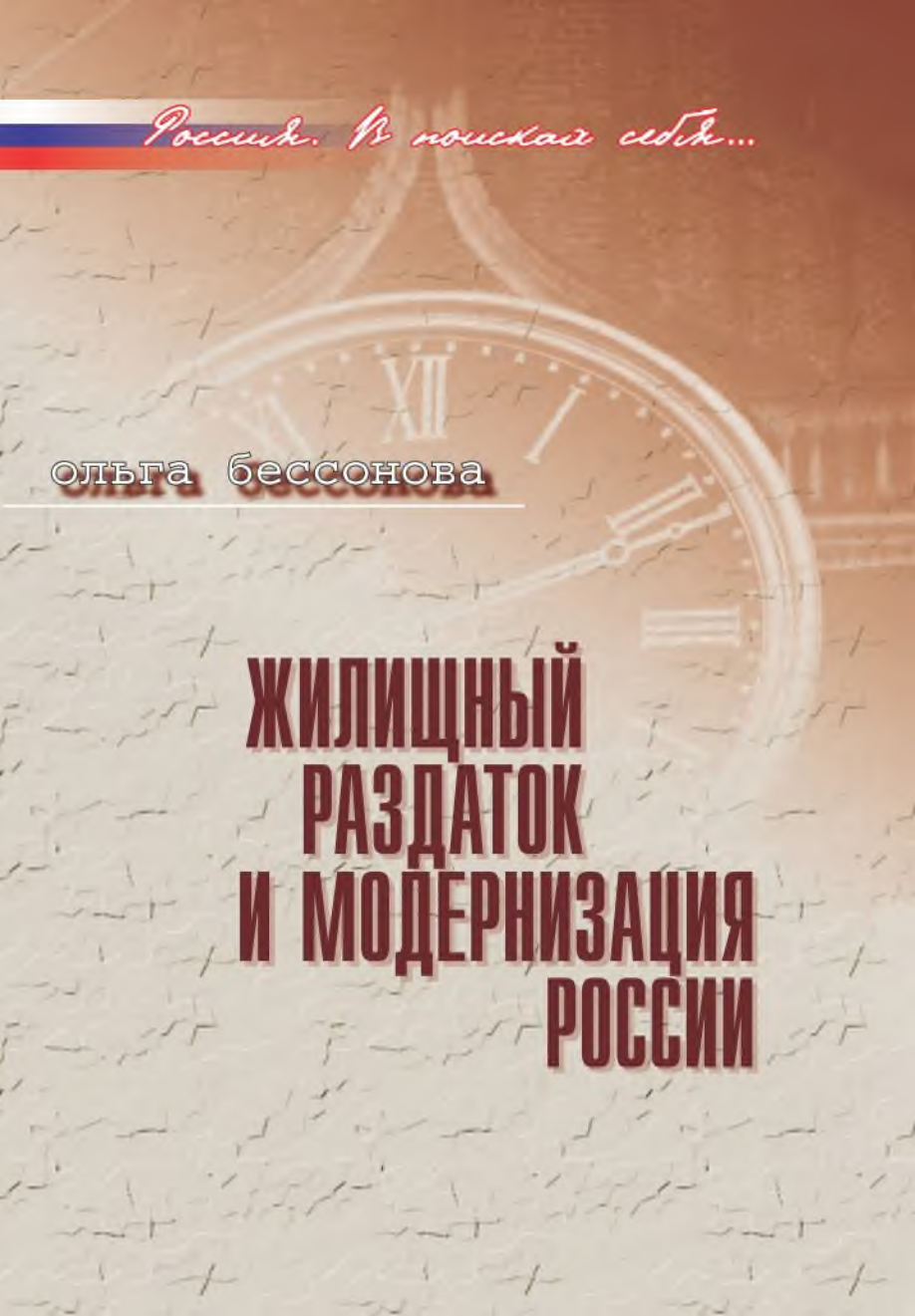




Россия. В поисках себя...

ольга бессонова

**ЖИЛИЩНЫЙ
РАЗДАТОК
И МОДЕРНИЗАЦИЯ
РОССИИ**

УДК 332
ББК 65.441
Б53

Бессонова О. Э.

Б53 Жилищный раздаток и модернизация России /
О. Э. Бессонова. — М. : Российская политическая энци-
клопедия (РОССПЭН), 2011. — 142 с. — (Россия. В по-
исках себя...).

ISBN 978-5-8243-1563-9

В книге читатель найдет подход к жилищной реформе 1990-х гг. не в виде построения жилищного рынка в абстрактной форме, а трансформации советской жилищной модели рыночными мето-
дами. Выявлены причины неэффективности чисто рыночных пре-
образований в жилищной системе России.

