руководители партии во многом положились на "творчество народа", которое в итоге и привело к перераспределению жилого фонда. Этот период так и вошел в историю под названием "великий жилищный передел": "буржуазия выдворялась из своих обширных жилищ и в них волею революции вселялись с окраин и подвалов рабочие" [28, с. 447]. Стихийный процесс переселений и уплотнений *был* узаконен только 20 августа 1918 г. Декретом об экспроприации частного домовладения [8, с. 132]. С изданием декрета о национализации домовладений "жилищный передел" не закончился. Он продолжался с новой силой, но протекал более организованно: местные Советы назначали в дома своих комендантов, жилищные отделы Советов осуществляли дело перераспределения жилищ [28, с. 447].

В литературе 60—70-х гг. оспариваются свидетельства 20—30 гг. о стихийности жилищного передела, доказываются, что революционный период проходил под полным контролем партии большевиков [30, с. 25]. Главные аргументы — еще дореволюционный ленинский проект экспроприации жилого фонда у буржуазии и работа Ф. Энгельса "К жилищному вопросу", в которой он писал, что первые действия пролетариата после революции должны начинаться с перераспределения жилья. Однако действия революционных масс вышли за рамки разумного и предписанного классиками марксизма. Доказательством этому является второй период жилищной политики (1921 — 1928 гг.), которая началась с исправления ошибок революционного периода: денационализации городского жилищного фонда в размере 60—80 % и категорического запрета на административное перераспределение и уплотнение [100, с. 8]. Таким образом, была поставлена под сомнение целесообразность "жесткой классовой жилищной политики героической эпохи гражданской войны" [28, с. 447].

Ликвидация института частного предпринимательства. Главное преобразование рассматриваемого периода жилищной политики — в структуре базовых институтов жилищной системы. Институт частного предпринимательства был практически уничтожен Декретом "Об отмене права частной собственности на недвижимость в городах". Им отменялась частная собственность на все без исключения участки — за-

строенные и незастроенные, принадлежащие частным лицам и промышленным предприятиям, ведомствам, учреждениям, находящимся в пределах всех городских поселений. Этим же декретом было установлено, что право строить новые дома во всех городах с населением свыше 10 тыс. чел. является исключительной прерогативой местных Советов [13].

Тем самым центр тяжести жилищной политики был перенесен на институт государственного обеспечения. Именно перед государственным аппаратом в 1919 г. программой партии была поставлена задача уничтожения скученности и антисанитарии старых кварталов, уничтожения негодных жилищ, перестройки старых и построения новых, рационального расселения трудящихся [9, с. 57].

Квартирная плата. Важнейший экономический и политический вопрос — о квартирной плате — в рассматриваемый период фактически не поднимался, хотя это центральный вопрос института государственного обеспечения. Дело в том, что в России еще до революции обострение жилищного кризиса побудило органы царского правительства установить запрет на повышение квартирной платы. С изменением политической системы установленный до революции номинал квартирной платы остался неизменным, а падение реального курса денег свело ее фактическое значение к ничтожной величине, лишь очень немногим стоявшей выше нуля [105, с. 286]. С введением политики "военного коммунизма" Декретом от 27 января 1921 г. квартирная плата была отменена совсем. В результате такой государственной политики жилищное хозяйство городов пришло в полный упадок, жилые дома разрушались, разворовывались. Нового строительства в связи с чрезвычайной политической ситуацией не велось. Экономические итоги этого периода крайне отрицательны.

Жилищные статусы. Что же касается социальной стороны жилищной политики, то до сих пор утверждается, что в период 1917—1921 гг. произошло существенное сглаживание жилищного неравенства, и положение рабочего класса в связи с перераспределительной политикой улучшилось [32]. К сожалению, точных данных по этому вопросу нет: "жилищная статистика не отразила всего процесса "великого передела" жилья" [28, с. 448], однако современные публикации о жизни руководителей партии и государства и некоторые косвенные литературные свидетельства позволяют сделать следующие выводы о системе жилищных статусов разных социальных групп: 1) квартиры прежних руководителей государства были заселены новыми чиновниками партийного и государствен-

ного аппарата, поэтому верхний этаж жилищной стратификации был сохранен; 2) уплотнению и переселению подверглись интеллигенция (учителя, врачи, инженеры, ученые) и предприниматели всех сортов, положение этой группы резко ухудшилось за счет некоторого улучшения положения рабочих; 3) положение крестьянства в целом не изменилось, а в некоторых областях даже ухудшилось в связи с военными разрушениями.

3.2. 1921—1928 гг.

Этот период вошел в советскую историю под названием нэп — новой экономической политики, которая стала необходимой для восстановления, почти полностью разрушенного к этому времени народного хозяйства. Меры новой экономической политики были направлены на возрождение в допустимых пределах рыночных отношений. Замена продразверстки продналогом, свободная торговля, хозрасчет на госпредприятиях, в трестах и синдикатах, допущение частного и иностранного капиталов, концессии, товарные и фондовые биржи, коммерческий кредит, "ножницы цен" на промышленные и сельскохозяйственные товары и их экономическое регулирование, монополия внешней торговли, расширение прав местных органов власти — таковы основные черты этого периода в экономике [67, с. 428].

Изменение в структуре базовых институтов. Опираясь на общие политические принципы, жилищная политика этого периода с целью преодоления жилищного кризиса также стимулировала высвобождение рыночных сил в жилищном секторе. Для этого была изменена структура базовых институтов жилищной собственности путем ограничения сферы действия института государственного обеспечения, возрождения института частного предпринимательства и появления института жилищно-кооперативной собственности.

В 1922 г. был издан Закон "О праве застройки", отменивший собою Декрет от 20 августа 1918 в той его части, в которой право строить дома было предоставлено только местным Советам. В связи с этим 1923—1926 годы в РСФСР стали периодом довольно широкого частного строительства [28, с. 452]:

Сектор	1923 г.	1924 г	1925 г.	1926 г.
Общественный, %	19,3	28,0	34,4	34,8
Частный, %	80,7	72,0	65,6	65,2

Вторым важнейшим мероприятием рассматриваемого периода, направленного на ограничение действия института государственного обеспечения, явилась частичная денационализация домовладений. Наиболее ценная часть жилого фонда была оставлена в руках государства. Деревянные, саманные, глинобитные и т.п. строения были возвращены их прежним владельцам. Распределение жилого фонда по секторам народного хозяйства в момент переписи 1926 г. представлено в табл. 5.

В этот период, что особенно важно с точки зрения нашего исследования, происходила "отладка" такой технологии института государственного обеспечения, которая, с одной стороны, вписывалась в экономический рынок и правовые нормы, а с другой — позволяла эффективно удовлетворять спрос на жилище. Прежде всего, был установлен запрет на всякие революционные деяния в виде административных переселений и уплотнений. Рассматриваемый период ознаменовался упорядочением и уточнением жилищных прав населения страны. По оценке специалистов того времени [28, с. 451], к 1927 г. сложилась стройная система жилищного права, направленная на то, чтобы: 1) обеспечить устойчивость права трудящихся на площадь и этим стимулировать их заинтересованность в бережном отношении к жилью; 2) закрепить перераспределение площади, достигнутое путем "передела" жилищ; 3) планомерно продолжить нивелировку жилищных условий городского населения путем подтягивания к средней фактической душевой норме отстающих в этом плане социальных групп, но отнюдь не за счет урезки жилой площади у тех, которые в пределах санитарной нормы фактически занимают большую площадь.

Политика в области квартирной платы. Особое место в функционировании института государственного обеспечения отводилось в этот период формированию принципов исчисления квартирной платы. Декретом от 20 апреля 1922 г. впервые вводится квартирная плата, регламентировавшая ставки оплаты жилищ в зависимости от

Таблица 5

Распределение жилого фонда по секторам (1926 г.)

Сектор	Жилые строения		Жилая площадь		Стоимость фонда		Число проживающих	
	Число	%	Млн. м ²	%	Млн. руб	%	Тыс. чел.	%
Государственный	512,1	17,8	71,0	46,1	9423	71,4	11 111	42,4
Кооперативный	11,2	0,4	1,3	0,8	0,22	1,6	198	0,8
Частный	2358,7	81,8	81,7	53,1	3574	27,0	198 14 882	56,8
Итого	2882,0	100,0	154,0	100,0	13 217	100,0	26 191	100,0

Источник. БСЭ, 1932, М, с. 449 [28].

социального положения плательщика, от качества квартиры и ее благоустройства, а также от величины расходов, необходимых для содержания домовладений. Действуя без изменения на протяжении 14 мес., при непрерывно падающем курсе рубля, она имела весьма малое практическое значение. Поэтому 13 июня 1923 г. было издано постановление ВЦИК и СНК о введении ставок квартплаты в золотом исчислении. Размеры этой платы были шагом вперед в укреплении домашнего бюджета, однако не достаточны для самокупаемости жилья, которая была возведена в принцип новой жилищной политики. "Основными моментами жилищной политики, — указывал начальник жилищного отдела ГУКХ НКВД Д.И. Шейнис, — являются: хозяйственная постановка эксплуатации жилого фонда на началах самокупаемости и накопления средств внутри самого хозяйства для амортизации и расширения жилфонда путем нового строительства" [100, с. 5]. В связи с этим в 1924, 1925, 1926 и, наконец, 1928 гг. вносились изменения в законодательство по квартирной плате в сторону ее повышения. Так, закон от 1926 г. считался "...робким, недостаточным шагом по необходимому повышению квартплаты", поскольку "политика квартирной платы должна быть направлена так, чтобы оплата за жилище гарантировала как эксплуатацию и ремонт домов, так и их восстановление" [78, с. 561]. Причем, подчеркивалось в резолюции объединенного Пленума ЦК и ЦКК ВКП (б) от 14—20 июля 1926 г., необходимым условием проведения в жизнь этой политики должно быть согласование темпа повышения квартирной платы с темпом общего роста реальной заработной платы рабочих и служащих. Следствием этого явилась установка на "периоди-

ческие повышения квартирной платы" [100, с. 5]. Выделим основные принципы политики в области квартирной платы на примере постановлений ЦИК и СНК СССР "О квартирной плате и мерах к урегулированию пользования жилищами в городских поселениях" от 10 июля 1926 г, а также ВЦИК и СНК РСФСР от 14 мая 1928 г. "Об оплате жилых помещений в городах и рабочих поселках", формально действующих и в настоящее время.

1. Квартирная плата — источник обеспечения самокупаемости жилого фонда; ставки ее должны устанавливаться на уровне необходимых затрат в жилищном хозяйстве.

2. Учет комфортабельности квартиры и ее месторасположения. Так, за отдаленность района квартирная ставка снижалась на 10 %, за отсутствие водопровода, канализации, электрического освещения — на 5—10 %, за темные и полутемные комнаты — на 50—75 %, за подвальные и полуподвальные комнаты — на 20—50 %. Таким образом, плата за квартиру худшего качества занимала меньшую долю в бюджете семьи квартиросъемщика, чем за более комфортабельную.

3. Экономическое регулирование в пользовании квартирами. В жилищном законодательстве отмечалось, что "...отказ от административного регулирования пользования жилой площадью ни в какой мере не означает отказа от регулирования вообще: административный метод регулирования заменен методом экономического воздействия путем применения кратной оплаты излишков занимаемой сверх установленной нормы площади" [100, с. 6].

4. Обеспечение экономической доступности жилища, которое достигалось введением целого ряда льгот для малообеспеченных и установлением предельной ставки квартплаты.

5. Зависимость оплаты жилья от дохода и социального положения квартиросъемщика: для рабочих и служащих, зарабатывающих свыше 125 руб. в месяц, ставки квартирной платы постепенно повышаются таким образом, чтобы она при заработке 275 руб. в месяц не превышала 94 коп за 1 кв. м. На каждые 25 руб. заработка сверх 275 руб. в месяц ставки квартирной платы для рабочих и служащих увеличиваются на 5,5 коп за 1 кв. м жилой площади, но не должны превышать 1 руб. 32 коп за 1 кв. м в месяц" [18].

Здесь необходимо подчеркнуть особенность квартирной платы в этот период: дело в том, что она не может быть названа платой за жилье в действительном смысле этого слова. Это не цена жилья, а так называемый налогообразный сбор, поскольку она определялась исходя из социального положения квартиросъемщика и его дохода [35, с. 20]. Построение квартирной платы по принципу налогообложения было временной мерой, направленной на ограничение капиталистических элементов. Однако уже в 1926 г. ставилась задача привести квартирную плату к ее истинному смыслу. Д.И. Шейнис подчеркивал, что достижением закона о квартирной плате 1926 г. было "введение основной ставки оплаты за единицу жилой площади, определяемой исходя из стоимости эксплуатации и амортизации благоустроенного жилья. Таким образом в сознание населения будет внедряться представление о себестоимости жилища и хозяйственной постановке эксплуатации его, в противовес укоренившемуся и все еще не изжитому взгляду на квартирную плату как на произвольно устанавливаемое обложение" [101, с. 3].

Итак, если выделить главное экономическое значение квартирной платы в рассматриваемый период, то оно заключалось в пополнении доходов местного бюджета для нужд жилищного хозяйства. Это был важный, но недостаточный источник финансирования жилищного сектора. Нужны были дополнительные источники финансирования государственного жилищного строительства. И правительство прибегло к традиционным методам решения этой проблемы — введению соответствующих налогов.

Квартирные налоги. Впервые местный целевой сбор на жилищное строительство (квартирный налог № 1) был введен в 1922 г. В Положении, принятом коллегией Наркомфина, указывалось, что местный квартирный сбор взимается с лиц, занимающих жилые помещения в пределах городских поселений. Исключение составляли милиционеры, учащиеся и пенсионеры. Предельные ставки обложения местным квартирным сбором определялись за 16 кв. аршин жилой площади следующим образом: а) с лиц, состоящих на службе в государственных предприятиях и учреждениях, — по 20 руб. с квадратной сажени в год; б) с прочих лиц — по 40 руб. Дополнительная площадь, превышающая размеры, оплачивается не выше, чем вдвое против ставок за первые 16 кв. аршин жилой площади [69, с. 24].

Таким образом, квартирный налог № 1 взимался со всего (за некоторым исключением) городского населения в

зависимости от занимаемой площади. Этот налог предполагали ввести немного раньше — в декабре 1921 г., поскольку он "обещал крупные финансовые результаты", но решение о его введении было отложено до урегулирования вопроса о квартирной плате [76, с. 32], что демонстрирует тесную связь между такими источниками жилищного финансирования, как квартирная плата и квартирные налоги.

После реформы подоходного налога 1923 г. квартирный налог № 1 перестал существовать, поскольку был унифицирован в подоходном налоге, и таким образом стал составной частью нового подоходного налога. Жилищное строительство было лишено прямого источника финансирования, и потому в 1924 г. решением правительства снова был введен целевой сбор на жилищное строительство, или квартирный налог № 2. Последний отличался от своего предшественника и объектом обложения, и характером построения. К квартирному налогу № 2 привлекались только так называемые нетрудовые элементы (по нашим подсчетам, таковых было 1/3 городского населения), в то время как квартирный налог № 1 платило почти все городское население. Особенность квартирного налога № 2 заключалась в том, что он строился в зависимости не только от занимаемой площади, как квартирный налог № 1, но и учитывал доход квартиросъемщика.

Сходство первых двух квартирных налогов состояло в том, что они имели целевой характер и являлись источником местного бюджета: "поступления целевого квартирного налога обращаются в местные фонды рабочего жилищного строительства" [19].

Квартирный налог № 2 без принципиальных изменений просуществовал до 1930 г.

Таким образом, в течение 1921—1928 гг. велась скрупулезная работа над институтом государственного обеспечения, над принципами и правилами существования общественного жилищного сектора. Многие диктовались реальной жизнью — крайней нуждой большей части населения и тяжелыми жилищными условиями в городах, многое заимствовалось из мировой практики ценообразования и налогообложения, так как для работы в этом направлении были привлечены крупные специалисты в данной области.

Возникновение института жилищно-кооперативной собственности. Исследуемый период жилищной политики примечателен еще и тем, что в это время началось формирование института жилищно-кооперативной

собственности. Начиная с 1921 г. стали возникать жилищные товарищества на основе устава, согласно которому они рассматриваются как самостоятельные организации жильцов, управляющие домами на началах аренды у местных Советов и под их контролем [28, с. 450].

Жилищная кооперация возникла стихийно, как самостоятельное движение снизу. Она не была запроектирована заранее, и потому была развернута дискуссия о ее роли в решении жилищной проблемы. Одни специалисты считали, что "жилищная кооперация является лишь деловым приемом для вовлечения рабочих сбережений в общее русло осуществления хозяйственного плана государства" [65, с. 4]. Другие утверждали, что задачи жилищной кооперации значительно шире: это и участие трудящихся в управлении, и удешевление, и улучшение его качества, бережное отношение к жилью, рациональное его использование и т.д.

В итоге дискуссии возобладала точка зрения о том, что перед жилищной кооперацией стоят разнообразные задачи, но главной является привлечение средств населения для того, чтобы "хотя бы в минимальной степени ослабить жилищный кризис" [102, с. 2]. Декретом от 19 августа 1924 г. "О жилищной кооперации" было установлено три ее вида:

- 1) жилищно-арендные кооперативные товарищества (ЖАКТ), призванные использовать и эксплуатировать муниципализированные домовладения;

- 2) рабочие жилищно-строительные кооперативные товарищества для строительства новых и восстановления разрушенных домов (РЖСКТ), пользовавшиеся поддержкой государства в виде материальных и финансовых льгот;

- 3) общегражданские жилищно-строительные кооперативные товарищества (ЖСКТ), объединяющие группы кустарей, ремесленников и мелкой буржуазии, лиц свободных профессий, квалифицированных служащих, т.е. те слои населения, которые могли создавать кооперативы без прямой поддержки государства.

После принятия Закона 1924 г. ЖАКТы стали возникать во всех городах СССР, и к концу этого года основная часть муниципализированного жилищного фонда была охвачена жилищными товариществами. На ЖАКТы возлагались задачи двоякого рода: с одной стороны, воспитание у населения чувства хозяина и развитие опыта самоуправления, с другой — эксплуатация жилищного фонда на принципах самоокупаемости. ЖАКТы довольно успешно реализовывали

обе эти задачи и действовали как автономные кооперативные организации, состоящие с коммунальными органами в отношениях арендодателя и арендатора.

Развитие жилищно-строительной кооперации столкнулось с большими трудностями и прежде всего с проблемой паевых средств рабочих. Фактическое безденежье рабочих масс вынуждало к созданию весьма льготных условий: денежный взнос составлял не более 10 %, а ссуда государства — 90 % со сроком возврата в 60 лет. Многие кооперативы возникали в основном за счет государственных средств, при этом на протяжении всего периода кооперативное строительство происходило очень медленно и было крайне дорогостоящим.

Итоги новой жилищной политики. К концу рассматриваемого периода были сформированы следующие основные принципы жилищной политики, которые легли в основу постановления ЦИК и СНК СССР от 4 января 1928 г. "О жилищной политике" [28, с. 696]: усиление темпа строительства новых жилищ; упорядочение организации жилищного строительства и его удешевление; максимальное накопление средств внутри самого жилищного хозяйства, в частности за счет квартирной платы; правильная и целесообразная постановка управления и эксплуатации жилищного фонда; укрепление и развитие кооперативного жилищного строительства; возможно большее привлечение частного капитала в жилищное строительство.

Таким образом, главный итог этого периода — формирование такой системы базовых институтов, в которой есть место и институту частного предпринимательства, и жилищно-кооперативной собственности. Правда, институт частного предпринимательства имел очень ограниченную сферу действия, поскольку были ликвидированы частная собственность на землю и коммерческое жилье. Тем не менее был взят курс на разумное соотношение институтов жилищной собственности и выработаны основы жилищной политики на будущее.

В системе жилищных неравенств в этот период происходило сглаживание уровня обеспеченности разных социальных групп во многом за счет демографических, миграционных и политических факторов. Перепись 1926 г. установила следующее распределение жилой площади в городах по социальным группам населения [28, с. 450]:

	Рабочие	Служащие	Прочие	Всего
Удельный вес группы в составе населения, %	40,2	36,3	23,5	100
Удельный вес группы в пользовании жилой площадью, %	33,1	42,6	24,3	100
Средняя норма на душу населения в каждой группе, м	4,9	6,9	6,1	5,9

Однако средний уровень обеспеченности жильем оставался по-прежнему очень низким, в то время как заложенный экономический механизм жилищного хозяйства в этот период и разработанные основы жилищной политики давали все основания ожидать более значительных результатов.

Итак, в целом анализ периода 1921—1929 гг. показывает, что жилищная политика формируется только в процессе взаимодействия с существующими объективными условиями, а не является наперед заданным планом конструирования жилищной реальности.

3.3. 1929–1955 гг.

Этот период охватывает широкий событийный пласт советской истории: индустриализацию, коллективизацию, войну и послевоенное восстановление народного хозяйства. Однако с точки зрения политической системы период выглядит достаточно монистичным — происходило становление и развитие авторитарного режима, характеризующегося жесткой централизацией управления экономикой, массовыми репрессиями, идеологическим прессингом и культом личности Сталина. Именно в этот период была создана и достигла максимального развития жилищная система с тотальным доминированием института государственного обеспечения. Ее основы были заложены в 30-е гг. в период осуществления форсированной индустриализации путем последовательного отрицания принципов жилищной политики 1921—1928 гг.

Сформировавшаяся к концу 1928 г. практика поддержания разнообразных форм жилищной собственности, внедрения самокупаемости жилищных отраслей на основе дифференцированной квартплаты, привлечения частного капитала в жилищное строительство и развития всех форм жилищной кооперации не устраивала идеологов ускоренной индустриализации. С 1929 г. начинается демонтаж так и не успевшего окончательно сложиться экономического механизма жилищного обеспечения, и, прежде всего, было запрещено частное строительство. Если в 1928 г. частными застройщиками было

занято 3,4 млн. кв. м жилой площади, то в 1929 г. уже 3, в 1930 г. 0,9, а в 1931 г. 0,6 млн. кв. м [28, с. 457].

Изменение целей жилищной политики. Постановление "О жилищной политике" еще действовало, однако цели се уже были изменены: во главу угла было поставлено расселение рабочей силы вокруг промышленных новостроек. Вообще говоря, это явилось логическим следствием курса на ускоренную индустриализацию. За период 1929—1932 гг. было построено 1500 предприятий, за 1933—1937 гг. — 4500 и за 1938—1940 гг. — 3000 [74, с. 33]. Для обеспечения работы этих предприятий требовался огромный приток рабочих в промышленность. Мобильной формой комплектования кадров предприятий истроек за счет излишков трудовых ресурсов села явилась созданная в начале 30-х гг. государственная система оргнабора рабочих, с помощью которой было набрано большое количество неквалифицированной рабочей силы для городов (18 млн.). В довоенный период в СССР наблюдалась самая высокая за всю историю страны интенсивность прироста городского населения за счет перекачки трудовых ресурсов из села в город [52, с. 128].

Огромная армия рабочих требовала скорейшего расселения, и 30 января 1929 г. ЦИК и СНК утвердили Положение о мерах содействия строительству жилья для рабочих. Согласно этому Положению, для финансирования рабочего жилищного строительства образовывались специальные капиталы Центрального банка коммунального хозяйства и жилищного строительства, источниками которых являлись специальные ассигнования из госбюджета, отчисления из фондов улучшения быта рабочих и служащих, целевой квартирный налог [18]. Однако принятых мер было недостаточно, и 25 марта 1931 г. принимается Постановление ЦК ВКП (б) "О быстрейшем обеспечении жилищами рабочих угольной промышленности и о развитии облегченного жилищного строительства", согласно которому в текущем году должно быть развернуто строительство стандартных домов в объеме, удовлетворяющем потребность не менее 700 тыс. рабочих и их семей; а также должно развиваться облегченное строительство с максимальным применением сборных стандартных деревянных домов, изготавливаемых заводским способом [11, с. 73—74]. Это постановление привело к тому, что дома для рабочих, строившиеся в этот период, в основном были барачного типа, неблагоустроенные и некомфортабельные. Качество жилищного строительства резко упало, и в 1934 г. СНК СССР вынужден был принять Постановление "Об изменении жилищного

строительства", в котором указывалось, что "облегченное малоэтажное, каркасное, щитовое и барачное строительство допускать в качестве временных жилищ только с разрешения СНК союзных республик" [18].