Рыночно-раздаточная методология позволила вскрыть общие
закономерности развития жилищных отношений в разные фазы
институциональных циклов России. В структурированные фазы
доминирует раздаточная жилищная модель, а в трансформацион-
ные фазы формируется жилищный квазирынок уже на протяже-
нии трех циклов. В период развития каждая из моделей приводит
к значительным результатам, но затем попадает в кризис. Выход
из кризиса осуществляется за счет взаимной замены жилищных
моделей. Возникающие в этом процессе «институциональные
ловушки» и в сфере жилищного строительства, и в жилищно-
коммунальном хозяйстве, и в правах собственности на жилье уси-
ливают дефекты советской жилищной модели. Для выхода из этого
институционального тупика в новой жилищной политике должны
быть синтезированы рыночные и раздаточные механизмы.

УДК 332
ББК 65.441

ISBN 978-5-8243-1563-9

© Бессонова О. Э., 2011
© Российская политическая эн-
циклопедия, 2011

Содержание

Введение	5
1. Рыночные преобразования жилищного раздатка	7
1.1. Раздаточная жилищная модель и приватизация	8
Финансовый механизм бесплатного жилья	10
Ведомственный и территориальный секторы	14
Кризис раздаточной жилищной модели	16
Платная и бесплатная приватизация	20
1.2. Строительство жилья: от раздатка к квазирынку	24
Формирование жилищного раздатка в период индустриализации	24
Жилищно-строительная кооперация и индивидуальное строительство	27
Жилищный квазирынок как результат реформ 1990-х гг.	31
1.3. ЖКХ: тупик рыночного развития	36
Жилищно-коммунальное хозяйство как отрасль раздаточной экономики	37
Перераспределительный механизм	43
Рыночные воздействия на советское ЖКХ	46
Тупики реформы ЖКХ и необходимость коррекции	49
1.4. Квартирная плата как налогообразный сбор	52
2. Раздаток в жилищных моделях Запада	59
2.1. Английская модель общественного жилищного сектора	62

2.2. Европейская модель жилищных пособий	70
2.3. Американская модель квазичастной жилищной ипотеки	75
2.4. Роль жилищного раздатка в развитии рынка и демократии Запада	80
3. Жилищный раздаток для модернизации России	90
3.1. Модернизация XXI в.: синтез рынка и раздатка	90
3.2. Три цикла – три модернизации России	95
Институт общественно-служебной собственности	96
Институт раздач	97
Институт сдач	100
Институт административных жалоб	101
Компенсаторный институт	103
Циклические изменения форм институтов раздатка	105
3.3. Логика трансформаций жилищного раздатка	110
3.4. Жилищная модель будущего	124
Заключение	134
Список источников	138

Введение

Рыночно-раздаточная методология позволила вскрыть общие закономерности развития жилищных отношений в разные фазы институциональных циклов России. В структурированные фазы доминирует раздаточная жилищная модель, а в трансформационные фазы формируется жилищный квазирынок уже на протяжении трех институциональных циклов¹. В период своего развития каждая из моделей приводит к значительным результатам, но затем попадает в кризис. Выход из кризиса осуществляется за счет взаимной замены жилищных моделей.

Жилищные реформы 1990-х гг. в книге рассматриваются не как построение чистого жилищного рынка в абстрактной форме, а как трансформация попавшей в кризис советской жилищной модели рыночными методами.

Возникающие в этом процессе «институциональные ловушки» и в сфере жилищного строительства, и в жилищно-коммунальном хозяйстве, и в правах собственности на жилье усилили дефекты советской жилищной модели. Выход из этого институционального тупика и жилищного кризиса еще не найден, поэтому сделаны предложения о необходимости формирования новой жилищной модели. Для ее разработки был привлечен опыт синтеза рыночных и раздаточных институтов в жилищных моделях США, Европы и отдельно Великобритании.

Процессы жилищных трансформаций 1990-х гг. были спонтанными в гораздо большей мере, чем это кажется на пер-

¹ Подробнее об институциональных циклах развития России см.: Бессонова О. Э. Раздаточная экономика России: эволюция через трансформации. М.: РОССПЭН, 2006.

вый взгляд. Они определялись вызовами изменяющейся среды и устойчивыми институтами раздаточного ядра российской цивилизации в большей степени, чем намерениями идеологов трансформаций. Хотя формы и механизмы менялись спонтанно, но это происходило в ритме тех фаз, которые проходила раздаточная экономика России в «советском» цикле своего развития.