Капитальные вложения в рабочее жилищное строительство возрастали год от года. В 1927 г. на эти цели тратилось 493,1 млн. руб., в 1928 г. 582,7, в 1929 г. 650, в 1930 632,4, а в 1931 г. 833 млн. руб. [70]. Тем не менее, средств для обеспечения рабочим нормальных жилищных условий не хватало — сказывался "всасывающий эффект" индустриализации, забирающий все большее количество ресурсов в промышленность, а людей — в города.

В целях максимальной экономии средств на жилищные нужды в градостроительстве был взят курс на типовое проектирование жилищных единиц минимальных стандартов. В постановлении СНК СССР "О типовых проектах жилищного строительства", принятого 21 июля 1939 г., так и указывалось: "...при разработке типовых проектов массового строительства предусмотреть проектирование жилых секций с квартирами небольшой площади и не допускать при проектировании ничем не оправданных архитектурных излишеств" [13]. Именно с этого и началась эра "социалистических" городов с массивами унылых прямоугольных конструкций с жилыми ячейками. Именно это постановление стало прелюдией к тотальному распространению технологии крупнопанельного домостроения, рассчитанного на гигантские ведомственные стройбазы. В этот период были окончательно разрушены русские архитектурные традиции, распущены независимые архитектурно-художественные объединения, мастерские зодчих были реорганизованы в административные подразделения внутри проектных институтов.

Ликвидация института жилищно-кооперативной собственности. Большие изменения за рассматриваемый период произошли и в институте жилищно-кооперативной собственности. К его началу (1929 г.) в СССР существовало два вида кооперативов — арендные (ЖАКТы) и строительные (ЖСК). Первые два года периода характеризуются дальнейшим развитием ЖАКТов. К концу 1926 г. доля ЖАКТов в использовании муниципализированного жилого фонда составляла 49, а к 1931 г. 75 % [28, с. 456]. Наряду с этим ЖАКТы начинают охватывать своим влиянием и промышленный жилищный фонд. С их помощью начинает осуществляться политика закрепощения работников за предприятием. К февралю 1931 г. проводится закон, согласно которому "работники предпри-

ятий, потерявшие с ним трудовую связь вследствие нарушения трудовой дисциплины, теряют право на площадь в домах этих предприятий" [28, с. 456] и автоматически выбывают из состава членов ЖАКТа. Окончательное прикрепление работников к их месту жительства и месту работы достигается установлением единой паспортной системы по СССР и обязательной пропиской паспортов в декабре 1932 г.

Доля строительных кооперативов в общем объеме жилищного строительства начинает резко падать: в 1924—1928 гг. доля капиталовложений, освоенных кооперативами в общем объеме капвложений, составляла 14, в 1929—1932 гг. 7 и, наконец, в 1933—1937 гг. 4 %. При этом жилищно-строительные кооперативы в данный период начинают переходить на тип закрытого хозяйства, обслуживающего нужды определенного промышленного предприятия [28].

Таким образом, жилищная кооперация во всех ее формах была поставлена в зависимость от промышленных предприятий, а население страны прикреплено к месту проживания и определенному месту работы.

Однако до 1937 г. жилищная кооперация все же являла собой небольшие очаги демократического управления, хотя и в очень ограниченной, усеченной, форме. Это входило в противоречие с нарастающим централизованным бюрократизмом в управлении, и центральная власть приняла решение о ликвидации жилищно-арендной кооперации и о полном прекращении государственной помощи жилищно-строительным кооперативам, обрекая тем самым их на гибель. В постановлении ЦИК и СНК СССР "О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах", упразднявшем ЖАКТы, отмечалось, что "фонд ЖАКТов, составляющий 53 млн. кв. м жилой площади, находится в совершенно неудовлетворительном состоянии, поскольку оказался в руках по существу бесконтрольных, независимых от местных Советов мелких коллективов жильцов, лишь формально объединенных в союзы жилищно-арендной кооперации" [98].

Обвинение ЖАКТов в неудовлетворительной эксплуатации жилья являлось необоснованным, так как хотя она и действительно не достигала нормального уровня, однако была значительно выше по качеству эксплуатационной деятельности местных Советов, которым и был передан фонд арендной кооперации. "Длительный спор между сторонниками административного управления домами (муниципальные тресты) и жилищной кооперации был разрешен в пользу кооперации. Обследования РКИ в 1930 и 1931 годах установили, что жи-

лишно-арендные кооперативы по сравнению с домовыми трестами проявляют больше хозяйственности, больше заботы о ремонте и санитарном состоянии домов, больше внимания к удовлетворению нужд населения. Жилищно-арендная кооперация признана основной и наиболее целесообразной формой эксплуатации обобществленного жилищного фонда" [28, с. 469]. И потому главное обвинение жилищной кооперации, вынесенное бюрократической системой, заключалось в ее независимости и неподконтрольности.

Итак, 1937 г. стал годом всеобъемлющего распространения института государственного обеспечения, поскольку оба альтернативных института жилищной собственности — частного предпринимательства и жилищной кооперации — были ликвидированы.

Налоговая политика. Одним из важнейших источников финансирования государственного жилищного строительства были и остались прямые налоги с населения. Налоговая реформа 1930 г. унифицировала в очередной раз квартирный налог № 2, существовавший с 1924 г. Он вновь был поглощен подоходным налогом, который поступал в центральный бюджет и направлялся на нужды индустриализации. Жилищное строительство вторично оказалось без такого важного источника финансирования, как целевой налог. Поэтому в 1931 г. по "инициативе трудящихся масс" были введены единовременные сборы на нужды хозяйственного и культурного строительства в городах и на селе и единовременный сбор на нужды жилищного строительства в городах. Сборы были повторены в 1932 г. и затем, начиная с 1933 г, сделались постоянной частью системы налоговых платежей населения в форме единого сбора на нужды жилищного и культурно-бытового строительства (культжилсбор) [49, с. 282]. Таким образом, как только квартирный налог № 2 был "впитан" подоходным налогом, ему на смену пришел квартирный налог № 3, который просуществовал до 1943 г.

Квартирный налог № 3 по принципам взимания ничем не отличался от подоходного налога: объектом и того и другого обложения была заработная плата рабочих и служащих, причем целевой жилищный сбор составлял около половины от общей суммы платежей городского населения (табл. 6). Характерно, что квартирный налог № 3 никак не был связан с жилой площадью, занимаемой квартиросъемщиком; тем самым исчез жилищный характер этого налога. В то же время те изменения, которым подвергался квартирный налог № 3, являлись следствием изменений характера подоходного налога.

Г.Л. Марьяхин прямо указывает на это: "В 1940 году в связи с изменением подоходного налога были внесены существенные изменения в построение сбора на жилищное строительство" [68, с. 200].

И еще одно изменение, произошедшее с квартирным налогом в этот период, — он перестал быть прерогативой местного бюджета, значительная доля его стала вноситься в государственный бюджет. Это является одним из свидетельств ослабления власти местных органов и усиления диктатуры центра. Единственное, что "роднит" квартирный налог № 3 с предыдущими — его целевой характер, предназначенность для жилищного строительства.

В 1943 г. произошло очередное слияние подоходного налога с целевым жилищным сбором, или квартирным налогом № 3. Специалисты отмечают, что это объединение вызывалось необходимостью упростить работу налогового аппарата и сократить излишние расходы на его содержание. Целесообразность этого мероприятия объяснялась еще и тем, что плательщиками в обоих случаях были одни и те же лица, порядок уплаты был одинаковым, различие заключалось лишь в размерах и сроках платежей [80, с. 310].

Важно еще раз подчеркнуть, что между квартирным и подоходными налогами в период с 1930 по 1943 г. не было никакой разницы с точки зрения принципов построения и характера обложения населения.

Таким образом, к 1943 г. подоходный налог включал в себя три квартирных налога: 1922—1923, 1924—1930 и 1931—1943 гг. Их общая доля, по нашим оценкам, составляет более 50 %, в том числе доля последнего квартирного налога — 46 % (рассчитано по [82, с. 69]).

Для наглядности процесс преобразования подоходного налога показан на рис. 7.

Отметим несколько принципиальных моментов. Во-первых, квартирные налоги в отличие от прочих налогов имели целевой характер. Все постановления, сопровождающие введение этих налогов в жизнь, декларировали их

Таблица 6

Некоторые налоговые доходы в государственном бюджете, млн. руб.

Год	Подходный налог с населения	Сбор на нужды жилищного строительства
1931	328,9	260,0
1932	533,2	542,7
1933	631,1	667,1
1934	773,2	761,8
1935	874,7	836,1
1936	1205,3	1176,9
1937	1496,5	1463,2
1938	1953,4	1857,1
1939	2537,3	2366,4
1940	3677,3	3083,6

•Источник: Плотников К.Н. Очерки истории бюджета советского государства. - М., 1955. - С. 126, 181, 247.

целевое предназначение: "на нужды строительства рабочих жилищ". Во-вторых, с каждой последующей реформой принципы обложения подходным и квартирным налогами сближались. Так, квартирный налог № 1 взимался пропорционально занимаемой площади, доходы квартиросъемщика при этом не учитывались; налог № 2 строился с учетом одновременно и дохода, и занимаемой площади; принципы исчисления налога № 3 и подходного налога уже полностью совпадают. В-третьих, этот процесс сопровождался выхолащиванием сути квартирного налога, его отрывом от жилищных условий семьи. И, наконец, немаловажно то обстоятельство, что каждый последующий

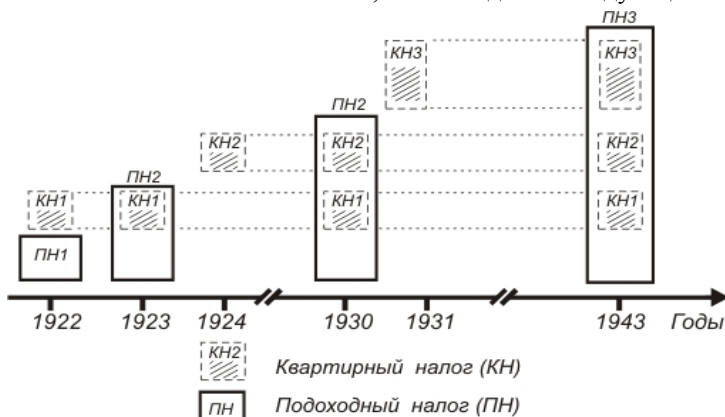


Рис. 7. Соотношение квартирного и подходного налогов по этапам реформ налогообложения.

квартирный налог вводился сразу же после поглощения предыдущего, поскольку необходимо было компенсировать источник финансирования жилищного строительства.

С 1943 г. квартирные налоги как элементы налоговой системы перестали существовать, к этому же времени произошло перерождение подоходного налога. Главной его целью стало не регулирование предпринимательской деятельности и доходов, а формирование средств централизованного бюджета для строительства государственного жилья.

Действительно, подоходный налог с городского населения, введенный в 1922 г. как элемент новой экономической политики, имел своей целью регулирование тех групп населения, которые получали совокупные доходы (а) от участия в торговых, промышленных и кредитных предприятиях в качестве собственников, совладельцев, арендаторов, пайщиков, вкладчиков, (б) от занятий торговлей, подрядами, поставками, посредничеством, коммивояжерством, биржевыми и кредитными операциями, (в) от денежных капиталов, процентных и дивидендных бумаг и т.д. [68, с. 74]. Положение 1922 г. о подоходном налоге не предусматривало обложения заработной платы рабочих и служащих, а также доходов государственных и кооперативных предприятий [68, с. 76].

При введении в жизнь подоходный налог рассматривался как очень важный инструмент экономической политики государства, но с точки зрения дальнейших перспектив ему отводилась тактическая, временная, роль. В программе КПСС, принятой на VIII съезде, указывалось, что "РКП будет отстаивать переход от системы контрибуций с капиталистов к прогрессивному и поимущественному налогу. А поскольку этот налог переживает самого себя в силу широко проведенной экспроприации имущих классов, покрытие государственных расходов должно основываться на непосредственном обращении части доходов от различных государственных монополий в доход государства" [9, с. 56—57].

Таковы были исходные принципы подоходного обложения, однако к 1943 г. и в дальнейшем подоходный налог стал рассматриваться как "дополнительный источник бюджетных средств для повышения жизненного уровня трудящихся и обеспечения расширенного воспроизводства" [95, с. 272]. Действительно, в большей своей части подоходный налог через государственный бюджет

финансировал жилищное строительство, однако характер его не был целевым, как квартирные налоги. Именно поэтому механизм финансирования жилищного строительства приобрел латентный характер, что в дальнейшем послужило укреплению идеологической основы института государственного обеспечения.

Квартирная плата. Вторым важнейшим источником финансирования жилищного хозяйства являлась в рассматриваемый период квартирная плата. Никаких изменений в принципах ее исчисления не произошло, оплата городских квартир производилась согласно постановлению 1928 г. Вместе с тем само построение квартирной платы было таково, что с изменением социального положения и качества жилища квартиросъемщика (при той же площади) она изменялась, поскольку *зависела* и от дохода, и от комфортабельности жилья. Поэтому поступления в жилищное хозяйство в виде квартирной платы увеличивались с ростом уровня заработной платы и улучшением качества жилого фонда. Для различных категорий плательщиков в рассматриваемый период тарифная ставка за 1 кв. м колебалась от 44 к. до 1 р. 32 к.

Итоги жилищной политики периода. Итак, подведем итоги третьего периода жилищной политики. К 1940 г. средняя обеспеченность городского жителя составляла 6,5 кв. м [74]. Для сравнения напомним, что в 1926 г. эта цифра составляла 5,9 кв. м, т.е. прирост жилплощади на 1 человека был незначителен, однако необходимо иметь в виду огромный миграционный приток населения в города в этот период. Экономическую результативность послевоенного периода жилищного строительства оценивать еще сложнее — он был почти полностью посвящен восстановлению разрушенных городов.

Принципиальная особенность рассматриваемого периода заключалась в характере изменения положения разных социальных групп в жилищной системе. В период с 1929 г. до начала 50-х гг. в стране была самая высокая за годы Советской власти интенсивность жилищной мобильности за счет административных и репрессивных мер, широко распространенных в этот период. Так, согласно Закону 1929 г., из домов обобщественного фонда были выселены граждане, принадлежащие к "нетрудовым" категориям населения [28, с. 456]. В довоенное время огромный размах репрессий во всех социальных слоях привел к освобождению квартир высшего и среднего руководящего состава, служащих

всех категорий и т.д. В эти квартиры вселялись новые руководители и работники аппарата, военные, служащие, которые, в свою очередь, также подвергались репрессиям (высылке, расстрелам). Таким образом, волны жилищной мобильности совпадали с этапами политических репрессий.

Главный итог исследуемого периода — создание жилищной модели с гипертрофированным распространением института государственного обеспечения до масштабов всей жилищной системы и, следовательно, сведение всех форм обеспечения жильем к государственной, ведомственное управление жилищными ресурсами, полное закрепление населения страны за местом жительства и местом работы. Таковы основные черты этой модели, просуществовавшей до 1955 г. без существенных изменений.

3.4. 1955–1985 гг.

Этот период в экономическом, политическом и социальном плане является логическим следствием предыдущего, и все же существенным образом отличается от него. Административно-командная система отношений, вышедшая из недр политической диктатуры сталинского периода, характеризовалась большей степенью свободы, предоставленной субъектам управления. Вместе с тем это была все та же централизованная, иерархически упорядоченная, ведомственно- и партийно-управляемая социальная система. С нашей точки зрения, оба периода представляют собой единый этап, поскольку в это время административно-командная система пережила все фазы своего развития, полностью продемонстрировав свои возможности достигнутыми успехами в восьмой пятилетке, пережив стагнацию (застой) в 1970—1982 гг. и скатившись в предкризисное состояние в 1982—1985 гг. На жилищной системе, функционирующей в данный период, непосредственно отразились все фазы экономического состояния: и подъем, и застой, и кризис. Это была *все та же* жилищная система с доминирующей ролью института государственного обеспечения, порожденная политической и экономической системой 30-х гг., но ориентированная на иные цели, существовавшая в иную технологическую эпоху и потому имеющая сильные отличия.

Цели и средства жилищной политики. Цель жилищной политики этого периода, сформулированной на XXI съезде КПСС в 1959 г., заключалась в "осуществлении перехода в распределении жилой площади к предоставлению отдельной квартиры на семью" [15] с тем, чтобы к 1980 г. каждая семья

могла проживать в отдельной квартире. Это было одно из важнейших направлений "прожекторской" 20-летней перспективы — "наше поколение будет жить при коммунизме" [67, с. 430], инициируемое административной системой, базирующееся на вере в неограниченные возможности волюнтаристского изменения мира.

Вместе с тем это было качественно новое направление в развитии жилищной системы, ориентации ее не сугубо на нужды развития производства, но и на потребности отдельного человека. Одной из важных политических акций в этом направлении было Постановление Совета Министров СССР от 30 мая 1958 года "Об изменении порядка планирования капитальных вложений на жилищное, коммунальное, культурно-бытовое строительство и на развитие строительной индустрии" [13], согласно которому капиталовложения на жилье были отделены от промышленных и тем самым перестали растворяться в производстве.

Программным постановлением этого периода, наметившим средства для реализации крупномасштабной жилищной программы, явилось Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 31 июля 1957 года "О развитии жилищного строительства в СССР" [13, № 9—102]. Увеличение капиталовложений, создание индустриальной базы домостроения, стимулирование всех видов строительства — кооперативного, индивидуального, хозяйственным способом предприятий, повсеместное внедрение типовых проектов, выделение средств на жилье не только по ведомственным, но и территориальным каналам — таковы основные мероприятия начального этапа рассматриваемого периода.

Доля капитальных вложений в жилищное строительство в общей сумме капитальных вложений в период 1955—1960 гг. колебалась в пределах от 23 до 25 % [50], что являлось рекордным значением для всего советского периода жилищного строительства. Достижения в виде 11—12 квартир, вводимых ежегодно в указанные пять лет в расчете на 1000 жителей [50], можно почти полностью отнести за счет сформированной базы поточно-индустриального строительства. Ее созданию было уделено значительное внимание. 7 июля 1958 г. было принято Постановление "О расширении применения типовых проектов в строительстве", в котором были определены меры по разработке, отбору и внедрению типовых проектов в строительство, усилению контроля за выполнением задания по их применению [15, с. 335—340]. В целях максимальной типизации сборных железобетонных конструкций и ограни-

чения количества их типоразмеров Госстроем СССР был утвержден единый каталог конструкций для жилищного и гражданского строительства. В результате этих правительственных решений жилищное строительство в стране было почти полностью переведено на конвейер, осуществляющий типовую многоквартирную застройку большими однообразными массивами силами крупных строительных организаций, деятельность которых управлялась из единого центра.

Таким образом, государственная форма обеспечения населения жильем, завершившая процесс институционализации, т.е. юридического и организационного устройства, в сталинский период, во времена Н.С. Хрущева получила свое технологическое воплощение и тем самым окончательно приобрела устойчивое существование, потенциально вобрав в себя инерционное сопротивление к альтернативным формам обеспечения населения жильем.

Доля государственного жилищного сектора в период с 1955 по 1960 г. начала возрастать и абсолютно, и относительно очень быстрыми темпами: объем ввода жилья государственными строительными организациями составил в 1956—1960 гг. 474,1 млн. кв. м и, постепенно увеличиваясь, достиг к 1981—1985 гг. 550 млн. кв. м, что составило более 80 % от общего жилищного строительства [26, с. 8].

Окончательная метаморфоза подоходного налога. Финансирование государственного жилищного строительства осуществлялось из государственного бюджета, при этом основным источником финансирования оставался подоходный налог. Проведенный выше исторический анализ позволил увидеть внутреннюю связь между подоходным налогом и финансовыми средствами на жилищное строительство в виде целевых квартирных налогов в период с 1922 по 1943 г. Таким образом, в описываемый период полностью завершилась метаморфоза, в результате которой целевой квартирный налог принял форму подоходного налога. Связано это было с изменениями, произошедшими с квартирной платой начиная с 1961 г. Дело в том, что денежная реформа 1961 г., изменившая масштаб цен, но никак не отразившаяся на постановлении 1928 г., по которому взималась квартирная плата, привела к тому, что все население стало оплачивать жилье по единой, предельной, ставке. В начале 60-х гг. квартирная плата перестала быть налогообразным сбором, потеряла связь с зарплатой квартиросъемщиков и качеством жилья, но так и не стала ценой жилища, а превратилась в чисто символическую номинальную величину. Это создало иллюзию, что жилище может

быть бесплатным. К 1980 г. было намечено отменить ее совсем [10, с. 271].

Такие изменения квартплаты привели к постепенной стабилизации доходов жилищного хозяйства с единицы площади, однако в связи с удорожанием 1 кв. м жилой площади в силу большей комфортабельности и благоустроенности строящегося жилья эта отрасль стала убыточной и была переведена на государственные дотации. Источником этих дотаций стал подоходный налог в той его части, которая до этого времени не расходовалась на жилищное строительство. В действительности происходило одновременно два синхронных процесса: с одной стороны, поступления от квартплаты росли значительно медленнее затрат на эксплуатацию жилья, которые раньше были в основном связаны с ростом зарплаты, обеспечивающим устойчивое повышение доходов жилищного хозяйства в силу налогообразного характера квартплаты, а с другой стороны, увеличились поступления в бюджет от подоходного налога, поскольку практически подавляющее большинство населения в связи с непрерывным ростом денежных доходов при неизменной доходной шкале налогообложения стало выплачивать часть зарплаты по максимальному проценту.

История дает еще один аргумент в пользу вывода об изменении сути подоходного налога. В 1960 г. был принят Закон "Об отмене налогов с заработной платы рабочих и служащих" [15, с. 439]. При этом в докладе Н.С. Хрущева отмечалось, что "существование налогов с населения не вызывается необходимостью ни с точки зрения их классового значения, как это имело место в прошлом в смысле ограничения доходов капиталистических элементов, ни с точки зрения обеспечения доходов государственного бюджета СССР" [68, с. 240]. Однако выполнить намеченное оказалось невозможным, и закон не был реализован. Действительно, это обоснование имеет отношение к подоходному налогу в его первоначальном смысле, но не работает для квартирного налога, которым тогда уже являлся подоходный налог. Отмена налога могла состояться при условии увеличения квартирной платы до размеров самокупаемости и самофинансирования жилья. Руководителями страны был выбран другой путь — квартплату, как уже указывалось, было намечено отменить. Однако одновременная отмена подоходного налога и квартирной платы предполагала нахождение альтернативного источника финансирования жилищных отраслей, а это, в свою очередь, требовало коренной реформы всей экономической системы, позволяющей найти

новую основу для государственного бюджета. Такая задача и ставилась реформой 1965 г., но не была решена.

Таким образом, так называемый подоходный налог с населения являлся прямым вычетом из заработной платы для финансирования, как жилищного строительства, так и эксплуатации жилого фонда. Последнее доказывает не столько тот факт, что в период с 1960 по 1986 г. имело место прямое количественное совпадение между расходами на жилищные отрасли из государственного бюджета и подоходным налогом (рис. 8), сколько обычную логику практических действий любого государства в сходных условиях. Это показал еще в 20-х гг. С.Г. Струмилин: "Допустим, что услуги связи становятся бесплатными для потребителя. В таком случае их оплату должно взять на себя государство, а для этого оно должно повысить налоговое обложение, например, путем повышения действующих ставок промыслового налога или введением какого-либо нового акциза. В других случаях точно такое же рассуждение пришлось бы повторить в отношении школ, больниц, суда, милиции и т.д." [91, с. 153].

Здесь важно иметь в виду три принципиальных обстоятельства.

1. Механизм внешней бесплатности жилья зависит от конкретной исторической обстановки. В нашей стране он обеспечивается прямым налогообложением (а мог бы и косвенным — существо дела от этого не меняется). Очевиден тот факт, что если государство осуществляет регуляцию жилищных отношений, предоставляя бесплатное или дешевое жилье каким-либо социальным группам, то оно аккумулирует необходимые для этого средства через налоговую систему. И СССР, конечно, был не исключение. Однако связь между вкладом населения в государственный бюджет и построенным на эти средства жилым фондом в рассматриваемый период с годами все более вуалировались, что позволило в 60-х гг. создать, а затем поддерживать идеологический миф, что все жители страны находятся на иждивении у государства.

2. Утверждение о том, что подоходный налог является реальным источником финансирования жилищных отраслей, не следует понимать буквально в том смысле, что именно те деньги, которые собраны в виде подоходного налога,

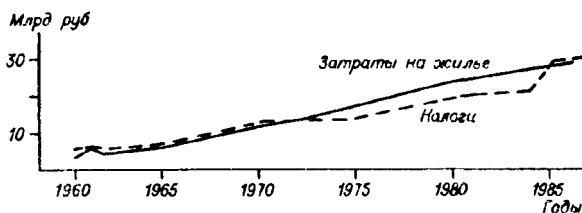


Рис. 8. Соотношение всех государственных затрат на жилье и налогов с населения в период 1960–1987 гг.

Источник: "Народное хозяйство СССР в 1965 г.", с. 781; "Народное хозяйство в СССР в 1970", с. 730; "Народное хозяйство СССР в 1975 г.", с. 742; "Народное хозяйство СССР в 1985 г.", с. 425, 559; "Народное хозяйство СССР в 1972-1987 гг.", с. 517.

непосредственно перераспределяются на строительство и эксплуатацию жилого фонда. Известно, что мобильность государственного бюджета обеспечивалась в этот период не целевым характером его построения по принципу "общего котла", когда нет четкого закрепления определенных источников доходов за конкретными направлениями расходов. Именно поэтому мы говорим не о механическом закреплении подоходного налога за государственным жилищным сектором, а о количественных пропорциях и принципиальном построении подоходного налога как целевого жилищного сбора, и только в этом качестве рассматриваем его как первоисточник финансирования жилищных отраслей.

3. Процесс изменения сути и роли подоходного налога и сформировавшийся в связи с этим механизм внешней бесплатности жилья не были порождением чьей-либо осознанной руководящей воли. Инерционность и взаимосвязанность экономических процессов, закреплённые в инструкциях, которые обеспечивают преемственность финансового планирования, являются главными факторами обеспечения латентности жилищного финансирования через систему прямого налогообложения. И потому этот процесс представляет собой продукт исторического саморазвития жилищной системы в условиях ее инерционного функционирования и, в каком-то смысле, стечения случайных обстоятельств, умело использованных в 70—80-е гг. идеологической пропагандой с целью удержания, сохранения существующих жилищных отношений.

Раскол института государственного обеспечения. В 1930—1950-е гг. институт государственного обеспечения имел следующую технологию. Средства, предназначавшиеся для государственного жилищного строительства, изымались у населения прямыми налогами и распределялись через много-

канальную систему финансирования и ресурсного обеспечения из единого центра по отраслевому принципу и хозяйственным приоритетам. Организация распределения построенных министерствами и ведомствами квартир осуществлялась как бесплатная раздача в порядке очереди по месту работы. Оплата этих квартир производилась по квартирной плате, дифференцированной по потребительским свойствам квартир и доходам квартиросъемщика, но не связанной со строительными и эксплуатационными расходами.

Главное отличие устройства института государственного обеспечения в 1960—1980-е гг. заключается в существовании противоборствующих субъектов обеспечения жильем, с одной стороны, ведомств и министерств, а с другой — территориальных органов власти в лице местных Советов. Такое противоречие, неразрешимое в рамках существующей политико-экономической системы, стало основой для социальных и политических конфликтов, приведших в итоге к кризисному состоянию института государственного обеспечения в его существующей форме.

В 1930—1950-е гг. полноправными владельцами жилого фонда являлись ведомства, осуществляющие жилищное строительство в рамках своих производственных программ для обеспечения производств трудовыми ресурсами. Индустриальные города, возникшие в этот период в СССР, представляли собой хаотично разбросанные по территории города заводы с жилыми районами вокруг них.

С 1957 г. началось создание альтернативного центра по обеспечению потребностей населения в жилье — местных органов управления. Было принято решение о создании отделов капитального строительства при местных Советах, которые должны были взять на себя функции координаторов организации городской среды, проводить единую жилищную политику на подведомственной территории. На цели обеспечения квартирами тех социальных групп, которые не работали на строящих жилье предприятиях, из центрального бюджета стали выделяться средства непосредственно в местные бюджеты. Было принято также решение правительства о передаче уже имеющегося жилого фонда предприятий в ведение территориальных органов. Пакет этих постановлений наделил местные Советы всеми необходимыми правами для осуществления локальной жилищной политики, и тем самым был взят курс на создание классической технологии института государственного обеспечения муниципального типа. В результате указанных мероприятий в 60-х гг. произошло сложное преоб-

разование института государственного обеспечения, который разделился на две части, функционирующие по разным законам: ведомственную и территориальную. Первая, по сути, существовала по законам института частного предпринимательства и представляла собой жилищный квази-рынок. Территориальная часть института государственного обеспечения стала принимать муниципальные формы общественного жилищного сектора. Именно это существование под единой "крышей" разных по своей сути институтов создало объективную предпосылку для внутреннего распада института государственного обеспечения 60—80-х гг. Это принципиальный момент нашего исследования, поэтому остановимся на нем подробнее.

Ранее на примере Великобритании мы подробно охарактеризовали институт частного предпринимательства, который, создавая экономическую среду воспроизводства жилого фонда, имеет в то же время утилитарные цели: извлечение прибыли из жилищной сферы. Аналогично дело обстояло и в СССР в рассматриваемый период с ведомственной частью государственного обеспечения, а именно — подавляющая доля строительства осуществлялась крупными министерствами, ведомствами и строительными организациями ведомственного подчинения, большая часть построенного жилья также находилась в их руках и эксплуатировалась ведомственными жилищными организациями; выбор площадки для строительства, в конечном счете, также осуществлялся самими ведомствами. Другими словами, именно ведомственная структура создавала экономическую среду жилищного сектора, располагая крупными финансовыми, материальными и трудовыми ресурсами. Главный стимул деятельности ведомств в этом направлении — комплектование рабочих кадров для своих ведомственных производств. В силу этого ведомства между собой находились в острой конкурентной борьбе, а длина ведомственной очереди на получение жилья являлась главным регулятором жилищного квази-рынка. Если очередь двигалась быстро, то увеличивалась и мобильность кадров, которые, получив квартиру, могли более свободно распоряжаться собой; если же очередь двигалась медленно, то рабочие стремились туда, где она движется (хотя бы немного) быстрее, и тем самым опять создавалась ситуация оттока ресурсов. В результате объективно складывается "нормальная" длина ведомственной очереди, "балансирующая" ведомственную жилищную ситуацию. Таким образом, происходила

регуляция притока и удержания рабочей силы за определенным ведомством.

В рамках одного ведомства раздача квартир осуществлялась, в конечном счете, по положению в иерархической структуре: чем выше должность, квалификация, "нужность" этому производству, тем больше шансов на быстрое получение более комфортабельной квартиры. Поэтому, если на обычном жилищном рынке позиция отдельных социальных групп определяется их материальными возможностями, то на ведомственном жилищном квази-рынке — статусными возможностями. Кроме того, ведомственные квартиры используются ими как "валюта" в сделках между разными экономическими агентами.

Таким образом, налицо квази-рыночная ситуация в ведомственной части института государственного обеспечения, имеющая целью не обеспечение жильем работников ради удовлетворения их жилищной потребности, а обеспечение их жильем для привлечения, закрепления и стимулирования их трудовой деятельности.

Иные цели и функции были у территориальной части института государственного обеспечения. В очередях на получение жилья при местных Советах стояли в основном пенсионеры, многодетные семьи, инвалиды труда и войны, работники "нематериальной" сферы, т.е. те социальные группы, которые оказались маргинальными по своему положению в социальной структуре общества и рассчитывали на материальную поддержку государства. Поэтому целью местных Советов было главным образом обеспечение жильем особо нуждающихся групп. А это — классическая функция института государственного обеспечения муниципального типа в любом обществе.

Попытка возрождения института жилищно-кооперативной собственности. Рассмотрим характер функционирования института жилищно-кооперативной собственности, который получил вторую жизнь в период четвертого этапа жилищной политики в СССР.

С 1958 г. жилищная кооперация была возрождена Постановлением Совета Министров СССР "О жилищно-строительной и дачно-строительной кооперации", но только в одной форме — строительной. Это постановление регламентировало то, что кооперативное строительство должно осуществляться собственными силами пайщиков полностью за счет их собственных средств. К 1 июня 1962 г. в стране насчитывалось 20 жилищно-строительных кооперативов (ЖСК), за период

1958—1962 гг. общая площадь жилых домов ЖСК составляла немногим более 300 тыс. кв. м, что было крайне недостаточно с точки зрения намеченной правительством жилищной программы, вклад в которую, по замыслу, должен был внесен всеми видами строительства. В связи с этим постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 1 июля 1962 г. "Об индивидуальном и кооперативном жилищном строительстве был введен новый порядок финансирования и кредитования ЖСК (60 % ссуды сроком на 15 лет). Это, а также ряд других государственных мероприятий привело к расширению масштабов кооперативного строительства с 33,4 млн. кв. м в 1961—1965 гг. до 33,6 млн. кв. м в период 1966—1970 гг. Однако в дальнейшем наметилось устойчивое снижение строительства кооперативной жилой площади и стабилизация его в 1976—1985 гг. на уровне 6—7 % от общей вводимой в стране жилой площади [73].

Существование института жилищно-кооперативной собственности в рассматриваемый период сопровождалось накоплением противоречий во всей жилищной системе, которые были связаны, прежде всего, с вырождением кооперативной сути этого института и, в конечном счете, с полным огосударствлением жилищной кооперации.

Если сравнить жилье, построенное за счет государственных капложений и средств жилищно-строительных кооперативов, по таким показателям, как средний размер квартир (табл. 7), структура дома по виду квартир (табл. 8), удельный вес жилой площади в общей площади квартир (табл. 9), то очевидна идентичность и того, и другого вида строительства. И те, и другие здания строились по единым проектам и технологиям государственными строительными организациями. Разница заключалась в том, что соответствующие инструкции и законодательные акты в какой-то мере отражали кооперативный характер жилищной кооперации и создавали особый механизм ее функционирования. Однако именно это привело к практически полному отторжению ее от реальных условий хозяйствования, диктуемых институтом государственного обеспечения.

Например, в реальной практике строительства государственного жилого дома необходимо было провести проектно-изыскательские работы, осуществить снос старого жилья и подготовку площадки (в крупных городах 60 % жилищного строительства ведется на застроенной территории). В этом случае 6 % от сметной стоимости дома отчислялись для строительства объектов культурно-

Таблица 7

Средний размер квартир, построенных за счет государственных капитальных вложений (I) и средств ЖСК (II), м²

Жилая площадь	1976-1980гг.		1981-1985 гг.	
	I	II	I	II
Все квартиры	51,6	53,0	54,3	55,5
из них				
однокомнатные	32,4	33,1	34,1	34,6
двухкомнатные	48,2	49,0	50,0	50,5
трехкомнатные	62,5	64,7	65,7	66,5
четырёх комнатные и более	77,9	83,4	82,2	88,4

Источник: Народное хозяйство за 70 лет. — М.: Финансы и статистика, 1987 — С. 511-513. То же к табл. 8, 9.

Таблица 8

Доля различного вида квартир в домах, построенных за счет государственных капитальных вложений и средств ЖСК, %

Вид квартир	1976-1980гг.		1981-1985 гг.	
	Государственные капвложения	ЖСК	Государственные капвложения	ЖСК
Однокомнатные	19	19	20	18
Двухкомнатные	42	42	38	41
Трехкомнатные	34	34	36	35
Четырёх комнатные и более	5	5	6	6

Таблица 9

Доля жилой площади в общей площади квартир, построенных за счет государственных капвложений (I) и средств ЖСК (II), %

Жилая площадь	1976-1980гг.		1981-1985 гг.	
	I	II	I	II
Все квартиры	63	62	61	60
из них				
однокомнатные	55	55	55	53
двухкомнатные	62	61	61	59
трехкомнатные	66	64	64	63
четырёхкомнатные и более	68	66	66	67

бытового назначения. При распределении построенного жилья 10 % предназначалось строителям, 6 % гражданам, чьи дома попали под снос. Все эти затраты были предусмотрены в планах государственного жилищного строительства, в то время как жилищная кооперация от них освобождалась. В связи с этим и УКСы горисполкомов, дававшие разрешение на

создание кооперативов, не стремились к увеличению их числа, и государственные строительные организации с большим трудом включали кооперативное строительство в свои планы.

Огосударствление института жилищно-кооперативной собственности произошло потому, что ему навязывались несвойственные функции. Перед жилищно-строительной кооперацией ставились те же задачи, что и перед государственным строительством — наращивание объемов ввода жилой площади, только с возможно большим привлечением средств населения. Эта задача не была решена. Достаточно сказать, что ежегодное невыполнение плана ввода государственной жилой площади в период 70-х — начала 80-х гг. составлял 5—7 %, что по объему равнялось ежегодному вводу кооперативной жилой площади. Фактически с помощью такой формы "кооперации" изымались дополнительные средства у населения для жилищного строительства.

Вместе с тем, несмотря на незначительные объемы, жилищная кооперация все-таки выполняла функции института кооперативной собственности — обеспечения жильем тех социальных групп, которые по тем или иным причинам "выпали" из сферы государственного обеспечения и другого пути получения жилья не имели. В СССР к таким группам относились семьи, работавшие по найму на Севере, одинокие люди среднего возраста, молодые семьи, проживающие с родителями и формально по государственным нормам обеспеченные жильем, и др. Несмотря на невыгодные финансовые условия кооперативного жилья по сравнению с государственной формой обеспечения, таких людей по стране набирается достаточно много. Так, на начало 1980 г. очередь на вступление в кооператив насчитывала 1,1 млн. чел., а на начало 1986 г. 1,3 млн. Это свидетельствует о важности института жилищно-кооперативной собственности с точки зрения защиты интересов тех социальных групп, на которые по какой-либо причине не распространяется действие института государственного обеспечения.

Вырождение института частного предпринимательства. Институт частного предпринимательства был возрожден еще в 1948 г. только в самой низшей форме его существования — самостроительства или индивидуального строительства. В 60-х гг. и в городских поселениях, и в сельской местности индивидуальным застройкам была оказана значительная государственная поддержка. Однако в течение всего пе-

риода ввод в действие жилых домов населением за собственный счет и с помощью государственного кредита (табл. 10) сокращался и абсолютно, и относительно. В крупных городах к 70-м гг. индивидуальное строительство было вообще запрещено. Причины в данном случае те же, что и с институтом кооперативной собственности.

Институт частного предпринимательства в форме индивидуального строительства был ограничен чрезмерным государственным регулированием и практически вытеснен институтом государственного обеспечения. Не конкурентоспособность альтернативных институтов в существующей жилищной системе по отношению к доминирующему институту государственного обеспечения с неизбежностью привела к вырождению первых. Даже в сельских местностях, где испокон веков велось индивидуальное строительство, в 60—80-х гг. получила широкое распространение многоквартирная многоэтажная застройка. И "несмотря на очевидную неадекватность условиям жизни на селе, данный тип застройки в течение длительного времени преобладал над остальными" [92, с. 66].

Свертывание деятельности альтернативных институтов, и в частности института частного предпринимательства, было связано, прежде всего, с бесплатным предоставлением государственного жилья. И хотя государственное жилищное строительство финансировало практически все население, те,

Таблица 10

Ввод в действие жилых домов (млн. кв. м общей площади) населением за свой счет и с помощью государственного кредита за 1956-1986 гг.

Годы	Всего		В том числе:			
			В городах		В сельской местности	
	Млн. кв. м.	Доля в общем объеме жилищно-строительства, %	Млн. кв. м.	%	Млн. кв. м.	%
1956 – 1960	250,1	52,7	60,7	24,0	189,4	76,0
1961 – 1965	184,9	37,6	50,8	27,5	134,1	72,5
1966 – 1970	153,8	29,7	36,4	23,8	117,4	76,2
1971 – 1975	120,8	22,2	32,4	26,8	88,4	73,2
1976 – 1980	91,4	17,3	31,2	34,1	60,2	65,9
1981 – 1985	80,3	15,4	29,3	36,5	51,0	63,5

Источник - Народное хозяйство за 70 лет, с 508 – 509 [74]

кто "получал" кооперативное или строил индивидуальное жилье, нести, по сути, двойную финансовую нагрузку. Это привело к пассивным, иждивенческим настроениям большей части как городского, так и сельского населения. И если в городе условия предпринимательской деятельности были полностью ликвидированы, то на селе возможность индивидуального строительства сохранялась, однако даже при наличии достаточных для строительства собственного дома денежных накоплений сельские жители предпочитали встать в очередь на получение государственной квартиры [92, с. 67].

Экономический и идеологический жилищный кризис.

К концу 1980-х годов жилищный сектор в СССР характеризовался абсолютным сокращением объемов жилищного строительства, снижением доли капитальных вложений (рис. 9), значительным уменьшением числа построенных квартир на 1000 жителей (рис. 10), катастрофическим ухудшением дел в жилищно-коммунальном хозяйстве в связи с износом 70—80 % основных фондов и дефицитом средств на их воспроизводство, а также резким снижением качества жилищного строительства.

Падение темпов роста экономического развития жилищного сектора страны на фоне растущего спроса на жилье — безусловно, черта экономического кризиса. Вместе с тем экономический кризис сопровождался кризисом основной идеологии господствующей системы жилищных отношений. Все это обусловило социальный кризис советской жилищной системы с доминированием института государственного обеспечения. Выделяя специфические черты последней — нетоварный характер жилья, низкую квартплату, бесплатную раздачу — официальная пропаганда декларировала, что от организованной таким образом системы отношений следует ожидать:

1. Сглаживания неравенств в обеспечении жильем. Считалось, что общественно-политическая функция этой системы состоит в том, чтобы в обозримом будущем выровнять положение (или хотя бы существенно уменьшить различия в нем), существовавшее в обеспеченности жильем между различными социальными группами. Теоретически это должно было происходить таким образом: государственные средства на строительство общего жилого фонда должны формироваться с учетом реальных возможностей каждого (идея квартирных налогов), а квартиры распределяются организациями таким образом, чтобы гарантировать

равномерное удовлетворение этой приоритетной потребности в жилье;

2. Компенсации неравенств в доходах. Предполагалось, что часть фондов общественного потребления в виде жи-

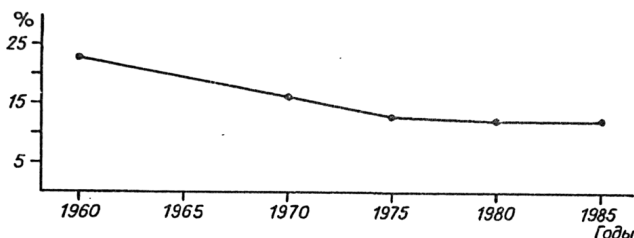


Рис. 9. Доля капитальных вложений в жилищное строительство к общей сумме капвложений.
Источники: Ежегодный бюллетень Европейской жилищной и строительной статистики (Нью-Йорк: ООН, 1979 – 1985 гг.) То же к рис. 10.

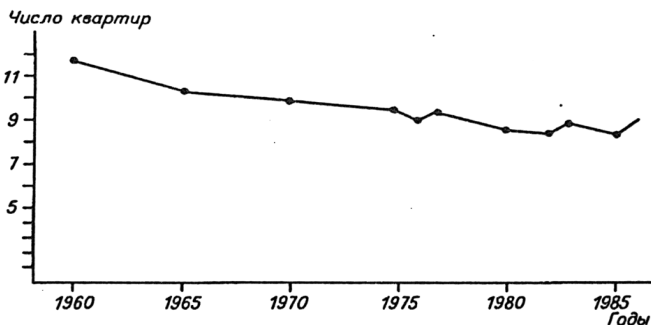


Рис. 10. Число построенных квартир на 1000 жителей.

ля должна распределяться с учетом трудовых заслуг отдельных трудящихся, но при значительном сглаживании существенных различий в доходах [56, с. 555];

3. Обеспечения гарантий равного доступа к жилью, провозглашенного в 1977 г. новой Конституцией СССР.

Высшая цель социализма, подчеркивалось при этом, — все более полное удовлетворение постоянно растущих материальных и духовных потребностей всех членов общества. Одной из первейших потребностей человека является потребность в жилье. Государство при социализме, как декларировалось государственной политикой, — общенародное, заботящееся обо всех своих гражданах, поэтому заботу об удовлетворении жилищной потребности (как одного из дорогостоящих благ) оно принимает на себя. Широко рекламировалось,

что в СССР самая низкая квартплата в мире (покрывает лишь 1/3 всех эксплуатационных расходов и составляет 3— 4 % бюджета семьи). В соответствии со статьей 44 Конституции СССР, всем социальным группам гарантировалось равное право на жилье.

Однако к началу 80-х годов между декларативными целями жилищной политики и идеологической доктриной, с одной стороны, и реальной жилищной ситуацией — с другой, образовался колоссальный разрыв.

Исследования советских обществоведов не фиксировали сглаживания жилищных неравенств и выявили крайне неравномерное распределение жилья по группам населения [96, с. 69; 99, с. 16]. Анализ динамики показателей распределения жилья показывает, что при сокращении во времени доли самой низко обеспеченной жильем группы ее численность снижалась крайне медленно. При этом одновременно росли доля и численность групп, имеющих пограничные с худшими условия жизни (5— 7 кв. м жилой площади на человека), и группы с обеспеченностью много выше средней [96, с. 70].

Как показали и наши исследования, в 70—80-е гг. произошла поляризация населения по жилищным условиям: на одном полюсе сосредоточивались значительные "излишки" жилья, на другом — сильная стесненность при росте жилищных очередей и увеличении сроков его ожидания до 12—15 лет.

Оценивая связь жилищных условий и доходов, многие ученые отмечают, что в условиях формально равных прав высокодоходные группы населения имеют гораздо большее количество дефицитного бесплатно предоставляемого жилья, чем низко доходные [57; 85; 96].

Социологами установлено, что динамика жилищных условий (структура способов и сроки улучшения жилищной обеспеченности) оказалась в наибольшей степени дифференцированной в зависимости от социального статуса семьи [85, с. 23].

Как показало наше обследование сибирских городов, можно выделить три крупные жилищные группы в зависимости от профессионально-должностного положения: первая (высшая) включает руководителей высшего звена, вторая (средняя) объединяет прочих руководителей и служащих-специалистов, наконец, третья (низкая) включает служащих-неспециалистов, рабочих, разнорабочих и младший обслуживающий персонал (МОП). Таким образом, было выявлено на-

личие ярко выраженной связи жилищного статуса с положением в государственной иерархической системе управления: чем выше место в должностной иерархии, тем выше жилищный статус.

Многочисленные публикации центральных газет выявили особый порядок обеспечения высоко комфортабельным жильем многочисленной группы советских, хозяйственных и партийных чиновников, получающих его без очереди, как приложение к должности.

Широкое распространение получили такие явления, как протекционизм, волонтаризм и прямая коррупция при распределении государственного жилого фонда, а также нелегальная продажа государственных квартир их непосредственными владельцами, сдача их по найму по ценам, существенно превышающим квартплату, денежные сделки при обменах.