Формы советской жилищной модели, зародившиеся в 1918–1923 гг., приобрели законченный вид в ответ на вызовы индустриализации 1930-х гг. и послевоенного восстановления 1950-х гг. После реформы на стабилизационной фазе в 1957–1963 гг. советская жилищная модель приобрела окончательную форму как нетоварная, многосекторная, с бесплатной раздачей по очередям и низкой квартирной платой.

Проблемы, которые привели в конце 1980-х гг. к кризису, были следствием совпадения циклических трудностей самой советской жилищной модели и институтов всей раздаточной экономики России. Понять, как сформировался кризис конца XX в. и какие механизмы, отработанные за прошедшие десятилетия, сохранятся, а какие неизбежно уйдут в текущей трансформации, позволил институциональный анализ преобразований форм раздаточных жилищных моделей на протяжении всей истории России.

1. Рыночные преобразования жилищного раздатка

Результаты рыночной трансформации советской жилищной модели определяются ее «генетическим кодом» в большей степени, чем это ожидали реформаторы. За двадцатилетний период реформ с начала 1990-х гг. квартирная плата так и осталась регулируемым тарифом, сохранив природу налогообразного сбора. Управляющие компании в ЖКХ лишь усилили действие перераспределительного механизма советского периода, перекачивающего ресурсы для превращения их в личные доходы. Жилищный квазирынок развивался до тех пор, пока были задействованы мощности советской жилищной модели, но с их исчерпанием попал в глубокую депрессию, усугубленную мировым финансовым кризисом.

В наблюдаемых преобразованиях жилищного сектора России проявляется логика любых трансформационных процессов раздаточной экономической системы. Сначала заимствуются институты и механизмы рыночной модели из практики западных стран, однако по мере их освоения происходит существенное видоизменение внедряемых институтов в соответствии с природой российской экономики. Весь объем видоизменений приводит к системному эффекту — задумывался переход от раздаточной экономики советского типа к рыночной модели, а на самом деле происходит существенное обновление самой раздаточной экономики с окончательным оформлением институциональной модели либерального раздатка в недалеком будущем.

Жилищная модель России всегда являлась органической частью раздаточной экономики. Ее советская форма не была искусственным элементом плановой системы, а стала результатом длительной эволюции раздаточных институтов. Она

воплотила все исторические формы секторов и механизмов жилищного обеспечения для осуществления процесса службы в России. Ее базовыми секторами были: ведомственное жилье при заводах для рабочих, общинно-колхозный сектор для крестьян, элитный сектор для чиновников и интеллигенции.

Советская жилищная модель раздаточного типа стала решающим фактором ускоренной индустриализации в 1930–1950-х гг., поскольку жилищная политика времен нэпа с акцентом на рыночном механизме в тех условиях не смогла стать эффективным рычагом жилищного обеспечения рабочего класса. Произошел экстренный переход к раздаточной модели через ведомственные каналы, обеспечивающие работающих типовым жильем. В дальнейшем советская жилищная модель приобрела многосекторный вид — к ведомственному сектору добавился сектор местного жилья, а наличие небольших секторов кооперативного и индивидуального жилья лишь придавали всей жилищной модели необходимую гибкость.

1.1. Раздаточная жилищная модель и приватизация

Советская жилищная модель — это уже третья историческая форма раздаточной жилищной модели в России (подробнее о первой и второй формах см. раздел 3.2). До рыночных реформ 1990-х гг. она характеризовалась следующими чертами:

- собственность имела государственный характер, а жилье находилось на балансе предприятий и местных органов власти;

- государственный жилищный фонд был разбит на пропорциональные участки, которые обслуживались едиными жилищными организациями, находящимися в под-

чинении районного уровня управления. Далее шел городской, областной, республиканский и союзный уровни управления;

- основным источником финансирования жилищного фонда выступал государственный бюджет, квартирная плата являлась установленным тарифом;

- набор прав жильцов был ограничен: квартиру нельзя продавать, завещать, сдавать в аренду, нельзя поменять обслуживающую жилищную организацию;

- объем и качество жилищных услуг должны были соответствовать установленным нормативам. Сигналами отклонения от принятых стандартов жилищного обслуживания служили жалобы жильцов, направляемые на все уровни управления.

Раздаточная жилищная модель начала возрождаться сразу после революции 1917 г. Декретом «Об отмене права частной собственности на недвижимость в городах» отменялась частная собственность на все без исключения участки — застроенные 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.