В ситуации хронического жилищного дефицита и нарастающего идеологического кризиса страна встретила XXVII съезд КПСС, провозгласивший необходимость новой государственной политики во всех сферах жизни.

3.5. 1986–1990 гг.

В этот период продолжается распад политической и экономической системы, а вместе с ней и жилищной системы с доминированием института государственного обеспечения, осуществляются попытки остановить процесс вползания в "глобальный системный" кризис, выработать концепцию перестройки всей системы экономических, политических и социальных отношений.

Концепция "ускорения решения жилищной проблемы". Официальная концепция изменения жилищной ситуации в стране изложена в Постановлении ЦК КПСС от 17 октября 1986 г. "Об ускорении решения жилищной проблемы" [12]. Ее главная цель — "безусловное выполнение установок XXVII съезда партии об обеспечении к 2000 г. практически каждой семьи отдельным жильем, квартирой или индивидуальным домом". Кроме небольших планируемых изменений в квартирной плате, дух, стиль и само название этого документа предполагало использование существующей жилищной системы. Главные действия, на которые ориентировало постановление, — "усилить", "увеличить", "существенно расширить", "шире привлекать" — в полной мере демонстрировали намерение сохранить прежние механизмы жилищного обеспечения, наращивая темпы и объемы государственного строительства. Надежды на административные методы — мобили-

зацию усилий, изыскание дополнительных ресурсов и даже на "всесоюзное социалистическое соревнование за успешное выполнение и перевыполнение планов" — показали недооценку высшими органами власти реальной экономической и политической ситуации в стране в рассматриваемый период.

На наш взгляд, такие действия правительства базировались в основном на опыте жилищной политики периода 60-х гг. Именно тогда впервые была выдвинута цель обеспечения каждой советской семьи отдельным жильем к 1980 г. и упор был сделан на значительное увеличение ресурсов, направляемых в жилищное строительство при незначительном изменении жилищной системы 1930— 1950-х гг. И действительно; как мы показали ранее, до начала 70-х гг. такая жилищная политика имела видимый успех, что и простиимулировало попытку ее копирования в середине 80-х гг.

По расчетам экономистов, для решения выдвинутой на съезде задачи необходимо было в предстоящие 15 лет построить более 2 млрд. кв. м жилья или 40 млн. квартир. Это означало, что в двенадцатой пятилетке необходимо было ввести 570 млн. кв. м, а в 13-й и 14-й — более чем по 700 млн. кв. м (для сравнения: в девятой, десятой и одиннадцатой пятилетках строилось 500 — 550 млн. кв. м.) Закрадывавшиеся у специалистов сомнения в реальности изыскания такого масштаба дополнительных ресурсов в строительном комплексе заглушались надеждой на общее ускорение развития экономики [22, с. 11]. Другими словами, концепция "ускорения решения жилищной проблемы" была частью общегосударственной концепции увеличения темпов экономического роста страны.

Официальная концепция "ускорения" начала реализовываться сразу после съезда: повсеместно стали разрабатываться локальные жилищные программы, где высчитывались "потребности" и закладывались задания строительным и производственным организациям. В связи с этим на местах был взят курс на более строгое нормирование потребностей, так как установление нормы обеспечения жильем сверх 6,5—8 кв. м (в разных населенных пунктах) являлось прерогативой местных органов власти.

В 1986 г. в целом по стране было введено 84,5 млн. кв. м общей площади за счет государственных капитальных вложений, что превысило на 6,5 % тот же показатель в 1985 г. (79,3 млн. кв. м). Наблюдался рост жилищного строительства и в 1987 г. (93,2 млн. кв. м, что на 10,3 % больше по сравнению с 1985 г.). Однако 1988 г. характеризовался уже снижением объемов жилищного строительства на 2,7 % по сравнению с

предыдущим годом. Произошел спад темпов на 6 % и в 1989 г. (рассчитано по [26; 74, с. 8]).

Одна из причин такой ситуации в жилищном строительстве связана с половинчатостью проводимых экономических реформ, инерцией старых экономических структур и нарастающим общим кризисом в экономике.

Конфликты в экономике жилищного строительства. В связи с переходом в 1987—1988х гг. на самокупаемость и самофинансирование 80 % промышленных предприятий должны были формировать фонды жилищного строительства за счет своей прибыли, а не за счет централизованных капитальных вложений. Однако проводимая экономическая реформа сохранила фондовое распределение капитальных вложений и прежнюю систему ценообразования, что привело к противоречию между децентрализацией финансирования ведомственного жилищного строительства и централизованным распределением ресурсов инвестиционного комплекса. В результате новых сложившихся реалий у ряда предприятий существенно сократились финансовые возможности для жилищного строительства, а у многих появились проблемы с материальным обеспечением денежных средств, следствием чего явилось расширение применения "хозяйственного способа" в строительстве жилья промышленными предприятиями, по сути, самостроительства, что привело к существенному удорожанию жилья и увеличению сроков возведения домов. Если в 1987 г. на возведение 93,1 млн. кв. м полезной площади потребовалось 25,4 млрд. руб., то в 1988 г. на возведение 92,0 млн. кв. м — 26,9 млрд. руб. При этом за счет средств фондов предприятий в 1987 г. было построено 8 %, а в 1988 г. уже 36 % жилья (по нашим оценкам, стоимость кв. м жилого фонда, финансировавшегося предприятиями, была на 34 % больше, чем построенного за счет госбюджета) (рассчитано по [74]).

Обострение конфликта внутри института государственного, обеспечения. Ситуация осложнялась еще и тем, что в стране в рассматриваемый период обострился старый конфликт между ведомственной и территориальной частями института государственного обеспечения. Это было вызвано тем, что в новых условиях хозяйствования взаимоотношения предприятий с местными Советами строились по прежней схеме. Суть углубления конфликта состояла в следующем: до перестройки местные Советы получали до 20 % ведомственного жилья, построенного за счет государственных капитальных вложений, и тем самым (помимо собственного строитель-

ства) обеспечивали жильем очередников по месту жительства. В результате декларированной хозяйственной самостоятельности предприятий ведомства перестали отдавать часть своего жилья территориальным органам власти, мотивируя это тем, что оно построено на их собственные средства. Административный нажим местных Советов приводил в большинстве случаев к снижению заинтересованности предприятий в строительстве собственного жилья и стимулировал расширение иных каналов использования этих денег: выдачи их в виде кредитов под кооперативное, индивидуальное строительство или для выкупа государственных квартир. Таким образом, начался процесс "сужения" традиционной государственной формы обеспечения жильем и создания финансовой основы развития новых форм, что имеет принципиальное значение для преобразования существующей жилищной системы.

Конфликт между социальными группами. Однако не столько экономические, сколько социальные проблемы, связанные с функционированием современной жилищной системы, поставили под сомнение ее дальнейшее сохранение.

Во-первых, политика гласности многое тайное сделало явным. На страницах газет было опубликовано огромное количество материалов о взяточничестве, блате, самообеспечении прекрасным жильем высших чиновников и их детей, что нашло подтверждение в Постановлении ЦК КПСС от 16 сентября 1987 г. "О серьезных нарушениях в ряде республик, краев, областей принципа социальной справедливости при распределении жилья". Стала очевидной декларативность равного права на получение жилья для всех социальных групп.

Во-вторых, за эти годы был окончательно разоблачен миф о самом дешевом и бесплатно предоставляемом в СССР жилье. Большинство граждан осознало, что "наши квартиры — это наши же заработанные деньги, только через механизм распределения переданные в общий фонд" [83, с. 45].

Это способствовало росту общей напряженности социальной обстановки в стране. Общество охватили настроения "экспроприации льгот" и "жилищного передела". Вот характерный пример, описанный в Литературной газете: по радио было объявлено, что в Минске создается общество по "справедливому" перераспределению жилплощади, которое собирает сведения о лицах, занимающих "слишком большую жилплощадь", с тем, чтобы составить списки и потребовать от городских властей отнять у таких людей квартиры (Лит. газ. — 1989. — 16 авг.).

Основная линия конфронтации проходила между советскими чиновниками и остальной частью общества. В условиях нестабильности и неустойчивости собственного положения многие бюрократы спешили закрепить свои привилегии в законе. Так, в г. Каменск-Уральском исполком горсовета решил предоставить право на дополнительную жилплощадь в виде комнаты некоторым категориям граждан, занимающих ответственные должности. К ним были отнесены секретари и заведующие отделами городского и районного комитетов партии, секретари горкомов ВЛКСМ, председатель комитета народного контроля, прокурор и т.д. Маленький провинциальный городок потряс большой общественный скандал [59].

Такой ход событий имеет глубокие корни в советской истории, в самой коммунистической идеологии, базирующейся на принципах равенства и социальной справедливости. Именно поэтому, несмотря на очевидную неперспективность насильственного пути для цивилизованного развития, натурально-перераспределительная идея имеет мощную социальную базу среди части рабочих, служащих, не высокопоставленной интеллигенции, поскольку это дает надежду на восстановление принципов социальной справедливости и скорый эффект.

Решение о приватизации. С принятием постановления Совета Министров СССР "О продаже гражданам в личную собственность квартир в домах государственного и общественного жилищного фонда" в конце 1988 г. правительство частично отказалось от старой жилищной системы в ее неизменном виде и было вынуждено взять курс на трансформацию этой системы. Центр тяжести в жилищной политике 1989—1990 гг. был перенесен с ориентации, выраженной в призывах "строить больше, эксплуатировать лучше, распределять справедливее", на создание базы для вложения денег населения в жилищный сектор - через выкуп государственного жилья или строительство индивидуальных коттеджей с помощью механизмов "частного" предпринимательства.

Заметим, однако, что постановление о выкупе государственных квартир не было глубоко продуманной акцией и происходило не из намерений преобразования собственно жилищных отношений, а в силу давления экономических обстоятельств: с одной стороны — критического состояния жилого фонда, построенного в 40-е и 60-е гг., с другой — неотоваренностью большой массы денег у населения. Половинчатость этого постановления проявляется в неоправданном сужении сферы его действия: выкупу подлежит только квар-

тира, в которой живешь, или жилье в доме, предназначенном для капитального ремонта.

Вялотекущий процесс продажи жилья не повлиял на общую экономическую жилищную ситуацию в стране, хотя и создал для этого предпосылки и прежде всего тем, что пробил брешь в советской идеологической доктрине о социалистическом, значит, государственном, жилье.

Многие работники Министерства жилищного хозяйства говорят о том шоке, который они испытали: "Еще вчера частное владение квартирами даже в мыслях не допускалось, а сегодня оно разрешено и требуется его "внедрять", агитировать за него" (Лит. газ. — 1989. — 13 сент.). Помимо стирания прежних стереотипов, приватизация жилья вступает в конфликт с системой прописки, ограничивающей свободу передвижения и выбор места жительства, создавая тем самым экономическое давление в сторону ее либерализации, а в дальнейшем и полной отмены.

Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 15 апреля 1988 г. "О мерах по ускорению развития жилищной кооперации", а также законодательные акты о кооперации способствовали некоторому расширению сферы действия института жилищно-кооперативной собственности. В 1985 г. кооперативное строительство составляло 7,8 млн. кв. м, в 1986—1988 гг. от 8,2 до 8,9, а в 1989 г. до 10 млн. кв. м [26, с. 8].

Вместе с тем инерция старой жилищной системы в условиях еще сохранившейся экономической системы централизованного планирования и финансирования и широко распространенной технологии панельного домостроения оставалась еще сильна. При этом в рассматриваемый период идеологию государственного обеспечения населения жильем удалось сохранить.

Глава 4

СОЦИАЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СОВЕТСКОЙ ЖИЛИЩНОЙ СИСТЕМЫ

В данной главе приведены результаты эмпирических исследований, которые во многом определили теоретические обобщения автора. Все обследования были направлены на выявление тех социальных результатов, к которым приводит функционирование жилищной системы с доминированием института государственного обеспечения.

Для сбора и обработки эмпирических данных автором были разработаны и применены две методики, а именно: измерения общего качества городских квартир и построения жилищных статусов.

Методика измерения общего качества городских квартир в теоретическом плане позволяет соизмерить разные по качеству квартиры и вклад каждого качественного фактора в общее качество, в практическом — рассчитывать стоимость жилого фонда в условиях перехода к жилищному рынку.

Методика построения жилищных статусов имеет важное теоретическое значение с точки зрения соизмерения позиций разных социальных групп и как средство операционализации некоторых теоретических блоков, перевода их на "язык" конкретного социологического обследования.

Остановимся на них подробнее.

4. 1. МЕТОДИКА ИЗМЕРЕНИЯ ОБЩЕГО КАЧЕСТВА ГОРОДСКИХ КВАРТИР

Измерение качества жилья — сложная методическая задача, поскольку жилищные условия семьи — это вектор, состоящий из множества компонент. Решение этой задачи необходимо для того, чтобы иметь инструмент соизмерения жилищных статусов разных социальных групп и отслеживания изменения их позиций в жилищной стратификации. Одновременно мы хотели показать, что несмотря на стабильную, недифференцированную по качеству жилья квартирную плату, квартиры, имеющие разные качественные характеристики, имеют и разную потребительную стоимость, учитываемую в обменах городских квартир, и тем самым доказать, что хотя квартирная плата 60—90-х гг. и не являлась экономическим регулятором жилищных отношений, в советской жилищной

системе все-таки происходит саморегуляция, при этом роль эквивалента при обменах выполняют не деньги, а дополнительные квартирные метры.

Обследование городских обменов привело к выводу, что измерителем качества городских квартир может стать функция вида: $F = S^*K$, где F — функция измерения общего качества городских квартир (кв. м), S — физическая площадь квартиры (кв. м), K — коэффициент приведения по качеству,

Здесь r — характеристика месторасположения квартиры в городе (в данном случае коэффициент предпочтения района), x — вектор качественных характеристик квартиры,

$r \in R, x \in X$, R, X — дискретные множества. Коэффициенты a_i , стоящие перед соответствующими качественными характеристиками, показывают вклад каждой из них в общую комфортабельность квартиры. Коэффициенты c_i , $i = 1, 2$, определяют значение месторасположения и комфортабельности в общем качестве квартиры.

Необходимо, чтобы $\sum_{i=1}^n a_i = 1, \sum_{i=1}^2 c_i = 1$.

Вид функции F был определен исходя из следующих требований:

1. Данная функция должна иметь смысл приведенной по качеству площади.

2. Приведенная по качеству площадь должна совпадать с физической в том случае, если квартира находится в худшем районе и является худшей по качеству ($F = S$ при $K = 1$). Низшая граница коэффициентов предпочтения района r и качественных характеристик квартиры x_i принималась равной 1.

3. Величина функции должна возрастать при переходе от менее качественной квартиры (т. е. при учете месторасположения и комфортабельности) к более качественной.

Для нахождения коэффициентов функции измерения общего качества квартир использовалась информация обменного бюро г. Новосибирска за два года (1977—1978). Из этого материала видно, что эквивалентом обмена является не физическая площадь квартиры, а приведенная по качеству площадь, в которой находят выражение качественные параметры квартиры. При этом не рассматривались "сложные" обмены

(съезды и разъезды); родственные и т. п. обмены, при которых качество квартир несопоставимо.

В нашем исследовании учитывались четыре качественные характеристики квартиры — район, изолированность (в широком и узком смысле), этаж и тип дома. Это объясняется наличием информации только по этим компонентам, а также и нашим предположением, что основные качественные требования к жилью на современном этапе складываются именно из названных характеристик.

Исходя из нашего предположения о том, что обмен квартир происходит на основе равенства функций измерения общего качества, были найдены параметры функции F .

1) на основе информации о внутрирайонных обменах методом направленного перебора получены коэффициенты a_i , при этом использовались экспертные оценки качественных характеристик квартир x_i ,

2) по информации о межрайонных обменах найдены параметры γ и c_i .

Таким образом, функция F приобрела вид

$$F = S \bullet r^{0.4} \bullet (0.5x_1 + 0.25x_2 + 0.15x_3 + 0.1x_4)^{0.6}$$

Исследование функции измерения общего качества квартир приводилось по следующим направлениям:

1) анализ влияния фактора месторасположения на общее качество квартиры;

2) анализ влияния отдельных качественных характеристик квартиры на ее общее качество;

3) анализ квартир с равными функциями измерения их общего качества, т. е. квартир множества J , для которых $F_i = F_j$ при $i=j$. Рассмотрим это подробнее.

4.1.1. АНАЛИЗ ВЛИЯНИЯ ФАКТОРА МЕСТОРАСПОЛОЖЕНИЯ НА ОБЩЕЕ КАЧЕСТВО КВАРТИРЫ

Рассмотрим прежде всего коэффициенты предпочтения районов. Минимальное значение, равное 1, оказалось у Первомайского района. Для Октябрьского района этот параметр равен 1.1, Кировского 1.44, Ленинского и Завельдовского 1.6, Центрального, Железнодорожного и Советского 2.0.

На основе коэффициентов предпочтения районов и функции измерения общего качества квартир была получена матрица коэффициентов перевода площади квартир

одинаковой комфортабельности из одного района в другой (табл. 11).

Пусть F_i , F_j — функции измерения общего качества соответственно i -й. и j -й квартиры. Причем мы берем такие квартиры i и j , когда $F_i = F_j$ а квартиры равнозначны по комфортабельности, т.е. $k_i = k_j$, где k — показатель комфортабельности. Тогда $S_i r_i^{0.4} k_i^{0.6} = S_j r_j^{0.4} k_j^{0.6}$;

Отсюда $S_i = S_j \left(\frac{r_j}{r_i} \right)^{0.4}$, при этом коэффициент $\left(\frac{r_j}{r_i} \right)^{0.4}$

раз площадь S_i , в i -м районе должна быть больше площади S_j в j -м районе, чтобы квартиры были равнозначными с точки зрения функции измерения общего качества квартир при прочих равных характеристиках.

Например, мы имеем квартиру в Октябрьском районе общей площадью S_4 и хотим знать, какой площади S_1 будет квартира в другом районе (допустим, в Центральном), эквивалентная данной при той же комфортабельности квартиры. Для этого воспользуемся формулой $S_1 = S_4 * 1,27$ (см. табл. 11).

Фактически матрица коэффициентов перевода представляет собой матрицу значений приобретения дополнительной площади или потери ее в зависимости от того, в каком районе находится квартира. Из табл. 11 видно, что квартиры, находящиеся в центральной части города, эквивалентны с точки зрения их общего качества квартирам в других районах лишь большим по площади.

Таблица 11

Матрица коэффициентов перевода площади квартир одинаковой комфортабельности из одного района в другой

Район	Район						Средний коэффициент
	1	2	3	4	5	6	
1	1,000	1,043	1,093	1,140	1,270	1,320	1,170
2	0,959	1,000	1,093	1,157	1,220	1,265	1,139
3	0,915	0,954	1,000	1,043	1,160	1,210	1,056
4	0,877	0,915	0,959	1,000	1,110	1,157	1,004
5	0,787	0,821	0,861	0,898	1,000	1,039	0,881
6	0,758	0,790	0,829	0,864	0,963	1,000	0,840

Районы: 1 — Центральный, Железнодорожный, Советский; 2 — Дзержинский, 3 Ленинский, Заельцовский; 4 — Кировский; 5 — Октябрьский; 6 — Первомайский.

4. 1. 2. АНАЛИЗ ВЛИЯНИЯ КАЧЕСТВЕННЫХ ХАРАКТЕРИСТИК КВАРТИРЫ НА ЕЕ ОБЩЕЕ КАЧЕСТВО

Экспертным методом (эксперты — сотрудники обменного бюро Новосибирска) были получены следующие коэффициенты предпочтения качественных характеристик квартиры:

x_1 — изолированность проживания в широком смысле состоит из двух компонент: комната, коэффициент предпочтения которой равен 1, и квартира, коэффициент предпочтения которой равен 1, 8. Смысл этих коэффициентов таков: квартира предпочтительнее комнаты с аналогичными характеристиками в 1, 8 раза;

x_2 — изолированность проживания в узком смысле также состоит из двух компонент: смежные или изолированные комнаты с коэффициентами предпочтения соответственно 1 и 1, 2. Следовательно, изолированные комнаты предпочтительнее смежных в 1, 2 раза;

x_3 — тип дома, включает три компонента: кирпичный, панельный, деревянный дом, при этом два последние равнопредпочтительны, а кирпичный оценивается в 1, 5 раза выше;

x_4 — этажность, состоит из девяти компонент, каждый этаж получил свою оценку: 1, 8, 9-й этажи — 1. 0; 2, 3-й этажи — 1. 5; 4-й этаж — 1. 3; 5—7-й этажи — 1. 2. В расчет принималась наиболее распространенная этажность (1—4), однако система коэффициентов справедлива и для пятиэтажных зданий.

На основе коэффициентов предпочтения и функции измерения общего качества квартир были вычислены коэффициенты эквивалентного перевода площади квартиры из одного качества в другое при равноценности остальных характеристик.

Пусть F_i, F_j — функции измерения общего качества квартир i и j , причем $F_i = F_j$ и $r_i = r_j$ где r — показатель месторасположения квартиры. Тогда

$$\text{Тогда } S_i k_i^{0.6} = S_j k_j^{0.6}; \quad \text{отсюда, } S_i = S_j (k_j / k_i)^{0.6}; \text{ а}$$

коэффициент $q = (k_j / k_i)^{0.6}$ показывает во сколько раз должна быть меньше площадь квартиры площади комнаты (при аналогичных других качественных характеристиках) для того чтобы рассматриваемые площади были равнозначны с

точки зрения функции F . Используя коэффициенты q , получим, что квартира будет эквивалентна комнате при прочих равных составляющих в том случае, если площадь комнат на 20 % больше площади квартиры. Квартира со смежными комнатами будет эквивалентна квартире с изолированными комнатами, если площадь последней меньше на 2,5% площади первой. Аналогично найдем, что при переходе из панельного дома в кирпичный теряется 3% площади и, наконец, при переходе со 2—4-го этажей на другие не крайние приобретается в среднем 2 % площади.

4. 1. 3. АНАЛИЗ КВАРТИР С РАВНЫМИ ФУНКЦИЯМИ ИЗМЕРЕНИЯ ОБЩЕГО КАЧЕСТВА КВАРТИР

На основе выведенной функции F были сформированы классы эквивалентных квартир. При анализе одного из таких классов с приведенной по качеству площадью квартир в 35 кв. м оказалось, что физическая площадь квартир, вошедших в определенный класс, колеблется в интервале от 20 до 35 кв. м в зависимости от коэффициента приведения по качеству, т. е. от месторасположения и комфортабельности квартиры, хотя, с точки зрения их общего качества, все квартиры этого класса равны.

С помощью разработанной методики было показано, что квартирная плата как цена жилища должна отражать все качественные характеристики квартиры, реализуя принцип: за одинаковый товар — равная цена. В случае, если этого не происходит, соизмерение осуществляется уже не на основе квартплаты, а исходя из реальной потребительной стоимости квартиры или денежных сделок при обменах. Кроме того, описываемая методика может служить практическим инструментом для введения дифференцированной квартплаты.

4. 2. МЕТОДИКА ПОСТРОЕНИЯ ЖИЛИЩНЫХ СТАТУСОВ И ИССЛЕДОВАНИЕ ЖИЛИЩНОЙ СТРАТИФИКАЦИИ

Задача построения жилищных статусов является логическим продолжением соизмерения качества жилого фонда. Нашей целью было построение жилищной стратификации, т. е. расположение разных социальных групп по классам качества занимаемого ими жилья и выявление зависимости между разными показателями социальной стратификации (доход, образование, должность и т. д.) и уровнем качества жилищных условий. Это задача весьма важна с точки зрения изуче-

ния социетального механизма функционирования жилищных систем, потому что зависимость социальной и жилищной структур является главным результатом функционирования любой жилищной системы.