К марту 1919 г. были национализированы практически все крупные дома. Право на пользование жильем регулировалось постановлением «Об учете и распределении жилых и нежилых помещений в г. Москве». Согласно этому постановлению, все вопросы, связанные с жилой площадью, были строго централизованы. На практике вся деятельность в этой сфере тогда свелась исключительно к перераспределению существующего жилья. Пересдача и сдача комнат разрешалась только с санкции властей. Была установлена норма жилой площади на каждого жителя.

Финансовый механизм бесплатного жилья

В структурированной фазе в 1930–1950-е гг. механизм государственного обеспечения жильем был следующим. Средства, предназначавшиеся для государственного жилищного строительства, изымались у населения и распределялись через многоканальную 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 текущего содержания производилась через квартирную плату, дифференцированную по потребительским свойствам квартир и доходам квартиросъемщика, но не связанную со строительными и эксплуатационными расходами.

При внешней бесплатности основным источником финансирования жилищного строительства были прямые налоги с населения.

Впервые «местный целевой сбор на жилищное строительство» был введен в 1922 г. Этот первый квартирный налог взимался со всего городского населения в зависимости от занимаемой площади, исключение составляли милиционеры, учащиеся и пенсионеры.

После реформы подоходного налога 1923 г. первый квартирный налог перестал существовать, поскольку был унифицирован в подоходном налоге и стал его составной частью. Жилищное строительство было лишено прямого источника финансирования, и потому в 1924 г. решением правительства снова был введен «целевой сбор на жилищное строительство», или второй квартирный налог, отличающийся объектом обложения и характером построения.

К уплате второго квартирного налога привлекались только так называемые нетрудовые элементы (таковых было $\frac{1}{3}$ город-

ского населения), в то время как до 1923 г. первый квартирный налог платило почти все городское население. Особенность второго квартирного налога заключалась в том, что его величина находилась в зависимости не только от занимаемой площади, но и от дохода квартиросъемщика. Сходство первых двух квартирных налогов состояло в том, что они имели целевой характер и являлись источником местного бюджета. Второй квартирный налог без принципиальных изменений просуществовал до 1930 г.

Налоговая реформа 1930 г. унифицировала в очередной раз квартирный налог, существовавший с 1924 г. Он вновь был поглощен подоходным налогом, который поступал в центральный бюджет и направлялся на нужды индустриализации. Местное жилищное строительство вторично оказалось без базы и источника финансирования. Поэтому в 1931 г. были введены «единовременные сборы на нужды хозяйственного и культурного строительства» в городах и на селе. 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». Таким образом, как только второй квартирный налог стал частью подоходного налога, ему на смену пришел третий квартирный налог, который просуществовал до 1943 г.

Третий квартирный налог 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. Характерно, что третий квартирный налог никак не был связан с жилой площадью, занимаемой квартиросъемщиком; тем самым исчез жилищный характер этого налога. И еще одно изменение, произошедшее с квартирным налогом в этот период, — он пере-

стал быть прерогативой местного бюджета, значительная доля его стала вноситься в государственный бюджет. Единственное, что «роднит» третий квартирный налог с предыдущими, — его целевой характер, предназначенность для жилищного строительства.

В 1943 г. произошло очередное слияние подоходного налога с целевым жилищным сбором — третьим квартирным налогом. 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. Важно еще раз подчеркнуть, что между квартирным и подоходным налогами в период с 1931 по 1943 г. уже не было никакой разницы с точки зрения принципов построения и характера обложения населения. Таким образом, к 1943 г. подоходный налог включал в себя уже три квартирных налога: 1922–1923, 1924–1930 и 1931–1943 гг.

Квартирные налоги в отличие от прочих налогов имели целевой характер. Все постановления, сопровождающие введение этих налогов в жизнь, декларировали их целевое предназначение: «на нужды строительства рабочих жилищ». При этом каждый последующий квартирный налог вводился сразу же после унификации предыдущего. С каждой последующей реформой принципы обложения подоходным и квартирным налогами сближались. Так, первый квартирный налог взимался пропорционально занимаемой площади, доходы квартиросъемщика при этом не учитывались; второй квартирный налог строился с учетом одновременно и дохода, и занимаемой площади; принципы исчисления третьего квартирного налога и подоходного налога уже полностью совпадают. Процесс сближения двух видов налогов сопровождался изменением сути квартирного налога, его отрывом от жилищных условий семьи.

Для наглядности процесс преобразования подоходного налога показан на *рис. 1*.