Впервые вопрос о связи между классами качества жилья и положением социальных групп был поставлен Чикагской экономической школой в XIX в. Было установлено, что в условиях рыночной экономики происходит социальная сегрегация, т. е. определенные социальные группы расселяются в квартиры определенных жилищных классов, а именно: чем выше доход, тем качественнее занимаемое жилье.

Вторая волна исследований была вызвана деидеологизацией жилищного вопроса в бывших социалистических странах — Венгрии, Чехословакии, Польше — в 60—80-х гг. XX в. [113, 122, 125]. Был сделан принципиальный вывод о том, что несмотря на провозглашенные эгалитарные (уравнительные) принципы при социализме функционирование жилищной системы приводит к серьезным жилищным неравенствам, в основе которых лежит, как правило, профессионально-должностной статус. В связи с этим возникла задача исследования результатов функционирования советской жилищной системы как крайнего типа. Интересно было сравнить полученные результаты с результатами исследования социологов других социалистических стран. Кроме того, важно было показать реальную сущность советской жилищной системы и реально протекающие жилищные процессы.

Поставленная задача решалась на основе информации, полученной при обследовании условий и уровня жизни населения городов Западной Сибири, проведенного в 1984 г. сотрудниками ИЭиОПП СО АН СССР. Обследование было направлено на выявление проблем и тенденций изменения условий и уровня жизни населения с целью формирования концепции долгосрочного социального развития Сибири и разработки мер социальной политики по отношению к городам и социальным группам региона. Объект обследования — население, проживающее в городах Западной Сибири (кроме поселков городского типа), составляло 84 % ее общего городского населения. Единицами наблюдения были семья (домохозяйство) и взрослый работающий член семьи. Были опрошены также семьи пенсионеров, в которых нет работающих.

В выборочную совокупность попали пять городов Западной Сибири: Омск, Кемерово, Междуреченск, Нижневартовск, Алейск.

Социологический инструментарий состоял из Анкеты городской семьи и Анкеты работника. Первая анкета предназначена для сбора информации о составе семьи, жилищных условиях, накопленном имуществе, источниках поступления доходов, потреблении бытовых услуг, характере домашней деятельности, садово-огородных и дачных участках, вторая — для сбора информации о некоторых сторонах трудовой и непроизводственной деятельности, прямо или косвенно связанной с уровнем жизни семьи. Это — принадлежность к профессиональной группе, состояние здоровья и деятельность по его поддержанию, повышение образования и квалификации, проведение свободного, в том числе отпускного, времени, условия труда, трудовая и территориальная мобильность.

Материалы данного обследования мы использовали в качестве информационной базы для решения своих задач, т. е. проводили вторичную обработку информации. При этом нас интересовал не весь массив данных, а та часть, которая характеризует жилищные условия городских семей, их доходы (в Анкете городской семьи разделы "Жилищные условия" и "Доходы"), а также информация о респонденте — его месте в профессионально-должностной иерархии, образовании, возрасте, зарплате.

В результате типологического анализа первичных данных (ответов на вопросы анкет) были выделены следующие характеристики жилищной стратификации:

1. Принадлежность жилья (тип собственности)
 - общественное
 - собственное жилье
 - поднаем
2. Изолированность жилья
 - отдельное
 - коммунальное
 - общежитие
 - "трущобы"
3. Благоустроенность жилья
 - благоустроенное
 - частично благоустроенное
 - неблагоустроенное
 - оснащенность следующими видами инженерного и санитарного оборудования
 - водопровод
 - центральное отопление
 - горячее водоснабжение
 - ванна, душ
 - газ, электроплита

- канализация
- мусоропровод
- телефон
- 4. Жилая площадь на одного человека
 - 7 кв. м (менее нормы)
 - 7.1 — 12 кв. м (норма)
 - более 12 кв. м (более нормы)
- 5. Место респондента в профессионально-должностной иерархии
 - руководители высшего звена
 - прочие руководители иерархии
 - служащие-специалисты
 - служащие-неспециалисты
 - рабочие
 - разнорабочие
- 6. Возраст респондента
 - до 30 лет
 - 31 — 40 лет
 - 45 — 50 лет
 - 51 — 60 лет
 - старше 60 лет
- 7. Образование респондента
 - высшее
 - неполное высшее
 - среднее,
 - среднеспециальное
 - неполное среднее
 - начальное

При построении жилищных статусов мы руководствовались следующим предположением. Жилищный статус семьи — это не просто плохие или хорошие жилищные условия, это особый образ жизни, диктуемый и часто жестко определяемый местом в жилищной стратификации.

Каждый жилищный статус — это особые возможности, особое поведение и специфический способ жизни семьи. Именно поэтому построение жилищных статусов проводилось поэтапно (рис. 11) и на каждом этапе по определенному доминирующему признаку.

На первом этапе из всего множества квартир было выделено снимаемое (под наем). Этот жилищный статус определяет больший уровень расходов квартиросъемщика на квартиру, его большую зависимость от предприятия и ряд других факторов. (В каком-то смысле жилищные статусы в нашем обществе определяют уровень свободы личности, возможности распоряжаться своей судьбой.)

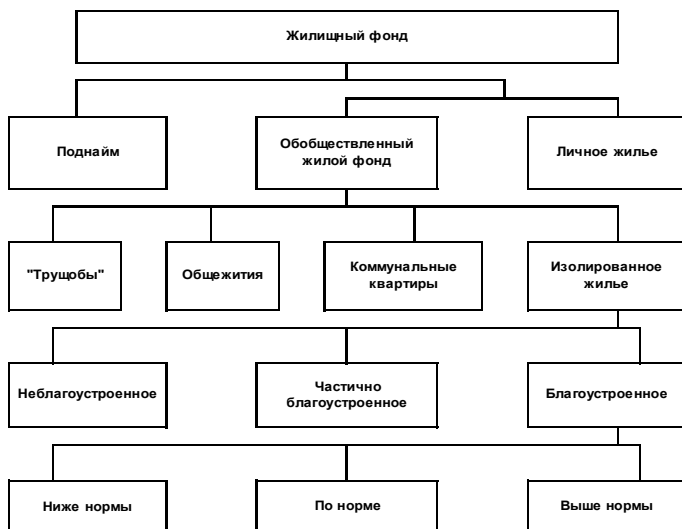


Рис.11. Этапы построения жилищных статусов.

На втором этапе из оставшихся квартир выделялось личное, собственное, жилье. Это часто неблагоустроенные дома, для обслуживания которых требуется много времени и значительные денежные и материальные затраты. Данная категория жилья, как правило, не подлежит телефонизации и не обменивается на другие виды жилья.

На третьем этапе были выделены коммунальное жилье, общежития и так называемые трущобы — временные жилища в обобществленном жилом фонде, не отвечающие современным стандартам и непригодные для постоянного проживания (бараки, вагончики). Для проживания здесь требуются особые психологические усилия; способ жизни имеет "открытый" характер — постоянно на людях. Места коллективного пользования в значительной мере не соответствуют стандартам.

На четвертом этапе изолированное жилье по уровню благоустройства было поделено на три группы: неблагоустроенное, частично благоустроенное (отсутствие ванны или горячей воды) и полностью благоустроенное. Первое и второе на ведение домашнего хозяйства требует значительно больше усилий, что сказывается на возможности повышения образования, интеллектуального проведения свободного времени жильцов.

На пятом этапе благоустроенное изолированное жилье государственного сектора было поделено на три группы по площади, приходящейся на одного человека: ниже 7 кв. м, 7—12 кв. м и выше 12 кв. м. Размер квартиры в большой степени определяет возможности в проведении досуга, выполнения домашней работы и т. д.

В результате анализа данных (всего обследовано 1778 семей) были получены следующие типы жилищных статусов и их распределение по массиву данных: 1) поднайм — 148 семей, 8% от общего объема; 2) "трущобы" — 5 семей, 0,3%; 3) общежития (включают комнату и койко-место) — 156 семей, 8,8%; 4) собственное жилье — 199 семей, 11,0%; 5) коммунальное проживание в обобщественном жилищном фонде — 76 семей, 4,2%; 6) отдельное неблагоустроенное жилье в обобщественном жилищном фонде — 298 семей, 16,3%; 7) отдельное частично благоустроенное жилье в обобщественном жилищном фонде — 80 семей, 4,5%; 8) отдельное благоустроенное жилье с жилой площадью на одного чел. ниже 7 кв. м — 169 семей, 9,5%; 9) отдельное благоустроенное жилье с жилой площадью на одного чел. в пределах от 7 до 12 кв. м — 477 семьи, 26,1%; 10) отдельное благоустроенное жилье с жилой площадью на одного чел. выше 12 кв. м — 172 семьи, 9,7%.

Исследования показали, что жилищная ситуация в обследованных городах неодинакова, каждый город имеет свою специфику. Это связано с различиями в административных статусах городов, в их отраслевой специализации, в темпах роста численности населения, за которыми стоят неодинаковые возможности в строительстве жилья и в решении жилищных вопросов. Не менее важное значение имеют также "возраст" города, его архитектурно-градостроительные традиции. Характерно, что среди всех городов только в Нижне-Вартовске представлены все типы жилищного статуса (включая "трущобы"). Это связано с тем, что Нижне-Вартовск довольно молод и, следовательно, процесс строительства в нем более интенсивен, чем в других обследованных городах. Последнее же означает, что в социально-профессиональной структуре города преобладают строители и монтажники, выполняющие большой объем неквалифицированного физического труда, инженерно-технические работники и др., которые проживают во временных помещениях (1,4%), на поднайме (4,6%) и в общежитиях (11,3%).

В Омске и Кемерово — в центрах ведущих отраслей промышленности — большая часть семей (78,9 и 83,0% соответственно) проживает в обобщественном жилищном фонде, т. е. в домах предприятий, организаций, местного Совета и ЖСК, в том числе в отдельных квартирах 68,3 и 63,5% соответственно. Из них, по данным обследования, основная часть жилья имеет ведомственное происхождение. Этим обстоятельством можно объяснить более благоприятную жилищную ситуацию в указанных городах (около 50% семей имеют 9-й и 10-й жилищный статус, т. е. проживает в благоустроенных отдельных квартирах с жилищной обеспеченностью в пределах нормы и выше). Среди проживающих в индивидуальных домах самый высокий процент (17,8%) в Алейске. Это связано с тем, что Алейск — небольшой город, районный центр, и такой тип застройки здесь является преобладающим.

После построения типологии жилищных статусов было исследовано распределение семей по образованию, возрасту, доходу и месту респондента в профессионально- должностной иерархии с целью выявления того фактора социального статуса семьи, который в наибольшей степени связан с жилищным статусом. Заметной связи между жилищным статусом и уровнем душевого дохода не обнаружено. Это в какой-то мере связано с тормозящими причинами — размером и структурой семьи, но главным образом — с существующей системой жилищных отношений: жилье изъято из товарно-денежных отношений, не покупается и не продается, а раздается.

В таких условиях прямая причинно-следственная связь между жилищным статусом и уровнем душевого дохода, как правило, отсутствует, а если в какой-либо незначительной мере эта зависимость и наблюдается, то она является опосредованным отражением связи с другим фактором — скорее всего, с профессионально-должностным статусом. Именно об этом свидетельствуют данные табл. 12: чем выше статус квартиросъемщика в должностной иерархии, тем более высокий жилищный статус он имеет, и наоборот. Эта зависимость выражена наиболее ярко в разрезе отдельных отраслей. Так, в промышленности руководители высшего звена представлены в 9-м и 10-м жилищных статусах — отдельное благоустроенное жилье с жилой площадью на одного человека в пределах нормы и выше ее.

Таблица 12

Распределение должностных групп по жилищным статусам, %

Жилищный статус	Руководители		Служащие		Рабочие	Разно рабочие и МОП
	высшего звена	прочие	специалисты	неспециалисты		
1. Поднайм	4,0	4,6	3,4	9,6	10,2	7,1
2. "Трущобы"	0	0	0,7	0	0,2	1,8
3. Личное	0	5,9	5,4	9,1	12,9	17,9
4. Общежитие	0	7,2	7,2	10,1	10,1	3,6
5. Коммунальное	4,0	2,6	6,2	4,3	4,2	3,6
6. Отдельное неблагоустроенное	8,0	12,5	15,6	17,6	17,6	21,4
7. Отдельное, частично неблагоустроенное	4,0	7,9	6,8	4,8	3,3	8,9
8. Отдельное благоустроенное (ниже нормы)	8,0	9,9	7,5	8,0	10,7	8,9
9. Отдельное благоустроенное (по норме)	56,0	38,8	33,0	27,3	23,7	23,2
10. Отдельное благоустроенное (выше нормы)	16,0	10,5	14,3	9,1	7,2	3,6
И т о г о . . .	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Всего опрошено, чел.	25	157	302	195	1036	56

выше ее. Прочие руководители имеют жилье во всех жилищных статусах, но в наибольшей степени — 38, 8 % — в 9-м статусе.

Среди рабочих весьма высок процент проживающих в неблагоприятных условиях: в отдельных благоустроенных квартирах — 17, 6 %, в общежитиях — 10, 1 %, в благоустроенных квартирах, но в весьма стесненных условиях — 10, 7 %. Самые неблагоприятные условия проживания имеют разнорабочие и младший обслуживающий персонал — 17, 9 % из них имеют индивидуальные дома (что, по современным стандартам, далеко не всегда отвечает хорошим условиям), а 25 % проживают в коммунальных и благоустроенных квартирах (которые также не соответствуют современным потребностям в жилищных условиях).

Еще ярче выражена зависимость жилищного статуса от профессионально-должностного положения в отрасли жилищно-коммунального хозяйства и бытового обслуживания. Здесь все руководители высшего звена (100 %) имеют 10-й жилищный статус, т. е. проживают в самых лучших жилищ-

ных условиях, прочие руководители также имеют довольно хорошие условия проживания. В то же время служащие-неспециалисты представлены только в 3-м жилищном статусе проживают в индивидуальных домах, а среди рабочих весьма значительная часть (35,7%) проживает в неблагоустроенном жилье.

Общим итогом проведенного исследования на базе построенной типологии жилищных статусов является построение жилищной стратификации. Были сформированы три крупные социально-жилищные страты: I — высшая — включает руководителей высшего звена; II — средняя — включает прочих руководителей и служащих-специалистов; III — низшая — включает служащих-неспециалистов, рабочих, разнорабочих и МОП. Рассмотрим их подробнее.

В страте 72% руководителей высшего звена имеют самые высокие жилищные статусы. В то же время остальные 28 % проживают следующим образом: 4% в поднайме, 4% в коммунальных квартирах, 8% в неблагоустроенном жилье. Для аргументации последующих выводов мы рассмотрели эти группы более детально: по возрасту и заработной плате. В итоге получено, что в поднайме и в коммунальных квартирах проживают довольно молодые руководители, а, следовательно, и с небольшим руководящим стажем, поэтому их жилищные трудности, скорее всего, носят временный характер и по мере роста "руководящего статуса" продвижение по жилищной иерархии им гарантируется существующей в стране системой отношений.

Страта II (прочие руководители 8,6%, служащие-специалисты 16,6 %) представлена почти во всех жилищных статусах (за исключением "трущоб"). Примерно половина (47,8 %) из этой группы проживает в весьма благоприятных условиях, имеют высокие жилищные статусы. В то же время около 10% имеют такие же по качеству дома, но стесненные условия (жилая площадь на одного чел. ниже нормы — менее 7 кв. м). 14% из группы не имеют вовсе постоянного места жительства. С учетом полной информации об этой группе выясняется, что здесь, как и в группе руководителей высшего звена, значительная часть живущих в плохих условиях — молодежь; жилищная ситуация в данной группе на порядок хуже, чем в страте I.

Страта III объединяет неквалифицированный персонал. Здесь значительная доля семей проживает в неблагоприятных условиях: 23%, 24% и 16,1% соответственно на поднайме, в общежитиях и в коммунальных квартирах. Многие прожи-

вают даже в "трущобах". Весьма большой процент семей имеет индивидуальные дома. Более 20% представителей этой страты, а среди разнорабочих и МОП около 30%, проживают в неблагоустроенных или частично благоустроенных квартирах. Учитывая полную информацию об этих группах, выясняется, что в плохих условиях живут не только молодежь (как в предыдущих группах), но и другие возрастные группы.

Таким образом, наше исследование подтверждает вывод, сделанный И. Зеленьи [124], о том, что жилищная система с доминированием института государственного обеспечения приводит к дифференциации по жилищным условиям и главным фактором этой дифференциации является положение в иерархической структуре управления административно-командной системы.

Это конкретное эмпирическое исследование является иллюстрацией тех теоретических выводов, которые были сделаны в предыдущей главе. Действительно, если жилищной системе были навязаны несвойственные ей экономические и политические функции, то доминирующим фактором при раздаче бесплатного жилья в этих условиях является соответствие ("вписанность") в существующую социально-экономическую систему, а следовательно, должностное положение. Очередность при распределении жилья по критериям нужды в этом случае не приводит да и не может привести сглаживанию неравенств, поскольку, прежде чем распределять по очереди (например при райисполкоме), происходит перераспределение государственных капиталовложений и средств строительно-монтажных работ по ведомствам и организациям, согласно их хозяйственной приоритетности.

Картина жилищной стратификации советского общества будет еще более сложной, если рассматривать все отрасли и сферы народного хозяйства, все социально-должностные группы. Несомненно одно — результат функционирования жилищной системы с доминированием института государственного обеспечения порождает дифференциацию жилищных статусов по месту в государственной иерархии. Кроме того, в отличие от других систем в советской жилищной системе не существует механизма отслеживания нижней границы обеспеченности. Очереди при райисполкомах не справляются с этой задачей — такой вывод был получен на основе исследования рай-исполкомовской очереди на жилье, результаты которого изложены ниже.

4.3. ИССЛЕДОВАНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ИЗМЕНЕНИЯ ЖИЛИЩНЫХ СТАТУСОВ НА ОСНОВЕ ЖИЛИЩНОЙ ОЧЕРЕДИ ПРИ РАЙИСПОЛКОМЕ

В очередь на жилье при райисполкоме становятся в двух случаях: когда другой возможности получить жилье практически нет и когда эта очередь выполняет функцию ведомственной (для работников райисполкома).

Всего было обследовано 1075 семей. Для каждой семьи на основании документов, представленных в райисполкоме, были выделены следующие показатели: порядковый номер очереди; количество членов семьи; место работы; должность; тип жилья; общая площадь жилья; дата постановки на учет. В основу формирования исследуемых социальных групп был положен социальный статус работника, определяемый должностью ответственного квартиросъемщика. Согласно этому, выделены четыре группы: 1) руководящие посты в партийном и государственном аппаратах, в крупных промышленных, торговых и снабженческих организациях (высокий социальный статус); 2) заведующие, зам. заведующих, начальники подразделений (средний социальный статус); 3) рядовые работники, не связанные с руководящими функциями (низкий социальный статус); 4) не работающие пенсионеры, домохозяйки.

Исследование распределения семей по возрасту ответственных квартиросъемщиков (табл. 13) показало, что наибольший процент среди очередников составляют молодые семьи. Это достаточно типичная ситуация для практически всех регионов нашей страны. Именно крайне высокой жилищной потребностью молодых семей вызвано появление в 1986 — 1988 гг. целой сети молодежно-жилищных комплексов.

Сохраняются неудовлетворительными жилищные условия значительного числа людей преклонного возраста. Доля людей старше 60 лет среди очередников достигает 15.3% многие из них одиноки и беспомощны, большинство никогда не имело хорошего жилья (эти сведения почерпнуты из наблюдения за перерегистрацией очереди, осуществляемого заведующим отделом по учету и распределению жилья).

Для более полной характеристики жилищных условий, кроме общепринятого показателя — размеров жилой площади на одного человека (в данной очереди менее

Т а б л и ц а 1 3
Распределение семей по возрасту
ответственных квартиросъемщиков

Возраст, лет	Количество человек	Доля, %
21—30	233	21,7
31—40	417	43,8
41—50	129	12
51—60	77	7,2
61—70	82	7,6
Более 70	83	7,7
И т о г о . . .	1021	100

Т а б л и ц а 1 4
Распределение семей по типу
занимаемого жилья

Тип жилья	Количество семей	Доля, %
I. Изолированная благоустроенная квартира	673	62,6
II. Коммунальная благоустроенная квартира	132	12,3
III. Общежитие, на квартире, частный дом	27\$	25.1
И т о г о . . .	1075	100

8 кв. м для всех семей), выделено три типа жилья в зависимости от его благоустройства и изолированности (табл. 14). Из таблицы видно, что более половины обследованных семей занимают отдельные благоустроенные квартиры, для них стоит проблема улучшения жилищных условий. Правда, среди них 72 семьи (10,6%) являются двух — трех поколенными, и поэтому их лишь формально можно считать обеспеченными изолированным жильем. Четверть от общего количества семей занимают третий тип жилья. Проживающих в общежитии и на квартире вообще нельзя считать имеющими постоянное жилье; что же касается семей, проживающих в частных домах, то их ставят на учет только при износе дома более 65%, (практически аварийное состояние). Наименьшую долю (12,3%) составляют семьи, проживающие в коммунальных квартирах. По всей видимости, здесь благоприятно сказываются последствия политики посемейного расселения, начатой в 60-х гг. (хотя в настоящее время опять наметилась тенденция использования квартир с изолированными комнатами для коммунального проживания семей).

Рассмотрим продолжительность учета семей с момента их постановки на очередь до момента снятия нами информации (табл. 15). Этот показатель, правда, имеет один недостаток — он не дает информации о полной продолжительности периода от постановки семьи на учет до получения ею квартиры, так как неизвестно, как долго еще продлится ожидание нового жилья после взятия данных. Но, исходя из того, что семьи,

стоящие в очереди, сами заинтересованы как можно скорее изменить не удовлетворяющие их жилищные условия, выбранная характеристика длительности учета позволяет оценить потенциальные возможности очереди.

Из табл. 15 видно, что менее половины семей стоят на учете более 5 лет, 13,4 % около 7 лет, 5,1 % от 8 до 10 лет и более 2 % свыше 11 лет. Столь длительные сроки ожидания жилья в рассматриваемой очереди достаточно типичны для исполкомовских очередей страны. Так, в Туле и Риге стоят по 15—20 лет, в Великих Луках — в среднем 22 года, в Бельцах — 21 год и т. д.

Для дальнейшего анализа из обследованных семей мы выделили несколько групп:

а) по принадлежности к сфере занятости — производственная (55 семей, 5,1%), непроизводственная: (827 семей, 76,9%);

б) имеющие льготы на получение жилья — многодетные семьи (90 семей, 8,3%), матери-одиночки (42 семьи, 3,9%), инвалиды и участники Великой Отечественной войны (93 семьи, 8,6%);

в) по социальному статусу — 1 — высокий (5 семей), 2 — средний (76 семей), 3 — низкий (801 семья). Соотношение семей в а) подтверждает общее правило, что на учет в исполком встают в подавляющем большинстве работники непроизводственной сферы. Изучение выделенных групп проводилось исходя из длительности их пребывания в очереди на получение жилья (на момент учета); в табл. 16 показано распределение по этому факту семей, занятых в производственной и непроизводственной сферах. Анализ показывает, что явной связи между сферой занятости и длительностью учета нет. Так, уже более 8 лет находятся на учете представители обеих групп, причем в соизмеримых количествах. Это значит, что распределение жилья в исполкоме не учитывает принадлежности к сферам занятости. Однако если принять во внимание существование других каналов получения жилья (по предприятиям и организациям), то можно говорить о преимуществах группы из производственной сферы, которая в этой "неблагоприятной" исполкомовской очереди представлена меньшей абсолютной долей.