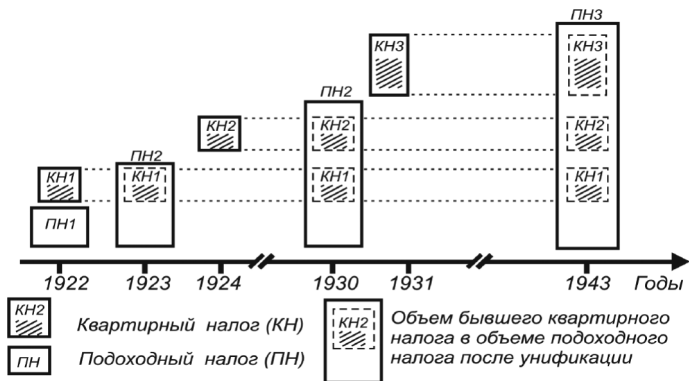


Рис. 1. Соотношение квартирного и подоходного налогов по этапам реформ налогообложения

С 1943 г. квартирные налоги перестали существовать, к этому же времени фактически произошло перерождение сущности подоходного налога. Главной его целью стало не регулирование предпринимательской деятельности и доходов, а формирование средств централизованного бюджета для строительства государственного жилья. Изначально подоходный налог с городского населения, введенный в 1922 г., не предусматривал обложения заработной платы рабочих и служащих.

Таким образом, подоходный налог через государственный бюджет финансировал жилищное строительство в необходимых для индустриализации местах. Подтверждением этого является тот факт, что даже через 20 лет после последней

налоговой реформы в период с 1961 по 1972 г. имело место прямое совпадение между расходами на жилищные отрасли из государственного бюджета и налогами с населения, восстановившееся затем к 1985 г., после 12 летнего периода бюджетного дотирования с 1972 по 1984 г. (рис. 2).

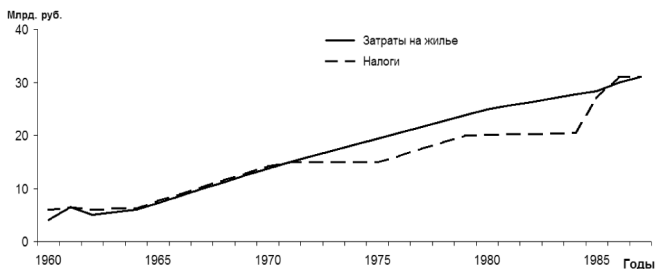


Рис. 2. Соотношение всех государственных затрат на жилье и налогов с населения в период 1960–1987 гг.

По закону их характер не был целевым, и поэтому механизм финансирования жилищного строительства приобрел латентный характер.

Ведомственный и территориальный секторы

В 1930–1950-е гг. владельцами жилого фонда являлись только ведомства, занимающиеся жилищным строительством в рамках своих производственных программ. В советской жилищной модели подавляющая доля строительства приходилась на крупные министерства и ведомства. Выбор площадки для строительства в конечном счете осуществлялся самими ведомствами. Большая часть построенного жилья также находилась в их руках и эксплуатировалась ведомственными жилищ-

ными организациями. Другими словами, именно ведомственные структуры создавали инфраструктуру жилищного сектора, располагая крупными финансовыми и материальными ресурсами. Главный стимул деятельности ведомств в этом направлении — комплектование кадров для своих производств. По этой причине ведомства находились между собой в острой конкурентной борьбе, а длина ведомственной очереди на получение жилья являлась главным регулятором жилищной мобильности.

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 немного быстрее, и тем самым опять создавалась ситуация оттока трудовых ресурсов. В результате складывалась «нормальная» длина ведомственной очереди и происходила регуляция притока рабочей силы. В рамках одного министерства или ведомства раздача квартир осуществлялась по положению в иерархической структуре: чем выше должность, квалификация, «нужность» этому производству, тем больше шансов на быстрое получение более комфортабельной квартиры.

С 1957 г. началось создание альтернативного центра по обеспечению потребностей населения в жилье — местных органов власти. 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 своей 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 территориальной жилищной политики. В результате произошло сложное преобразование механизма государственного обеспечения, который разделился на две части, функционирующие по разным законам: ведомственную и территориальную.

Кризис раздаточной жилищной модели

К концу 1980-х гг. жилищный сектор в СССР характеризовался падением темпов роста жилищного строительства, абсолютным сокращением объемов жилищного строительства, снижением капиталовложений, значительным уменьшением числа построенных квартир на 1000 жителей, снижением качества жилищного строительства, ухудшением дел в жилищно-коммунальном хозяйстве в связи с износом 70–80 % основных фондов. В итоге усилился жилищный дефицит, при котором в очереди на получение жилья стояло 40 % населения.

Экономический кризис сопровождался кризисом идеологии. Выделяя специфические черты жилищной модели — нетоварный характер, низкую квартплату, бесплатную раздачу — официальная пропаганда декларировала, что от организованной таким образом системы отношений следует ожидать сглаживания неравенств в обеспечении жильем. Считалось, что общественно-политическая функция этой системы состоит в том, чтобы в обозримом будущем существенно уменьшить различия, существовавшие в обеспеченности жильем между различными социальными группами.

Высшая цель социализма, подчеркивалось идеологами, — все более полное удовлетворение постоянно растущих материальных и духовных потребностей всех членов общества. Одной из насущнейших потребностей человека является потребность в жилье. Государство при социализме — общенародное, забо-

тящееся обо всех своих гражданах, поэтому заботу об удовлетворении жилищной потребности, как одного из дорогостоящих благ, оно принимает на себя, обеспечивая равные права для всех граждан. Широко рекламировалось, что в СССР самая низкая квартплата в мире, которая покрывает лишь $\frac{1}{3}$ всех эксплуатационных расходов и составляет 3–4 % бюджета семьи.

Однако к началу 1980-х гг. между декларативными целями жилищной политики и идеологической доктриной, с одной стороны, и реальной жилищной ситуацией — с другой, образовался разрыв. Исследования не фиксировали сглаживания жилищных неравенств и выявили крайне неравномерное распределение жилья по группам населения. В 1970–1980-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.

Динамика улучшения жилищных условий оказалась в прямой зависимости от социального статуса семьи. В обследовании сибирских городов было выявлено наличие ярко выраженной связи жилищного статуса с положением в государственной иерархической системе управления: чем выше место в должностной иерархии, тем выше жилищный статус. Были выделены три крупные жилищные группы в зависимости от профессионально-должностного положения: первая включала руководителей высшего звена, вторая объединяла прочих руководителей и служащих-специалистов, наконец, третья включала служащих-неспециалистов, рабочих, разнорабочих и младший обслуживающий персонал [Корель Л. В., Тапилина В. С., Трофимов В. А., 1988].

Публикации журналистских расследований центральных газет в период «гласности и перестройки» демонстрировали особый порядок обеспечения высоко комфортабельным

жильем многочисленной группы советских, хозяйственных и партийных чиновников, получающих его без очереди, как приложение к должности [Постановление ЦК КПСС, 1987]. Стала очевидной декларативность равного права на получение жилья для всех социальных групп.

В конце концов, был окончательно разоблачен миф о самом дешевом и бесплатно предоставляемом жилье. Большинство граждан осознало, что «наши квартиры — это наши же заработанные деньги, только через механизм распределения переданные в общий фонд» [Бессонова О. Э., 1993].

В ситуации жилищного дефицита и идеологического кризиса целью новой концепции «ускорения» решения жилищной проблемы стало «обеспечение к 2000 г. практически каждой семьи отдельным жильем, квартирой или индивидуальным домом» [Постановление ЦК КПСС, 1986]. Однако предполагалось использовать существующую жилищную модель. 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.

Такие действия правительства базировались в основном на опыте жилищной политики периода 1960-х гг. Именно тогда впервые была выдвинута цель обеспечения каждой советской семьи к 1980 г. отдельным жильем, и упор был сделан на значительное увеличение ресурсов, направляемых в жилищное строительство при незначительном изменении самой жилищной модели¹. До 1970-х гг. такая жилищная политика имела

¹ Фактически просто был восстановлен баланс налогов с населения и госзатрат на жилье (см. *рис. 2*).

видимый успех, что и стимулировало попытку ее копирования.

Концепция «ускорения» начала реализовываться с разработки региональных жилищных программ, где высчитывались потребности и закладывались задания строительным и производственным организациям. В связи с этим на местах был взят курс на более строгое нормирование потребностей для постановки в жилищную очередь свыше 6,5–8 кв. м на человека.

В 1986 г. было введено 84,5 млн кв. м общей площади, что превысило на 6,5 % тот же показатель в 1985 г. Наблюдался рост жилищного строительства и в 1987 г. Однако 1988 г. характеризовался уже снижением объемов жилищного строительства на 2,7 % по сравнению с предыдущим годом. Произошел спад объема на 6 % и в 1989 г. Постановление 1988 г. «О мерах по ускорению развития жилищной кооперации», а также законодательные акты о кооперации способствовали лишь некоторому расширению жилищно-строительной кооперации. В 1985 г. кооперативное строительство составляло 7,8 млн кв. м, в 1986–1988 гг. — от 8,2 до 8,9 млн кв. м, а в 1989 г. возросло даже до 10 млн кв. м.