В табл. 17 представлено распределение по продолжительности учета семей, имеющих льготы. Данные таблицы как раз свидетельствуют об отклонениях от декларируемых в советской жилищной политике принципов: значительный процент

Таблица 15

Распределение семей по продолжительности учета

Продолжительность учета, лет	Количество семей	Доля, %
2	247	23,0
3	243	22,6
4	213	19,8
5	145	13,5
6	102	9,5
7	42	3,9
8	32	3,0
9	23	2,1
10	4	0,4
11	9	0,8
12	8	0,7
13	7	0,6
Итого...	1135	100

имеющих право на первоочередное получение жилья стоят в очереди 8 лет и более. Система распределения, призванная обеспечивать преимущества для этих групп, в полном объеме данную функцию не выполняет. Системой может* быть гарантирована лишь постановка на учет в льготную очередь, срок ожидания, по сути, не ограничен.

Особый интерес представляют данные табл. 18, в которой показано распределение по продолжительности учета групп с различным социальным статусом.

Здесь прослеживается закономерность: чем выше статус, тем меньше длительность учета. Однако следует принять во внимание тот факт, что для группы с высоким социальным статусом исполкомовская очередь является в то же время ведомственной — в нее вошли в основном ответственные работники обследуемого райисполкома.

Таблица 16

Распределение по продолжительности учета семей, занятых в производственной и непроизводственной сферах

Продолжительность учета, лет	Сфера занятости			
	Производственная		Непроизводственная	
	Число семей	Доля, %	Число семей	Доля, %
2	10	18,18	169	20,46
3	10	18,18	163	19,73
4	9	16,36	173	20,94
5	11	20,00	125	15,13
6	3	5,45	93	11,26
7	2	3,64	40	4,84
8	6	10,91	25	3,03
9	2	3,64	21	2,54
10	0	0	3	3,6
11	1	1,82	5	6,1
12	1	1,82	5	6,1
13	0	0	7	8,5
Итого...	55	100,00	826	100,00

Картина социальной контрастности подтверждается и контент-анализом публикуемых статей, посвященных

Таблица 17

Распределение по продолжительности учета семей,
имеющих льготы

Продолжительность учета (лет)	Многодетные семьи		Матери-одиночки		Инвалиды и участники ВОВ	
	Число семей	Доля, %	Число семей	Доля, %	Число семей	Доля, %
2	30	33,71	9	21,43	19	20,88
3	12	13,48	6	14,29	15	16,48
4	22	24,72	8	19,05	11	12,09
5	10	11,24	5	11,90	12	13,19
6	8	8,99	3	7,14	10	10,99
7	4	4,49	4	9,52	9	9,89
8	2	2,25	3	7,14	8	8,79
9	0	00	1	2,38	4	4,40
10	1	1,12	0	00	2	2,20
11	0	00	2	4,76	3	3,30
12	0	00	1	2,38	0	00
13	1	1,12	0	00	0	00
И т о г о .	89	100,00	42	100,00	91	100,00

вопросам распределения жилья. Начиная с 1985 г. центральная пресса достаточно подробно освещала многие вопросы, связанные с посприем принципов социальной справедливости в советской жилищной системе. Всего было проанализировано около 70 статей газет "Правда", "Известия", "Советская Россия", "Литературная газета", "Социалистическая индустрия", "Труд", "Комсомольская правда". Из этих документальных источников (рассмотрен 141 случай) получена следующая информация.

1. Время ожидания получения квартиры составляет максимум 2 года.
2. Жилищные условия очередников значительно различаются. Для характеристики этих условий было выделено три типа жилья: 1 — благоустроенная квартира в типовом доме с жилой площадью выше нормы; 2 — благоустроенная квартира в доме, построенном по индивидуальному проекту с улучшенной планировкой с жилой площадью выше нормы; 3 — коттедж. Из 47 случаев описания жилищных условий получено следующее распределение по выделенным типам жилья: 1 — 9 случаев (19 %); 2 — 27 случаев (58 %); 3—11 случаев (23 %).

3. В ходе исследований было выделено несколько групп по социальному статусу ответственного квартиросъемщика. Картина здесь оказалась несколько иной (принципиально, однако, не отличающейся от результатов аналогичного исследования жилищной очереди), а именно: 1-я группа — самый высокий статус (-85%); 2-я группа — высокий статус (13%; 3-я группа — средний статус (-2%). Отличия объясняются тем, что в жилищной очереди не было

Таблица 18

Распределение по продолжительности учета групп с различным социальным статусом

Продолжительность учета (лет)	Группа					
	с высоким социальным статусом		со средним социальным статусом		с низким социальным статусом	
	Число семей	Доля, %	Число семей	Доля, %	Число семей	Доля, %
2	3	60, 00	27	35, 53	149	18, 67
3	1	20, 00	11	14, 47	161	20, 18
4	1	20, 00	7	9, 21	172	21, 55
5	0	00	9	11, 84	127	15, 91
6	0	00	10	13, 16	86	10, 78
7	0	00	6	7, 89	42	5, 26
8	0	00	4	5, 26	25	3, 13
9	0	00	2	2, 63	21	2, 63
10	0	00	0	00	3	38
11	0	00	0	00	4	50
12	0	00	0	00	5	63
13	0	00	0	00	6	75
И т о г о . . .	5	100, 00	76	100, 00	798	100, 00

представителей группы с очень высоким социальным статусом.

4. Распределение очередников по месту работы выглядит следующим образом:-

	Количество, чел.	Доля, %
Партийный аппарат	31	22
Исполкомы	46	33
Промышленность	43	
Жилищно-коммунальные хозяйства и управления	6	4
Профсоюзы	10	7
Сфера услуг	5	5

Таким образом, это исследование дополняет предыдущий анализ, характеризуя систему распределения жилья в условиях доминирования института государственного обеспечения. В целом обобщенные результаты проведенных эмпирических обследований позволяют присоединиться к резюме венгерских социологов: "Государственная система распределения жилья не достигла целей своей общественной политики, для обслуживания которых она предназначалась" [63].

Глава 5

ЖИЛИЩНАЯ ПРОБЛЕМА И ЖИЛИЩНАЯ РЕФОРМА

5. 1. СУЩНОСТЬ ЖИЛИЩНОЙ ПРОБЛЕМЫ

Чтобы понять механизм функционирования жилищных систем, необходимо было выйти за рамки предметных наук — экономики и социологии — и выработать целостный взгляд на сложившуюся жилищную реальность.

В настоящее время западная традиция жилищных исследований накопила огромный пласт информации и содержательного описания реальности. Вместе с тем до сих пор не удавалось найти адекватного методологического подхода, укладывающего все наработанное в единую концептуальную схему.

Вообще говоря, термин "жилищная система" достаточно широко употребим, особенно в западной научной литературе, однако используется в основном на интуитивном уровне. Строгое определение этого понятия фиксирует нашу позицию по отношению к изучаемому объекту, выявляет структуру жилищной реальности и закладывает ряд гипотез о ее природе, а именно — о самодостаточности, саморегуляции и относительной самостоятельности жилищной системы общества.

В любом обществе для удовлетворения жилищной потребности существует совокупность условий ее реализации, которые все вместе образует жилищную систему. Главными компонентами являются: ресурсная подсистема, обеспечивающая ресурсами воспроизводственный процесс; организационно-технологическая подсистема, перерабатывающая ресурсы в готовый продукт; подсистема жилого фонда, обслу-

живающая потребности и, конечно, сами жилищные потребности, стимулирующие функционирование жилищных систем, наконец, институциональная подсистема.

Категория институт была заимствована социологией из юридических наук и получила широкое распространение как совокупность законов, правил и норм, регулирующих поведение. Вместе с тем универсальность такого понимания и отсутствие социологической операционализации так и не привели к вживлению категории институт в "ткань" социологических исследований.

С точки зрения роли в социальных системах, институты определяются как "социальные технологии", определенные образцы социальной организации, которые эволюционируют, отлаживаются в ходе исторического развития общества.

В процессе развития цивилизации сформировались несколько способов реализации жилищной потребности. Среди них два основных — покупка жилья (краткосрочная — аренда и долгосрочная — в личную собственность) и его раздача. В зависимости от выбранного способа организации удовлетворения жилищной потребности различаются два типа жилищной системы, в которых по-разному увязываются в единое целое все перечисленные выше элементы.

В тех странах, где жилье в основном раздается, доминирует государственный способ организации удовлетворения жилищной потребности, или институт государственного обеспечения, там же, где жилье, как правило, либо арендуется у частных лиц, либо покупается в индивидуальное владение, доминирует частный способ организации удовлетворения жилищной потребности, или институт частного предпринимательства. Именно два этих базовых института предопределяют, что строится, как строится, для кого предназначается и каким образом происходит процесс приобретения жилья.

Механизм взаимодействия жилищной системы с другими подсистемами общества выглядит следующим образом: под влиянием жилищной идеологии как части государственной идеологии жилищная политика либо обеспечивает сохранение, либо изменяет тип жилищной системы, экономический уровень развития которой напрямую зависит от уровня развития экономики в целом. Тип жилищной системы определяет зависимость жилищного статуса от доходов или от положения в государственной иерархии и влияет на формирование доминирующих ценностей в обществе, возможность артикуляции которых зависит от политико-правовой системы и которые, в

свою очередь, в конечном счете, влияют на формирование жилищной идеологии.

Назначение института государственного обеспечения — удовлетворение потребности в жилье низкодоходных и малоимущих слоев населения. Этот институт в своем первоначальном виде возник в недрах экономики рыночного типа как реакция на жилищный рынок, приводящий к существенным жилищным неравенствам. Два главных признака института — государственные субсидии в жилищный сектор и контроль за квартплатой — являются двумя сторонами одной медали: для обеспечения доступа к жилью неплатежеспособных групп необходимы существенное снижение квартплаты и контроль за ее динамикой. Вследствие взаимодействия этих двух факторов государственный жилищный фонд теряет источник воспроизводства внутри самого себя и поэтому требуются субсидии из бюджета.

В связи с тем, что квартирная плата не является ценой воспроизводства и не регулируется рыночными законами, происходит деформация в формировании спроса на жилье, с одной стороны, и предложением жилья — с другой. В этих условиях спрос на жилье не зависит от платежеспособности семьи или индивида, а предложение не определяется платежеспособностью спроса, но является производным от объема субсидий из бюджета. В этом заключается одна из предпосылок разбалансированности соотношения спроса и предложения. Причем, коль скоро спрос на жилье и потребление государственного (муниципального) жилья не связаны с возможностями семьи, а при получении его происходит распределение индивидуальных субвенций, то появляется стремление сохранить имеющееся государственное жилье, превышающее потребности. В, такой ситуации увеличивается количество семей, претендующих на жилье в общественном секторе. Все это порождает такое явление, как неэффективный спрос на жилье, т. е. такой спрос, который значительно превышает платежеспособность, что, в свою очередь, порождает следующую тенденцию — чем больше государственный жилищный сектор, тем быстрее растет неэффективный спрос, который выражается в растущих очередях на государственное жилье.

В этих условиях со стороны предложения жилищного фонда складывается следующая картина. Существующий государственный жилищный сектор лишен "нормального" источника воспроизводства и опирается на государственные дотации, которые могут распределяться по любым приоритетам, однако, не ориентируясь напрямую на спрос — т. е. про-

исходит рассогласование спроса и предложения. Кроме того, возможности госбюджета фиксированы, и в стремлении минимизировать затраты на жилье государственными строительными организациями производятся дешевые и низкого качества квартиры, срок службы (физического и морального износа) которых крайне невысок. Это, в конечном счете, приводит к очередному витку роста спроса на жилье.

Таким образом, в рамках института государственного обеспечения спрос имеет тенденцию к постоянному увеличению, а предложение — к стабилизации или даже сокращению в связи со сносом устаревшего жилья. Противоположно направленные векторы спроса и предложения вызывают хронический дефицит государственного жилья, ибо дефицит — это порождение несбалансированности спроса и предложения, слабо связанного с объективными условиями развития жилищного сектора.

Итак, дефицитность жилья — это порождение института государственного обеспечения, его имманентное свойство. Однако если в жилищной системе с доминированием частного предпринимательства дефицитен лишь общественный фонд, а в рыночных секторах нередки случаи пустующих квартир, то при доминировании института государственного обеспечения дефицит жилья является абсолютным для всех социальных групп.

В случае, когда институт государственного обеспечения распространяется не только на жилой фонд, но и на строительство его, дефицитность начинает приобретать хронический характер. При отсутствии реальной производительной мотивации государственная монополия жилищного строительства консервирует объем строительства и вид производимого продукта. Однообразные многоквартирные жилые дома в любой стране — продукт института государственного обеспечения. Рыночная организация экономики жилищного сектора обеспечивает большую эффективность жилищного строительства, чем государственная монополия, поскольку для обеспечения конкурентноспособности на рынке требуются высокая степень восприятия инноваций, ориентация на определенную специализацию, высокий профессионализм, производительность и качество, в то время как за счет неэффективного использования выделенных ресурсов в жилищном строительстве в условиях государственной монополии происходит еще большее углубление диспропорций между спросом и предложением.

Таким образом, дешевизна государственного жилищного фонда в любой социальной системе влечет за собой его дефицитность. Механизмом локализации дефицита в жилищной системе с институтом частного предпринимательства является ограничение социального контингента, имеющего право претендовать на этот вид жилья, и только в условиях распространения государственного обеспечения на все социальные группы дефицит приобретает абсолютный и хронический характер.

В условиях низкой квартплаты и неплатежеспособного спроса, существенно превышающего предложение, распределение государственного жилого фонда может быть организовано только в виде раздачи жилья в порядке очереди. Для реализации этой процедуры создаются специальные распределительные органы. И хотя регламентация их деятельности со стороны правительства достаточно высока, все равно при распределении жилья у чиновников распределительных офисов остается довольно значительная свобода действий. От них зависит выбор определенной квартиры для конкретной семьи. Не поддающаяся контролю власть распределительных органов порождает возможность злоупотреблений, которая в реальной жизни приводит к взяточничеству, протекционизму и коррупции.

С увеличением общественного жилищного сектора, подлежащего раздаче, происходит рост количества распределителей и числа чиновников, занимающихся распределением. Тенденция к бюрократизации также заложена в самом институте государственного обеспечения, и чем шире его размах, чем больше жилья в обществе, распределяемого по "объективным" критериям нуждаемости, тем больше злоупотреблений, всевозможных спекуляций и подкупов.

Далее. В специфических условиях раздачи жилья, когда его получение не зависит от платежеспособности, рождается особая человеческая психология просительства, иждивенчества, равнодушия к постоянному месту жительства. Декларируемая забота о человеке со стороны государства, заложенная в институте государственного обеспечения, развращает его, порождает стремление к постоянному демонстрированию своих бедствий и спекуляций на них. Такая психология тем прочнее укореняется в человеке, чем дольше существование института государственного обеспечения и чем шире он охватывает разные стороны жизни и разнообразные социальные слои общества.

Таким образом, два главных признака этого института — субсидии в жилищной сектор и контроль за квартплатой — предопределяют следующие закономерности его функционирования.

1. Систематическое превышение спроса над предложением связано с тем, что спрос, с одной стороны, не зависит от дохода семьи, с другой — имеет тенденцию к росту, в то время как предложение является производным от объема субсидий из государственного бюджета и жестко ограничено.

2. Институциональной платформой в государственном обеспечении является раздача жилья, для которой необходимы особые распределительные органы. При этом тенденция к бюрократизации и увеличению злоупотреблений при распределении жилья напрямую зависят от масштаба распространения института.

3. В рамках этого института население выступает объектом патернализма государства, что порождает психологию просительства и иждивенчества.

Важно осознать, что это не отклонения, не случайные негативные явления, а имманентные свойства института государственного обеспечения. И где применяется такая технология, там появляются и перечисленные выше тенденции.

Следует помнить, что и другие институты собственности (в частности, частного предпринимательства) имеют негативные стороны. Однако это не означает необходимости полного отказа от того или иного института. Важны лишь мера, границы их применения, способы блокирования негативных тенденций, встраивания разнообразных регуляторов в механизм их функционирования.

Для понимания того, почему институт государственного обеспечения приобрел в советской жилищной системе доминирующий характер, в работе были прослежены процесс ее зарождения, становления и развития за период с 1917 по 1990 г., а также те социальные последствия, к которым приводит функционирование системы такого типа.

Логика выделения этапов, связанных с фазами развития системы в целом, позволила проследить процесс становления института государственного обеспечения в нашей стране, который можно выразить схемой: идея -> идеология -> политика -> институционализация -> организационная инфраструктура -> технологическая база. Эта схема, по всей видимости, универсальна. Она отражает процесс развития любого базового института, и это важно иметь в виду при создании жилищного

рынка, являющегося основой института частного предпринимательства.

В 30-е гг. жилищная система в СССР была "встроена" в действующую экономическую систему, стала ее неотъемлемой частью. Жилищной системе была навязана экономическая функция принуждения к трудовой деятельности, привлечения кадров и закрепления их на производстве. Постепенно происходила переоценка стимулов к труду, и в 70—90-е гг. жилье стало одним из главных факторов привлекательности того или иного производства.

С 70-х гг. жилищная система приобрела еще одну дополнительную функцию — политическую, карательно-закрепительную. Используя раздаточный механизм, тоталитарный режим стал решать те вопросы, которые в 30 — 40-е годы решал с помощью прямых репрессий.

Ограничение права выбора места проживания, прямое закрепление к постоянному месту жительства с помощью прописки — все это стало чертами советской жилищной системы, но не сущностью жилищной системы как таковой. Это — черты политической советской системы, использующей разнообразные рычаги порабощения, и одним из главных, но всеобщим и повсеместным стала система жилищных отношений.

В то же время жилищная система выполняет поощрительную функцию: административная система "награждает" жильем тех, кто исправно ей служит. В результате жилищные статусы стали жестко коррелировать с положением на государственной иерархической лестнице.

Для реализации указанных функций постоянно расширялся институт государственного обеспечения, который уже к 70-м гг. приобрел всеобъемлющий характер. Одновременно проявились все его черты — абсолютный и хронический жилищный дефицит, бюрократизация и коррупция при распределении, "трущобность" жилых кварталов и целых городов — которые осознаются в обществе как жилищная проблема.

Для того чтобы изменить ситуацию, в 1970—1985 гг. рядом правительственных постановлений предпринимались попытки увеличить объем жилищного строительства, возродить кооперацию и индивидуальное строительство, навести порядок при распределении жилья, улучшить эксплуатацию жилого фонда. Однако эти попытки были обречены, так как мероприятия направлялись на следствия, а причина, их порождающая, — сам институт государственного обеспечения —

не была затронута. Более того, параллельно прослеживалось явное стремление сохранить существующую жилищную систему, реализующую упомянутые выше политические и экономические функции. Отсюда проистекают идеология и пропаганда "бесплатного и самого дешевого в мире жилья". Именно по этой причине начиная с 1946 г. ни разу (за исключением робкой попытки в 1986 г.) вообще не ставился вопрос о квартирной плате, в то время как это коренной вопрос институтов собственности. И именно по этой причине реформа 1986 — 1990 гг. не привела ни к каким существенным сдвигам.

Доминирование института государственного обеспечения было порождено особой идеологией и закреплено той особой ролью, которую стала выполнять жилищная система в экономической и политической системе СССР. Что касается идеологии о преимуществах социалистического, значит государственного, жилья, раздаваемого в порядке очереди, то она базировалась на трех широко известных мифах: о бесплатности государственного жилья; о том, что раздача жилья приводит к равномерному распределению жилого фонда по разным социальным группам; наконец, о самой низкой квартплате в мире. Все это дало возможность использовать существующие жилищные отклонения в качестве экономического и политического регулятора.

Для того чтобы ликвидировать дефицит жилья, коррупцию при его распределении, стагнацию жилищного строительства и извращенную психологию просительства, необходимо было изменение роли и места института государственного обеспечения в жилищной системе и, следовательно, изменение самой жилищной системы, ее типа.

5.2. ТУПИКИ ПРИВАТИЗАЦИИ

Концепция приватизации как идея, по сути, явилась для СССР новой жилищной идеологией. Впервые она была высказана с трибуны I Съезда народных депутатов СССР в то время, когда в обществе еще господствовало представление о бесплатно раздаваемом жилье как о преимуществе существующего строя. Именно идея приватизации заставила вскрыть реальные процессы, происходящие в жилищной сфере нашего общества, уточнить представление о характере бесплатности распределяемого жилья, выявить налоговые источники финансирования государственного фонда. Эта позитивная идея пробила брешь в социалистической доктрине

бесплатного государственного жилья, равномерно раздаваемого по нормам. Стало очевидным, что декларируемая эгалитарная жилищная политика приводит к такой же, если не большей, как на Западе, социальной поляризации населения. При этом растущие очереди на жилье, его низкое качество, зависимость от распределителей доказали неэффективность данной системы как таковой.

Концепция приватизации была воспринята не как символ и стратегия новой жилищной политики, а как конкретное мероприятие по раздаче жилья их владельцам (бесплатно или за деньги). Переход от тотально государственного жилья к тотально частному владению предлагается осуществить через единственно освоенный у нас механизм нормированной административной раздачи с надеждой на последующий "жилищный передел". Существенно то, что не обсуждается самое главное — механизм воспроизводства существующей системы: распределение по очередям вновь построенного жилья. Самое трудное, что идея приватизации крепко связана с уменьшением дефицита государственного бюджета, а это значит, что в итоге, скорее всего, возобладают мероприятия фискальные, административные, в этой ситуации трудно ожидать терпеливых, последовательных, рассчитанных на длительную перспективу шагов по преобразованию системы раздачи в развитую рыночную систему.

В настоящее время концепция приватизации рассматривается как естественная, и дело здесь только за активно разрабатываемыми нормативными документами. Поэтому доказательства возможности иной стратегии мы будем проводить "методом от противного", т. е. попытаемся мысленно пройти весь путь, который предстоит проделать в рамках стратегии приватизации, и показать его логические тупики.

Начнем с идеи бесплатной раздачи по норме. В рамках этого варианта предполагается выкуп сверхнормативной площади и компенсация имеющим меньше норматива. Остановимся пока на первой части этой формулы — бесплатной раздаче. На первый взгляд, кажется, что это разумно, прежде всего с политической точки зрения. Известны доказательства, что государственное жилье уже оплачено средствами населения через налоговую систему и, следовательно, надо восстановить справедливость — передать жилье подлинным хозяевам государственного фонда — их непосредственным владельцам. Однако зависимость между подоходным налогом и расходами на жилищное

строительство и эксплуатацию жилья справедлива лишь в масштабах государства в целом, но не отдельных семей. Причем лучшие жилищные условия в высококачественном фонде имеют те социальные группы, которые стоят у вершин партийной, государственной и хозяйственной власти. И напротив, значительная часть простых людей имеет неудовлетворительное по площади и качеству жилье, а то и не имеет никакого вообще. Данные об очередниках в местных Советах в Новосибирске показывают, что самые нуждающиеся — это бывшие рабочие на пенсии, инвалиды труда и войны, старики, живущие в неблагоустроенном фонде, и многодетные семьи.

Институт государственного обеспечения, доминирующий в нашей стране, порождает дифференциацию населения по жилищным условиям не по платежеспособности семьи, не по действительному трудовому вкладу человека, а по его месту в государственно-иерархической управленческой структуре. Более того, он сильнее поощрял тех, кто верно и преданно служил этой системе, и именно эта категория людей выигрывала от бесплатной раздачи. Таким образом, внешне справедливая идея раздачи, как это ни парадоксально, закладывает "мину" под стабильность системы.

Впрочем, накал страстей, по одному из вариантов, предполагается снимать так называемыми компенсаторными механизмами, т. е. либо выдавать жильцам деньги за недостающую до нормы площадь (что мало вероятно и не эффективно в условиях надвигающейся инфляции), либо положить эти деньги на именные счета в качестве строительных бонн. А будет ли действовать такой механизм? Мы уже упоминали, что в очередях на жилье при местных Советах в основном стоят слабые и больные люди, претендующие отнюдь не на индивидуальные коттеджи, а на самую обычную квартиру в государственном фонде. Отсутствие физических возможностей даже при достаточном финансовом обеспечении (что сомнительно) приведет к тому, что местные власти должны будут аккумулировать эти счета у себя, выступить заказчиком у тех же государственных строительных организаций. Допустим даже, что семьи, получившие компенсацию, смогут претендовать на роль самостоятельных застройщиков-покупателей. Однако к этому не готовы все остальные структуры из-за недостаточной развитости строительной базы и технологии и в силу дефицита ресурсов по доступным ценам. Следовательно, организуется другая очередь за строительными ресурсами и

мощностями при тех же местных органах власти. В итоге будем иметь уже описанные механизмы воспроизводства системы через механизм распределения, что весьма далеко от реальной купли и продажи жилья, хотя, по замыслу, распределение и будет проводиться в пользу частной собственности. При этом перераспределительные финансовые потоки не изменят сущности существующей жилищной системы. Перейдем ко второму варианту приватизации — выкупу квартир. Приватизация в форме выкупа квартир даже по государственным расценкам 1990 г. может растянуться на долгие годы, поскольку вопрос упрется в платежеспособность большей части населения. По нашим оценкам, всех квартиросъемщиков в плане их платежеспособных возможностей и желания выкупать занимаемое жилье можно разделить на четыре группы: 1) желают и могут купить — 5-10 %; 2) желают, но могут купить не сразу, а в рассрочку до пяти лет — 15-20 %; 3) могут, но не желают купить в силу больших жилищных притязаний — 10-15 %; 4) не могут купить по разным причинам — 55-70 %. Следовательно, фискальная сторона потерпит крах, а все остальное будет как и в предыдущем варианте реформы.

Здесь даже не обсуждается вопрос о ценах на покупаемое жилье, поскольку они будут утверждаться, образно говоря "классом жилищных собственников", стоящим у власти, а, следовательно, занижение цен неизбежно.

То же самое можно сказать и про цены на выкуп сверхнормативного жилья — официально принятые цены будут существенно отличаться от реальных. И если вернуться к рассуждениям о доплате для тех, кто не имеет норматива жилья, то можно сказать, что "очередь" никогда не будет платежеспособной группой.

К чему в действительности приведет концепция приватизации в любой ее форме? Во-первых, безусловно, законсервирует систему жилищных неравенств, сложившихся на момент реформы, а в дальнейшем углубит жилищную поляризацию населения: богатые станут богаче, а бедные беднее. Во-вторых, в условиях дефицита следует ожидать роста рыночных цен на старое жилье. В-третьих, сформируются "смешанные" социально конфликтные формы собственности в многоквартирных домах. Но главное то, что механизм воспроизводства системы государственного обеспечения — распределение нового жилья по очереди — сохраняется в своем первозданном виде.

Первый и бесспорный плюс концепции приватизации ее сторонники видят в том, что жилищные расходы будут в дальнейшем нести сами владельцы, а не государство. Тем самым, по крайней мере, 7—11 млрд. руб. будут оставлены в бюджете на другие цели. При этом они упускают из виду те возможные (не исключено, что даже в большем размере) затраты бюджета, которые необходимы на дотации малообеспеченным группам для оплаты их жилищных счетов. (Если только государство не провозгласит принцип полного отделения себя от обязательств по социальным программам для малообеспеченных.)

Второй положительный момент идеи приватизации видится в возможном перераспределении жилья. Ход рассуждений здесь здесь обычно таков. Те группы, которые имеют значительные излишки жилплощади, но не могут их оплачивать, вынуждены будут обмениваться на меньшие квартиры. Однако процент таких людей совсем незначителен, о чем свидетельствуют, в частности, данные по Новосибирску. Большая часть владеющих излишками заплатит за них установленную плату, достаточно малую в сравнении с будущим выигрышем, когда цены на недвижимость поднимутся во много раз.

Кроме того, с точки зрения перераспределительных процессов эффект приватизации, скорее, будет обратный: даже при всех имеющихся ограничениях жилье будет скупаться у тех групп, которые не смогут содержать его даже в пределах нормы или которые вынуждены будут рассматривать жилье как источник средств к существованию. Все они, в конечном счете, придут в очередь. И система начнет воспроизводиться по прежним законам, по проторенной дорожке — через раздачу.

Воистину замкнутый круг! Как же его разорвать? По нашему убеждению, жилищную реформу необходимо начинать с той первопричины, которая породила существующую систему и увязывает все ее компоненты — строительство, эксплуатацию, обмен и т. д. — в единое целое. Эта первопричина — в раздаче бесплатного жилья по очереди в соответствии с нуждаемостью и независимо от дохода. Чтобы понять, действительно ли задача изменения этого механизма стоит на первом месте, обратимся к историческим и научным фактам.

Идея раздачи квартир по низким ценам возникает в условиях войны (как в Англии), кризиса (как в Америке) и ускоренной индустриализации (как в СССР). Все эти три

ситуации — экстремальны, естественные механизмы жизнеобеспечения в них "не работают", рыночные регуляторы разбалансированы, происходят рост цен и стагнация строительства. Именно в этот период государственная политика направлена на поддержание определенных слоев — инвалидов и ветеранов войны, рабочих, многодетных и т. п.

Муниципальные сектора для поддержки нижнего уровня жилищной обеспеченности в том или ином объеме существуют во всех развитых странах, и функционируют они по тем же законам, что и государственный сектор в нашей стране, а именно, из центрального бюджета в местный выделяются субсидии, осуществляется муниципальное строительство и затем готовые квартиры распределяются строго по очереди, которая формируется с учетом трудоспособности, многодетности и доходов. При этом последствия функционирования муниципальных секторов те же, что и нашего государственного сектора. Дефицитность бесплатно распределяемого жилья растет, хотя при этом есть свободное жилье в частных секторах; западные эксперты констатируют растущую бюрократизацию, увеличение числа распределителей, нарушений и злоупотреблений при раздаче квартир и т. д. Унифицированное крупнооблочное домостроение — это продукт государственного обеспечения в любой стране. Более того, как и у нас, бесплатная раздача плохо действует на нравственное здоровье нации, порождая психологию иждивенчества. Вот почему в США доля муниципального жилья составляет всего 5— 6 %, и целесообразность даже этого незначительного фонда остро дискутируется. Социологические исследования показывают, что пользование бесплатным жильем постепенно развращает личность, а концентрация в муниципальных жилых массивах групп малоимущих приводит к всплеску преступности.

В нашей стране мы имеем жилищный дефицит, массовые злоупотребления, бюрократизацию всех функций, тотальную унификацию проектов гражданского строительства, низкое качество строительства и эксплуатации в таких масштабах только потому, что государственное обеспечение жильем занимает у нас доминирующее положение. И то, что мы осознаем как жилищную проблему и на изменение чего направлены наши сегодняшние усилия — это есть порождение определенной системы с доминированием государственного обеспечения.

Построена такая система довольно просто, по крайней мере, гораздо проще рыночной: средства на жилищное

строительство и эксплуатацию поступают в государственный бюджет через систему налогообложения, затем распределяются по ведомственным и территориальным каналам. Как правило, в выигрыше бывают те ведомства, которые имеют так называемые народнохозяйственные приоритеты. Жилье строится по унифицированным проектам государственными строительными организациями и затем раздается. Очередей огромное множество (только при каждом местном Совете до 8—10), свобода действий чиновников настолько высока, что позволяет проводить волюнтаристскую политику.

Необходимо осознать, что жилищная система с доминированием государственного обеспечения имеет врожденный порок: именно она порождает в экономике спиралеобразный рост неэффективного спроса на жилье, не связанного с доходом семьи, и блокирует одновременно рост жилищного строительства из-за отсутствия стимулов. Очевидно также, что чем больше жилья подлежит раздаче, тем больше нужно распределителей. Далее. Именно существующая система организации эксплуатации жилого фонда, растущая пропорционально введенным квадратным метрам, постоянно увеличивает "недоремонт". Действительно, в 1975 г. квартирной платы в Новосибирске полностью хватало на ремонт жилого фонда, сейчас же средств на эти цели нужно уже в 3—4 раза больше, а в перспективе, по-видимому, эта цифра будет возрастать. Затраты будут прогрессировать, однако не столько на эксплуатацию жилья, сколько на содержание бесчисленных домоуправлений, которые растут, требуя создания все новых промежуточных звеньев, устроенных по образу и подобию нашего государства — пирамида начальников, возвышающаяся над реальными работниками, действительные функции которых состоят лишь в "выбивании" ресурсов и контроле над исполнителями.

Повышение квартплаты в такой системе будет ни чем иным, как просто увеличением налогообложения, а для системы — фактором временной стабилизации.

Таким образом, фокус жилищной реформы должен быть направлен на преобразование всей системы в целом, а это возможно только при условии изменения существующего распределительного механизма. Концепция же приватизации в ее нынешнем виде не предусматривает преобразования системы: на государственных землях, с государственными коммуникациями, с пропиской и прочими ограничениями в

многоквартирных домах будет существовать так называемая частная собственность на жилье.

5.3. СТРАТЕГИЯ РЕФОРМЫ

Однако вернемся к исходному пункту и спросим себя — чего мы хотим от жилищной реформы, и в каких реальных условиях существуем? Ибо любая реформа всегда конкретна и ситуативна. В нашем случае, отталкиваясь от конкретных условий, представляя четко цель, мы должны строить конкретную стратегию преобразования жилищной системы.

Мнения, как правило, сходятся, когда речь идет об общей направленности жилищных преобразований — создать возможности приобретения жилья, по качеству и площади соответствующего доходу семьи, при одновременной помощи тем социальным группам, которые по тем или иным причинам оказались отрезаны от жилищного рынка. Именно на это ориентирована и классическая рыночная жилищная система. В рыночных системах эта цель достигается за счет многосекторной структуры. Как правило, в рыночных странах сосуществуют четыре сектора, три из которых (частно-арендный, сектор личной собственности и кооперативный) относятся к частному, а один (муниципальный сектор) к общественному владению.

Важен весь спектр этих секторов, так как они ориентированы на разные возможности и разные потребности социальных слоев общества. Так, арендное жилье подходит для мобильных слоев населения и для несемейной молодежи. А поскольку оно по качеству, а соответственно и по цене разное, то в арендном секторе представлены социальные группы с разными доходами. Личный сектор в основном ориентирован на оседлый образ жизни, семейную жизнь и высокий, или близкий к нему, стабильный доход. Кооперативный сектор обеспечивает умеренные затраты, но главное (как, например, в Скандинавии), он реализует коллективистские ценности. Муниципальный сектор, как уже отмечалось, это фонд для малоимущих слоев населения. В средне- и высокодоходных группах он имеет низкую престижность. Прибыльность жилищного строительства обеспечивается первыми двумя секторами и является основой строительного жилищного рынка. Характерная особенность рыночных систем — преобладание мелких строительных фирм, ориентированных на высококачественное и соответственно высоко прибыльное жилье. Главное же

направление государственной политики на Западе — создать условия для обеспечения жильем бедных и малоимущих слоев населения.

Стратегия жилищной реформы в нашей стране должна быть направлена на создание таких секторов жилищного рынка, которые были бы ориентированы на платежеспособные высоко- и среднедоходные группы населения. Это, на первый взгляд, звучит несколько неожиданно, если последние 73 года наша жилищная система ориентировалась на не имеющих жилье, на ограничение жилищных потребностей, наконец, на нормирование и рacionamento жилья.

Теперь постараемся показать, что ситуация в нашей стране не только отвечает предлагаемой стратегии, но вполне вероятно, что такая стратегия является единственно возможной для преодоления не только жилищного кризиса, но и кризиса системы в целом.

В силу многих обстоятельств, наша страна оказалась неплатежеспособной на многие годы вперед. Это значит, что на проведение жилищной программы в жизнь в течение ближайших лет денег просто не будет хватать. А между тем очереди на получение жилья остаются огромными. По нашему мнению, в сложившихся обстоятельствах больше и не надо строить государственного жилья, ибо - 80% имеющегося в стране жилого фонда по качеству представляет собой не что иное, как типичный фонд для малоимущих. И это жилье следует не раздавать (приватизировать), а напротив, сохранить в государственной собственности. Для этого всем высокодоходным группам надо дать возможность "выйти" из государственного фонда на жилищный рынок и всячески стимулировать такой выход, создавая условия для реализации их жилищных предпочтений на основе имеющейся платежеспособности.

С чего начать осуществление этой стратегии жилищной реформы? Давайте вернемся к форме жилищной собственности и зададимся вопросом — кому принадлежит государственный сектор? Ответ напрашивается сам собой — всем и никому (последнее доказывает и тот факт, что в ходе уже имеющего место выкупа квартир не знали, куда вносить деньги, да и до сих пор не знают), а это означает, что персонифицированного собственника жилья у нас нет. Мы имеем нечто вроде ассоциативно-кооперативной собственности в масштабах государства, однако каждый из нас имеет право отнюдь не на конкретную квартиру. В данном

случае мы "все равны" только по денежным эквивалентам выплаченных ранее средств, а не по качеству и площади полученных квартир.

Именно поэтому на первом этапе жилищной реформы необходимо осуществлять государственную компенсацию за оставляемую квартиру. Причем эта компенсация может быть в любой форме — в виде строительных бонн, зачета при продаже вновь построенного жилья, гарантий обеспечения условий индивидуального строительства и т. д. Естественно, оставлять свое старое жилье смогут в основном только платежеспособные группы, неудовлетворенные своими жилищными условиями. Конечно, на первых порах эти группы будут небольшими. К примеру, по нашим данным, в первый год в Новосибирске 200 человек. Однако для начала больше и не надо, ибо строительная индустрия в настоящее время материально и технологически не готова к большим объемам такого вида строительства.

Для стимулирования выхода из государственного жилого фонда необходимо проводить политику повышения цен на государственное жилье. Одновременно следует объявить о сборе заявлений от тех, кто желает строиться, и деклараций о доходах от тех, чье жилье остается в муниципальном фонде.

Остановимся подробнее на формировании муниципального сектора. Самое, на наш взгляд, неприемлемое здесь заключается в одноактном переводе фонда местных Советов в муниципальный. Этот фонд должен формироваться на договорной основе между муниципалитетом и квартиросъемщиком. В договоре необходимо фиксировать условия найма, уровень квартплаты, обязательства обеих сторон.

Очередь на момент объявления реформы консервируется, и дальнейшее формирование очереди осуществляется с учетом дохода семьи. При предоставлении квартиры заключается договор о муниципальном характере занимаемого жилья. Прежде всего, это означает сохранение нормированности при предоставлении и использовании такого жилья, сохранение разрешительного характера прописки, возможность расторжения контракта или повышения квартплаты, если доход квартиросъемщика увеличился. Этот сектор с течением времени будет терять свою привлекательность, поскольку пользование им предопределяет, во-первых, жилье пониженного качества, а во-вторых, зависимость от распределителей.

Следует акцентировать внимание на том, что прописка в стране может носить двойственный характер: в тех секторах, где жилье — товар и оплачивается по реальным ценам, прописка должна представлять собой лишь простую регистрацию без каких-либо ограничений; в муниципальном же секторе, где пользование жильем осуществляется практически на бесплатной основе, процесс допуска к нему регулирует муниципалитет, а следовательно, прописка будет носить разрешительный характер.

Вернемся к очереди. Ее обеспечение будет происходить за счет двух источников — государственного строительства и квартир тех владельцев, которые сочтут для себя возможным выйти из государственного жилищного сектора. Несмотря на то, что на начальном этапе второй поток будет незначительным, за счет прибыльности индивидуального строительства возможны переток строительных мощностей в частный сектор и расширение его. Строительные организации, слабо заинтересованные в строительстве государственного дешевого жилья, будут стремиться переориентироваться на прибыльные сектора; цены на частные строения типа коттеджей стабилизируются и за счет кредитов станут доступными для людей со стабильным доходом.

В этой ситуации строительство государственного жилья "заморозится", и очередь на жилье будет удовлетворяться в основном только за счет имеющегося государственного жилого фонда, переходящего с помощью договоров со съемщиками квартир в муниципальный. И лишь, по нашим прикидкам, лет через 20, когда государство экономически окрепнет и сможет выделять субсидии на муниципальное строительство, очередники (теперь уже с ограничениями по доходу) будут получать жилье за счет нового строительства. И это будет единственная очередь при местных органах власти.

Теперь рассмотрим вопрос о квартплате. Разделим его на две части: о плате в переходный период, когда еще имеется государственный сектор и осуществляется его перевод в муниципальную собственность, и о плате в будущем муниципальном секторе. Начнем с первой части. Избитой фразой стало утверждение о том, что квартплата должна дифференцироваться по качеству жилья и его местоположению. Однако главный акцент здесь должен быть сделан на тарифных ставках квартплаты в абсолютных ее значениях. И только после этого встает вопрос о ее зависимости от вышеназванных характеристик. Тарифная ставка всегда определяется политикой, проводимой

правительством, и ее можно вычислить исходя из следующих принципов: эксплуатационная самоокупаемость жилья, что снимет нагрузку с бюджета в этой части расходной статьи; дифференцированность ставки по сверхнормативной площади, что повлечет за собой либо уменьшение количества очередников, либо их стремление к увеличению доходов на эксплуатации жилья; наконец, дифференцированность оплаты по доходу, что будет стимулировать отток высокодоходных и платежеспособных групп из государственного сектора и активизировать их выход на жилищный рынок.

На муниципальный сектор в переходный период будут претендовать, во-первых, очередники и, во-вторых, те малообеспеченные члены общества, которые на основании доходных деклараций заявят о своем намерении заключить договор на пользование муниципальной квартирой. Для указанных групп должна осуществляться государственная финансовая поддержка по квартплате. Это можно сделать по принципу "игры с нулевой суммой", т. е. за счет повышенной, дифференцированной по качеству жилья, квартплаты из не муниципализированного сектора обеспечить частичную оплату счетов муниципального жилья. Следует добавить, что государственный сектор высококачественных жилых домов просуществует довольно долго, поскольку владельцы такого фонда не будут склонны к изменениям в жилье в силу своей удовлетворенности в нем. А посему этот социальный слой станет одним из главных финансовых источников для поддержания муниципального фонда.

Теперь обратимся к ведомственному жилью. Какова должна быть политика по отношению к этому значительному на настоящий момент сектору? Здесь тоже необходимо разделить жилой фонд, уже существующий и вновь строящийся. По нашему мнению, возможно формирование арендного сектора именно на базе ведомственных строительных организаций, которые теперь могут включать частные фирмы и компании. Действительно, ведомственный жилой фонд всегда был предназначен для привлечения рабочих и специалистов к производству. По самой своей природе производственные объекты нуждаются в таком фонде, который позволял бы нанимать специалистов нужной квалификации и на нужный срок. Ведомства до сих пор сохранили свою мощь в жилищном строительстве, и поэтому их по привлечению рабочей силы можно активизировать внедрением и развитием форм арендного жилья, предоставляемого по контракту на определенный срок и по

реальным ставкам квартплаты. А поскольку, как уже указывалось, прописка в таком секторе должна носить лишь регистрационный характер — именно этот фонд обеспечит подлинную подвижность рабочей силы по территории страны. Возможно, общий объем такого жилого фонда не сильно уменьшится по сравнению с нынешним ведомственным, т. е. будет довольно значительным.

Что касается уже заселенного ведомственного фонда, то здесь возможны два варианта — либо передача его местным органам власти для последующей муниципализации, либо выкуп его организациями у тех, кто пожелает строиться на каких-либо условиях, с целью последующей сдачи в аренду освобождающихся квартир по контракту на определенных условиях.

Теперь попробуем представить, что произойдет с жилищной системой в целом, если предложенные механизмы удастся реализовать.

Постепенно разрастание ныне государственного, а в будущем муниципального сектора прекратится. Этот сектор начнет сокращаться относительно общего объема жилого фонда и, наконец, стабилизируется. В количественном увеличении жилого фонда на первое место выйдут арендный и частный сектора, которые будут представлять собой не только новую форму собственности, но и новые, более высокие, жилищные стандарты. За счет отсутствия административно-ведомственных ограничений на свободу передвижения, норму занимаемой жилплощади, право наследования жилья и его качество привлекательность этого фонда среди населения будет возрастать, в то время как старое муниципальное жилье терять его.

Личностные ценности в этих условиях, по логике, должны трансформироваться в сторону осознания персональной ответственности за обеспечение своей семьи жильем. Ориентация на индивидуальный сектор сформирует сеть малых фирм, специализированных на строительстве высококачественных одно — двухсемейных коттеджей. В итоге наряду с сохранением государственного сектора жилья сформируется жилищный рынок. Важно подчеркнуть, что новая жилищная система может быть создана путем последовательно проводимых мероприятий с учетом сложившихся на настоящий момент реалий.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Маркс К. Капитал // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. — Т. 23. — С. 187.
2. Маркс К. Критика Готской программы // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. — Т. 19. — С. 9—32.
3. Энгельс Ф. К жилищному вопросу // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. — М.: Политиздат. 2-е изд. — Т. 18. — С. 203—284.
4. Энгельс Ф. Положение рабочего класса в Англии // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. — Т. 2. — 587 с. 25. Ленин В. И. Государство и революция // Полн. собр. соч. 5 изд. — Т. 33. — С. 1—120.
6. Горбачев М. С. Коренной вопрос экономической политики // Коммунист. — 1985. — № 9. — С. 13—33.
7. Горбачев М. С. Перестройка и новое мышление для нашей страны и для всего мира. — М.: Политиздат, 1988. — 271 с.
8. Декреты Советской власти. — М.: Политиздат, 1957.
9. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898—1986). — Т. 2. — 9-е изд. — М.: Политиздат. — 606 с.
10. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898—1986). — Т. 8. — М.: Политиздат. — 548 с.
11. Партийное строительство. — М., 1931. — Т. 7.
12. Постановление ЦК КПСС от 17 апреля 1986 г. "Об основных направлениях решения жилищной проблемы в стране" // Известия. — 1986. — 24 апреля.
13. Собрание постановлений. — М.: Политиздат, 1921—1989.
14. Собрание указаний. — М.: Политиздат, 1921—1989.
15. Справочник партийного работника. Т. 3. — М.: Госполитиздат, 1961. — 835 с.
16. Справочник партийного работника. Т. 8. — М.: Политиздат, 1968. — 551 с.
17. Справочник партийного работника. Т. 23. >— М.: Политиздат, 1983. - Т. 23. — 623 с.
18. Свод Законов СССР. — 1926. — № 44. — П. 312.
19. Собрание законов и распоряжений. — 1927. — № 16. — Ст. 172.
20. Собрание законов и распоряжений. — 1925. — № 26. — Ст. 178.
21. Указ Президента СССР "О новых подходах к решению жилищной проблемы в стране и мерах по их практической реализации" // Рабочая трибуна. -- 1990. 22 мая.
22. Аганбегян А. Г. Перелом и ускорение // ЭКО. — 1986. — № 6. — С. 3—12.
23. Американская социология / Под ред. Т. Парсонса. — М.: Прогресс, 1972. — 368 с.
24. Акоф Р. Планирование будущего корпорации. — М.: Прогресс, 1985. — 327 с.
25. Анджеевский А., Луянен М. Основные тенденции жилищной политики в странах ЕЭК. — Нью-Йорк: ООН, 1980. — 89 с.
26. Баталин Ю. П. По пути решения жилищной проблемы. — М.: Стройиздат, 1989. т- 21 с.
27. Батищев В. Специфика квартирной платы // Городское хозяйство Москвы. — 1983. — № 8. — С. 24—26.
28. Большая Советская Энциклопедия. Т. 25. — М.: Изд-во Сов. энциклопедия, 1932 г.
29. Боков А., Орлов В. Основные направления развития жилищного строительства // План, хоз-во. — 1985. — № 5. — С. 85—89.
30. Бродель Ф. Структуры повседневности. — М.: Прогресс, 1986. — 622 с.
31. Бродель Ф. Игры обмена. — М.: Прогресс, 1988. — 632 с.