Главной причиной строительного спада стало использование устаревшей жилищной модели, в которой усилились ее традиционные противоречия за счет новой экономической политики «перестройки». В связи с переходом в 1987–1988 гг. на самокупаемость и самофинансирование 80 % промышленных предприятий должны были формировать фонды жилищного строительства за счет своей прибыли, а не за счет централизованных капиталовложений. Однако проводимая экономическая реформа не затронула фондовое распределение и прежнюю систему ценообразования. Это привело к противоречию между децентрализацией финансирования ведомственного жилищного строительства и централизованным распределением материальных ресурсов.

В результате новых сложившихся реалий у ряда предприятий существенно сократились финансовые возможности для жилищного строительства, а у многих появились проблемы с материальным обеспечением. Следствием этого явилось расширение применения «хозяйственного способа»¹ в строительстве жилья промышленными предприятиями, что привело к существенному удорожанию жилья и увеличению сроков возведения домов.

Ситуация усугубилась обострением конфликта между ведомственным и территориальным секторами. До принятия в 1986 г. постановления ЦК КПСС «Об основных направлениях ускорения решения жилищной проблемы в стране» местные Советы получали до 20 % ведомственного жилья и тем самым обеспечивали жильем очередников по месту жительства. В результате хозяйственной самостоятельности ведомства перестали отдавать положенную часть территориальным органам, мотивируя это тем, что оно построено на их собственные средства.

Платная и бесплатная приватизация

В 1988 г. Правительство было вынуждено взять курс на трансформацию действующей жилищной модели [Постановление Совета Министров СССР, 1988]. Центр тяжести в жилищной политике 1989–1990 гг. был перенесен на создание базы для вложения денег населения в жилищный сектор через выкуп государственного жилья или строительство индивиду-

¹ При хозяйственном способе материальные ресурсы для строительства жилья «изыскивались» в основном производстве, а не через систему Госснаба. Трудились на стройке сами будущие новоселы, «отрабатывая» там после основной смены.

альных коттеджей. Выкупу подлежала только квартира или многоквартирный дом, в котором живешь, или в доме, предназначенном для капитального ремонта, но по принципу «одна семья — одна квартира или дом». Но к началу 1991 г. по платной схеме было приватизировано не более 1 % жилого фонда. В связи с этим была объявлена бесплатная приватизация жилья.

В начале 1990-х гг. реформаторам казалось, что приватизация жилищного фонда являлась необходимым условием для быстрого изменения раздаточной модели. Передача прав собственности на жилье должна была способствовать превращению государственной собственности в частную, что означало бы появление множества частных владельцев. К началу 1998 г. в собственность граждан России было передано только 40,2 % от всего государственного жилищного фонда, подлежащего приватизации. По данным Росстата [URL: <http://www.gks.ru>], к 2010 г. уровень приватизации составил 60–80 % по разным городам.

В ходе мониторинга, проводимого в течение трех лет¹, были выявлены причины, по которым население включилось в процесс жилищной приватизации [Бессонова О. Э., 1999]:

- 40 % семей связывали приватизацию своей квартиры с правом передать ее по наследству;
- 32 % просто пожелали стать собственниками квартиры;
- 16 % семей не смогли ответить определенно о тех причинах, которые их побудили к приватизации, — «действовали как все»;
- 5 % семей приватизация нужна была для совершения сделки купли-продажи;

¹ В 1994–1997 гг. было опрошено 2483 семьи в г. Новосибирске.

— менее 1 % семей стремились к участию в управлении своим домом.

Очевидно, что приватизация в сознании населения была в основном связана с расширением прав владения на квартиры и менее всего — с участием в управлении жилищным обслуживанием.

Поскольку более половины семей на тот момент не приватизировали свои квартиры, то интересно было проанализировать их мотивы:

- 40 % просто не видели в этом акте никакого смысла;
- 15 % еще собирались приватизировать свою квартиру;
- 9 % были напуганы возможными налогами на недвижимость.

Для оставшихся существовали разные ситуативные обстоятельства, по которым они не имели возможности приватизировать жилье. Самыми распространенными факторами являлись неудовлетворенность существующей квартирой, отсутствие единого мнения в семье, нехватка времени на приватизацию, здание не подлежит приватизации по какой-либо причине и т. д. Более углубленные исследования показали, что активность в процессе приватизации напрямую связана с уровнем материального благосостояния семьи и качеством занимаемой квартиры.

Результатом процесса приватизации явилась фрагментация жилищного фонда, что означало разный уровень приватизации в муниципальных домах. Практически отсутствовали полностью приватизированные дома (за редким исключением в центральной части городов).