32. Брокер Л. Д. Экономика жилищно-коммунального хозяйства в РСФСР. — М.: Стройиздат, 1968. — С. 25.
33. Взаимосвязь между жилищным строительством и национальной экономикой. — Нью-Йорк: ООН, 1985. — 207 с.
34. Гензель П. П. Налоговое бремя в СССР и иностранных государствах. — М., 1928. — 115 с.
35. Гензель П.П. Прямые налоги. Очерк теории и практики. — Л.: Финансовое изд-во, 1927. — 108 с.
36. Гензель П. П. Система налогов Советской России. — М.; Л.: Экономическая жизнь, 1924. — 86 с.
37. Герасимов Н. В. Совершенствование социального обеспечения семьи, здравоохранения, распределения и оплаты жилья. — Минск: Наука и техн., 1981. — 136 с.
38. Государственный бюджет Российской федерации за 60 лет Советской власти / Под ред. И. Бобровникова — М.: Финансы, 1977. — 159 с.
39. Государственный бюджет Союза ССР за Вторую Пятилетку (1933—1937). — М.: Изд-во наркомфинансов СССР, 1939.
40. Государственный бюджет СССР и бюджеты союзных республик. 1961 — 1965: Стат. сборник. — М.: Финансы, 1967.
41. Государственный бюджет СССР и бюджеты союзных республик. 1966—1970: Стат. сборник. — М.: Финансы, 1972.
42. Государственный бюджет СССР и бюджеты союзных республик. 1971 — 1975: Стат. сборник. — М.: Финансы, 1976.
43. Государственный бюджет СССР и бюджеты союзных республик. 1976—1980: Стат. сборник. — М.: Финансы, 1982.
44. Государственный бюджет СССР и бюджеты союзных республик. 1981 — 1985: Стат. сборник. — М.: Финансы, 1987.
45. Гребенников В. С., Пчелинцев О. С., Шаталин С. С. О совершенствовании системы распределительных отношений в социалистической экономике // Экономика и математ. методы. — 1976. — Т. XII, вып. 1. — С. 17—34.
46. Даниэль Ж. Справедливое и несправедливое распределение жилья // Valosag. — 1980. — № 4. — (Пер. ГПНТБ СО АН СССР № 12217.)
47. Дырдов С. Н., Авдошина Е. А. Справочник по налогам с населения. — М.: Финансы и статистика, 1984. — 174 с.
48. Дьяченко В. П. Бюджетная система СССР. — М., 1937. — 498 с.
49. Дьяченко В.А. История финансов СССР (1917—1950). — М.: Наука, 1978. — 493 с.
50. Ежегодный бюллетень жилищной и строительной статистики стран ЕЭК (1975—1989). — Нью-Йорк: ООН, 1975—1989 гг.
51. Заславская Т. И. Актуальные проблемы экономико-социологической теории // Изв. СО АН СССР. Сер. Экономика и прикл. социология. — 1987. — Вып. 3, № 13. — С. 3—13.
52. Заславская Т. И., Корель Л. В. Некоторые проблемы и перспективы развития сельско-городской миграции в СССР // Информационный бюллетень 1985: Социальные процессы в социалистическом обществе. — Варшава, 1987. — С. 127—183.
53. Заславская Т. И., Рывкина Р. В. О предмете экономической социологии // Изв. СО АН СССР. Сер. Экономика и прикл. социология. — 1984. — Вып. I, № 1. — С. 9—20.
54. Заславская Т. И. О социальном механизме развития экономики // Пути совершенствования социального механизма развития советской экономики. — Новосибирск, 1985. — С. 8—28.
55. Инструкция о порядке передачи объектов жилищно-коммунального хозяйства, принадлежащих министерствам и ведомствам. — М.: Стройиздат, 1983. — 52 с.

56. История социалистической экономики СССР в 7-ми томах / Под ред. И. А. Гладкова. — М.: Наука, 1976—1980. — Т. 6. — 589 с.
57. Калинина Н. В. Учет особенностей социально-демографических групп населения при распределении жилья / Тр. ин-та // ВНИИ системных исследований. — 1986. — Вып. 4. — С. 58—62.
58. Калинина Н. В. Проблемы отражения качества условий проживания в плате за жилье // Методы исследования сложных систем. — М.: ВНИИСИ, 1985. — С. 104—111.
59. Квадратные метры для "номенклатуры" // Известия. — 1989. — 24 сентября.
60. Клир Дж. Системология. — М.: Радио и связь, 1990. — 531 с.
61. Колесников С. И. Жилищная кооперация в переходный период от капитализма к социализму. — Л., 1983. — 14 с. (Деп. в ИНИОН, № 15186.)
62. Корнай Я. Дефицит. — М.: Наука, 1990. — 607 с.
63. Конрад Д., Селеньи И. Социологические вопросы распределения жилья // Valosag. — 1969. — 8. (Пер. ГПНТБ СО АН СССР № 12215).
64. Кульпин Э. С. Размышления по поводу жилищной проблемы // Рабочий класс и современный мир. — 1988. — № 4. — С. 69—71.
65. Ларин Ю. Принципиальная установка в вопросах жилищной кооперации // Жил. кооперация. — 1928. — № 1. — С. 4—7.
66. Локтионов В. М., Сабуров В. Ф. Задачи планирования жилищного строительства // ВНИИ системных исследований. — 1986. — Вып. 7. — С. 76—83.
67. Майминас Е. З. Контексты экономической реформы // Постигание. — М.: Прогресс, 1989. — С. 422—441.
68. Марьяхин Г. Л. Очерки истории налогов с населения в СССР. — М.: Финансы, 1964. — 252 с.
69. Местный квартирный налог // Вестник финансов. — 1922. — № 20. — С. 23—25.
70. Народное хозяйство СССР в 1965 г.: Стат. ежегодник. — М.: Статистика, 1966. — 910 с.
71. Народное хозяйство СССР в 1975 г.: Стат. ежегодник. — М.: Статистика, 1976. — 846 с.
72. Народное хозяйство СССР в 1980 г.: Стат. ежегодник. — М.: Статистика, 1981. — 583 с.
73. Народное хозяйство СССР в 1985 г.: Стат. ежегодник. — М.: Статистика, 1986. — 596 с.
74. Народное хозяйство СССР за 70 лет: Юбил. стат. ежегодник. — М.: Статистика, 1987. — 766 с.
75. Налоги и сборы с населения в СССР / Под ред. Г. Л. Марьяхина. — М.: Финансы, 1964. — 128 с.
76. Официальные материалы // Вестник финансов. — 1922. — № 16. — С. 31—32.
77. Павличенко Л. Д. Некоторые аспекты жилищной проблемы // Доходы и потребление населения. — М., 1986. — С. 46—55. (Сб. науч. тр. / ЦЭМИ АН СССР).
78. Петров В. До каких пор мы будем иметь новые квартирные платы // Коммунальное хоз-во. — 1926. — № 21—22. — С. 56—58.
79. Платонов В. Наш дом. — М.: Стройиздат, 1966. — 140 с.
80. Плотников К. Н. Очерки истории бюджета Советского государства. — М.: Госфиниздат, 1954. — 556 с.
81. Подоходный налог. — М., 1925. — 35 с.
82. Подоходный налог и сбор на нужды жилищного и культурно-бытового строительства с рабочих и служащих и приравненных к ним лиц. — Л., 1940. — 40 с.

83. Попов Г. Механизм управления и жилищный вопрос // Наука и жизнь. — 1987. — № 10. — С. 39—46.
84. Поппер К. Логика и рост научного знания. — М.: Прогресс, 1983. — 606 с.
85. Римащевская Н. Н., Копнина В. Г., Прокофьева Л. М. Развитие семьи и динамика ее благосостояния // Изв. СО АН СССР. Сер. Экономика и прикл. социология. — 1986. — № 12, вып. 3. — С. 21—24.
86. Rogovin V. Z. Некоторые вопросы социальной политики в сфере жилья, // Социальные гарантии и проблемы совершенствования распределительных отношений. — С. 86—129. — (Сб. науч. тр. / ИСИ АН СССР).
87. Рывкина Р. В., Косалс Л. Я. Роль социальных механизмов в ускорении социально-экономического развития общества // Изв. СО АН СССР. Сер. Экономика и прикл. социология. — 1986. — № 12, вып. 3. — С. 3—14.
88. Сахарова Л. С. Финансирование и кредитование жилищного строительства. — М., 1984. — 88 с.
89. Советское народное хозяйство в 1921—1925 гг. / Под ред. И. А. Гладкова. — М.: Изд-во АН СССР, 1960. — 559 с.
90. Социальная политика / Под ред. А. Райкевича. — М.: Прогресс, 1977. — 400 с.
91. Струмилин С. Г. Народный доход СССР // План, хоз-во. — 1926. — № 8. — С. 151—156.
92. Тапилина В. С. Некоторые социально-экономические аспекты развития жилищного строительства на селе // Изв. СО АН СССР. Сер. Экономика и прикл. социология. — 1984. — № 1, вып. 1. — С. 61—69.
93. Тернер Дж. Структура социологической теории. — М.: Прогресс, 1985. — 464 с.
94. Томич И., Хегайдуш Ж. Жилищная политика и жилищный рынок // Valosag. — 1981. — № 7. — (Пер. ГПНТБ СО АН СССР № 12219).
95. Тульчинский Л. И. Подходный налог // Энциклопедия полит, эконом. Т. 3. — М.: Сов. энциклопедия, 1979. — С. 272—273.
96. Устюжанина Е. В. Актуальные проблемы совершенствования распределения жилья // Тр. ин-та / ВНИИ системных исследований АН СССР. — 1986. — Вып. 7. — С. 69—75.
97. Устюжанина Е. В. Методологические проблемы анализа распределительных отношений при социализме // Тр. ин-та / ВНИИ системных исследований АН СССР. — 1983. — Вып. 8. — С. 50—57.
98. Филатов Н. Л. Очерки по экономике и финансам социалистического жилищного хозяйства. — М.: Изд-во Минкоммунхоза РСФСР, 1947. — 111 с.
99. Шаталин С. С. Народное благосостояние и совершенствование распределительных отношений // ЭКО. — 1982. — № 1. — С. 3—22.
100. Шейнис Д. И. Жилищное законодательство. — М.: Изд-во Нарком, внутр. дел РСФСР, 1929. — 539 с.
101. Шейнис Д. И. Квартирная плата // Коммунал. дело. — 1926. — № 15—16. — С. 3—6.
102. Шмидт В. VI Всесоюз. съезд профсоюзов // Жил. кооперация. — 1924. — № 17. — С. 2—10.
103. Щепанский Я. Элементарные понятия социологии. — Новосибирск: Наука. Сиб. отд-ние, 1967. — 240 с.
104. Экономическая жизнь СССР: хроника событий и фактов 1917—1959 гг. / Под ред. С. Г. Струмилина. — М.: Сов. энциклопедия, 1961. — 780 с.
105. Энциклопедия государства и права. — М., 1930. — С. 986.
106. Энциклопедия местного управления и хозяйства. — М.; Л.: Ин-т сов. строит. и права, 1927. — 1584 с.
107. Ядов В. А. Размышления о предмете социологии // Социолог, ис- след. — 1990. — №2. — С. 3—16.

108. Ball M. Housing policy and economic power. — London-New York: Methuen, 1983. — 407 p.
109. Bassett JC, Short J. R. Housing and residential structure. Alternative approaches. — London: Routledge & Kegan Paul, 1980. — 248 p.
110. Beyer G. H. Housing and society. — New York: Macmillan, 1959. — 575 p.
111. Boleat M. National housing finance systems. — London-Sydney: Groom Helm, 1985. — 489 p.
112. Burke G. Housing and social justice. The role of policy in British housing. — London: Longman, 1981. — 217 p.
113. Dangschat J. Sociospatial disparities in a socialist city. The case of Warsaw at the end of the 1970s // *Internat. J. of Urban and Regional Research*. — 1987. — Vol. 11, N 1. — P. 37—61.
114. Daniel Zs. Public housing, personal income and central redistribution in Hungary // *Acta oecomy*. — 1983. — Vol. 31, N 1—2.
115. Dictionary of sociology. — Great Britain: Richard Clay, 1984.
116. Headey B. Housing Policy in the developed economy. — London: Croom Helm, 1978. — 270 p.
117. Hegedus J. Reconsidering the roles of the state and the market in socialist housing systems. // *Internat. J. of Urban and Regional Research*. — 1987. — Vol. 11, N 1. — P. 79—100.
118. Macmillian student encyclopedia of Siciology / Eds. by M. Mann — London: Macmillian Press, 1983. — 172 p.
119. McGuice C. C. International housing policies: comparative analysis. — Toronto: Lexington, 1981. — 253 p.
120. Morton H. W. Housing problems and policies of Eastern Europe and the Soviet Union // *Studies in Comparative Communism*. — 1979. — Vol. 12, N 4. — P. 300—321.
121. Murie A, Niner P., Watson Ch. Housing policy and the housing system. — London: Allen & Unwin, 1976. — 276 p.
122. Musil J. Housing policy and the sociospatial structure of cities in a socialist country — the example of Prague. // *Internat. J. of Urban and Regional Research*. — 1987. — Vol. 11, N 1. — P. 27—37.
123. Pugh C. Housing in capitalist societies. — England: Gower, 1980. — 294 p.
124. Szelenyi I. Housing inequalities and occupational segregation in state socialist cities // *Internat. J. of Urban and Regional Research*. — 1987. — Vol. 11, N 1. — P. 1—9.
125. Szelenyi I. Urban Inequalities under state socialism. — New York: Oxford University Press, 1983. — 151 p.
126. Soviet Housing Law. — London, 1955.
127. The family, the home and social status. — London: Allen & Unwin, 1960. — 290 p.
128. Tosics I. Privatisation in housing policy: the case of the western countries and that of Hungary // *Internat. J. of Urban and Regional Research*. — 1987. — Vol. 11, N 1. — P. 61—79.

ПОСЛЕСЛОВИЕ

В истории цивилизации сформировались два основных способа удовлетворения жилищной потребности: через механизмы купли-продажи и посредством получения жилья по нормам, заложенным в правилах раздатка. При этом преобладающий способ обеспечения жильем определяет всю социально-экономическую среду жилищной системы.

В рыночной экономике жилищное строительство ведется значительным числом малых фирм и небольшим числом крупных компаний, возводящих разнообразные по стилю, этажности и качеству жилые дома. В раздаточной экономике застройкой крупных жилых массивов, состоящих в основном из унифицированных многоэтажных блоков, занимаются гигантские государственные строительные организации.

В рыночной системе определяющее значение имеют финансовые ресурсы и финансовые институты, поскольку покупка дома осуществляется в рассрочку, а строительство ведется в кредит. В раздаточной системе узкое место — материальные ресурсы, распределяемые по административным принципам. Доступ к ним определяет, в конечном счете, деятельность жилищных организаций.

В рыночной 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 жилищного дефицита, бюрократизации и массовых злоупотреблений при распределении жилья, порождает психологию инфантилизма и иждивенчества, выраженную в так называемом синдроме Give me.

Все эти естественные, но отрицательные для общества явления, присущие самой организации жилищных систем, в массовом сознании воспринимаются как "жилищная проблема". В авторской концепции термин "жилищная проблема" отражает лишь способ организации обеспечения жильем, определяемый типом жилищной системы.

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

Аналогичное движение в сторону рынка сделали правительства раздаточных систем, допустив жилищную кооперацию и так называемое (чтобы не сказать — частное) индивидуальное строительство. Вспомним, что в сталинский период не существовало никаких других форм обеспечения жильем, кроме государственной, но жилищная политика Хрущева уже включала создание иных жилищных секторов.

Жилищные системы испытали благотворное стабилизирующее воздействие от введения альтернативного сектора и преобразования в смешанные типы. Но спустя некоторое время в рыночных системах с раздаточными "островками" к проблемам чисто капиталистического свойства добавились проблемы "социализма": коррупция, взяточничество, перепродажа муниципального жилья, огромное число желающих получить дешевое жилье, варварские способы его эксплуатации. Выход из создавшейся ситуации был найден в жестком ограничении общественного сектора и его периодической социальной инвентаризации (распродаже, приватизации). В процессе такого сложного

балансирования происходит развитие современных рыночных систем, то широко допускающих, то максимально сокращающих раздаточные жилищные отношения внутри себя.

В свою очередь раздаточные системы после включения в них квазирыночных элементов также почувствовали некоторое смягчение экономического и социального напряжения, однако одновременно возникла угроза самому способу их организации — все большее число людей стремилось приобрести жилье за деньги и значительно быстрее, чем это предписывалось системой в соответствии с местом в очереди. В результате жестких административных мер 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 свое 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 качественная разница снимает вопрос, что лучше — рынок или раздаток. Прежде всего это зависит 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 снимает проблему выбора — нужен России жилищный рынок или нет. Ситуация общего экономического упадка, которую предопределил государственный 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 в условиях уменьшающегося количества ресурсов, выделяемых на жилищную сферу. Однако в связи с некоторой экономической стабилизацией 1988—1989 гг. дискуссии об улучшении положения дел в жилищном секторе приобрели традиционный характер. Снова обсуждались не пути перехода к рынку, а способы совершенствования раздаточных отношений: выполнения повышенных планов строительства, обеспечения

справедливого распределения квартир, улучшения работы государственных служб эксплуатации жилья.

При очередном экономическом срыве вновь усилилось звучание рыночных мотивов — отсутствием средств у государства была обоснована идея приватизации жилья. В конце 1991 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.

Процесс приватизации жилья тормозился на стадии обсуждения законопроекта, определяющего способ передачи жилья квартиросъемщикам. Идея платной приватизации шокировала защитников "интересов народа", а потому в итоге возобладали принцип бесплатной раздачи. Именно таким способом были приватизированы высококомфортабельные квартиры в центральных городских кварталах, заселенных, как правило, этими же представителями народных интересов. А кто из них не заплатил за дополнительные квадратные метры к так называемой приватизационной норме, имеют возможность использовать очередной государственный дар — ваучер.

Впрочем, все происходящее, вероятно, является закономерным этапом реформирования раздаточных жилищных систем. Исследователи из Восточной Европы отмечают, что и в их странах кадровая элита провела приватизацию жилого фонда на чрезвычайно выгодных для себя условиях.

Однако после превращения "класса имущих" в подлинных владельцев своих хороших, отличных и роскошных квартир эта "вопиющая несправедливость" может в дальнейшем сместить акценты в ходе жилищной реформы и привести к реальному конструированию институтов рынка, мер социальной защиты малоимущих и созданию соответствующих финансовых институтов для жилищного строительства.

Может быть, именно поэтому обществу настойчиво внушается мысль о том, что к жилищному рынку, и следовательно, к капитализму, можно прийти только через приватизацию? Однако еще в 1887 г. переход к социализму виделся прудонистам "в форме требования превратить каждого съемщика в собственника своего жилища". Они были

уверены, что за этим последует достижение социальной справедливости, поскольку "общество превращается таким путем в совокупность независимых свободных квартировладельцев".

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

Это подтверждает, например, и тот факт, что в социалистической Кубе жилье было приватизировано росчерком пера генерального секретаря Ф. Кастро еще в 1987 г., что, однако, лишь в малой степени изменило характер государственного регулирования жилищной системы страны. В Болгарии большая часть жилья была передана жителям еще до перестроечного периода, однако это не сняло актуальность разработки стратегии перехода к жилищному рынку.

Приведенные примеры наглядно свидетельствуют о том, что приватизация не есть мероприятие, автоматически приводящее к изменениям рыночного характера. Не является она и средством улучшения жилищной ситуации, если не встроена в соответствующий комплекс мер, от полноты и адекватности социально-экономической ситуации которого зависит успех в реформах* раздаточных жилищных систем. Очевидно, что комплексы мер по реформированию жилищных отношений не могут быть случайным набором мероприятий, они должны основываться на жесткой логике и определенной последовательности их реализации.

На тот начальный момент, когда был поставлен вопрос о проведении жилищных преобразований, возможны были две стратегические линии.

Первая опирается на исходное состояние жилищного сектора страны и психологию населения 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 противопоказана, так как платежеспособные группы начинают приобретать свои, как правило, приличные квартиры и покупать готовое бывшее государственное жилье. Такая ситуация уменьшает давление спроса на первичном жилищном рынке нового строительства и порождает 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, привели бы к оттоку обеспеченных семей из государственного жилья в 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 должны были переселиться в частное жилье, провоцируя тем самым рост жилищного строительства. Оставшийся государственный жилой фонд должен 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, охватывающую бедные слои населения и соответственно среднее по качеству жилье. Механизм перераспределения средств от арендной платы дал бы возможность содержания жилья для малоимущих слоев населения.

Другой вариант реформы раздаточной системы соответствует ситуации, сложившейся в большинстве стран Восточной Европы, где развиты кооперативно-частный сектор и жилье, находящееся в личном владении. В этом случае механизм приватизации жилья включается таким образом, чтобы все государственное жилье было приватизировано достаточно быстро, получив при этом статус либо жилищных товариществ, либо кондоминиумов. В такой ситуации социальная помощь оказывается уже не через доступ к государственному сектору, как в первом случае, а посредством предоставления индивидуальных субсидий. Частное жилищное строительство в этом случае нуждается в серьезных финансовых посредниках, кредитующих одновременно и население, и строителей. Такой вариант приводит к активному поведению на вторичном рынке готового жилья при более медленном развитии жилищного строительства.

Тот путь, по которому пошла Россия, как всегда, особый. Жилищная реформа здесь не является предметом отдельных обсуждений, она — либо средство для "связывания" денег населения, либо результат "неплатежеспособности" государства, либо унифицированная часть программы приватизации вообще. На конец 1992 г. практически все преобразования в жилищной системе страны оказались лишь рефлекторным актом на внешние спонтанные воздействия и не были объединены в единую логическую схему. Каждое новое решение принималось исходя из новой (зачастую противоположной) логики, чем предыдущее, а предшествующее часто уже являлось непреодолимым препятствием для последующих актов реформы.

В свое время 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 Гайдара видела в жилищной приватизации действие покаявшегося государства и возвращение собственности народу. Разнообразие толкований приватизации жилья и мотиваций ее осуществления в итоге привело к хаотичному принятию постановлений, законов и указов, ориентирующихся на задачи определенного периода и дезориентирующих ситуацию в целом.

В итоге налицо 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 экономическое пространство выброшены именно те, кто нуждаются в помощи, а государственные квартиры получили те, кто в состоянии прикупить и отдельный коттедж в ближайшем пригороде. И у правительства не оказалось ни денег, ни квартир, ни даже распорядительной силы, чтобы как-то защитить обездоленных.

В этих условиях заниматься социальной инженерией и разрабатывать долговременную программу перехода к жилищному рынку просто бессмысленно: ситуация вышла из-под контроля руководящих структур. Единственное, что остается возможным, это занять позицию быстрого

реагирования на изменяющиеся обстоятельства, имея в арсенале все необходимые средства для маневрирования.

Научное издание

Бессонова Ольга Эрнестовна

ЖИЛЬЕ: РЫНОК И РАЗДАЧА

Редактор ЕЛ. Казарезова

Художник Л. Л. Мордахович

Технический редактор И.М. Остроумова

Корректоры С.М. Погодина, Л. А. Щербакова

Оператор набора В.В. Чернова

Оператор электронной верстки Т.А. Клименкова

ИБ № 50511

Сдано в набор 01. 10. 92. Подписано в печать 20. 01. 93.

Формат 84 × 108 ^{1/32} Бумага тип. № 2. Гарнитура таймс.

Офсетная печать. Усл. печ. л. 8, 4. Усл. кр. отт. 8,93.

Уч.-изд. л. 8,3. Тираж 2000 экз. Заказ № 380. С033.

Ордена Трудового Красного Знамени ВО "Наука", Сибирская
издательская фирма. 630099 Новосибирск, ул. Советская, 18.

Оригинал-макет изготовлен на настольной издательской
системе.

Новосибирская типография № 4 ВО "Наука". 630077

Новосибирск, ул. Станиславского, 25.