По оценкам некоторых экспертов, результаты жилищной приватизации в России имеют характер «институциональной ловушки».

«Сложившаяся в современной России структура жилого фонда по формам собственности является резко неэффектив-

ной... Причина нашего попадания в эту (институциональную. — *Прим. авт.*) ловушку — ошибочная приватизация обособленных квартир в государственных домах... Смещение форм собственности в многоквартирном доме, то есть принцип конгломерата, закреплён в новом ЖК, и в нём нет ни одного намека, что от такого жилья надо избавляться» [Глазунов В. и др., 2006].

Другие специалисты, соглашаясь в целом с предыдущим мнением, подходят к оценке ситуации системно и причины видят в неизбежности приватизационных итогов, исходя из предшествующей ситуации.

«...Но причина этого более серьёзная, чем “ошибочная приватизация”. Большая часть жилищного фонда России построена в 60–80-е годы двадцатого века в условиях плановой экономики. Дело не только в “сверхбольших” многоквартирных домах, где особенно трудно принимать согласованные решения по всем вопросам (от капитального ремонта дома до замены перегоревшей лампочки), но также и в системах коммунального обеспечения, использованных строительных материалах и т. д. Этот огромный массив недвижимости чрезвычайно трудно “вписать в рыночную экономику”, и “хороших” решений здесь пока не найдено» [Пузанов А., 2006].

С точки зрения теории раздаточной экономики, в результате проведенной приватизации формируется новая форма жилищной собственности общественно-служебного типа. Права по её распоряжению распределены между федеральными органами, муниципальными структурами и самими жильцами. Передача дополнительных прав квартиросъемщикам по распоряжению квартирами, осуществленная в процессе приватизации, вывела жилищные отношения на более высокий уровень саморегуляции, чем в советский период через сделки купли-продажи. В то же время собственником жилого фонда и его инфраструктуры так и осталось государство в виде структур разного уров-

ня управления. Задача современного этапа состоит в необходимости четкой регламентации взаимодействий всех субъектов, имеющих права на распоряжение жильем.

1.2. Строительство жилья: от раздатка к квазирынку

Формирование жилищного раздатка в период индустриализации

К концу 1928 г. практика привлечения частного капитала в жилищное строительство и развития жилищной кооперации не смогла справиться с задачами ускоренной индустриализации. Постановление СНК «О жилищной политике», принятое во времена нэпа, еще действовало, однако во главу угла уже было поставлено расселение рабочей силы вокруг промышленных новостроек. С 1929 г. было запрещено частное строительство.

Такая политика стала 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. Для обеспечения работы этих предприятий требовался огромный приток рабочих в промышленность. Мобильной формой комплектования кадров предприятий и строек за счет излишков трудовых ресурсов села явилась созданная в начале 1930-х гг. государственная система оргнабора рабочих, с помощью которой было набрано более 18 млн неквалифицированных рабочих в города. 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.

Огромная армия рабочих требовала скорейшего расселения, и в 1929 г. было утверждено положение «О мерах содействия строительству рабочих жилищ». Согласно этому положению, для финансирования рабочего жилищного строитель-

ства 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.

Однако принятых мер было недостаточно, и в 1931 г. принимается постановление «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, изготовляемых заводским способом. Это постановление привело к тому, что дома для рабочих, строившиеся в этот период, в основном были барачного типа, неблагоустроенные и некомфортабельные. Капиталовложения в рабочее жилищное строительство возрастали год от года. 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 «О типовых проектах жилищного строительства» 1939 г. 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» [Бессонова О. Э., 1993]. Именно с этого и началась эра «социалистических» городов с массивами унылых прямо-

угольных конструкций. В этот период были распущены независимые архитектурно-художественные объединения, мастерские зодчих были реорганизованы в административные подразделения внутри проектных институтов.

Программным документом второй волны, наметившим средства для реализации крупномасштабной жилищной программы, явилось постановление 1957 г. «О развитии жилищного строительства в СССР». Планировалось увеличение капиталовложений, создание индустриальной базы домостроения, стимулирование всех видов строительства (кооперативного, индивидуального, хозяйственным способом), повсеместное внедрение типовых проектов, выделение средств на жилье не только по ведомственным, но и по территориальным каналам. Получила массовое распространение технология крупнопанельного домостроения, рассчитанного на гигантские ведомственные стройбазы.

Одной из важных политических акций в этом направлении было постановление 1958 г. «Об изменении порядка планирования капитальных вложений на жилищное, коммунальное, культурно-бытовое строительство и на развитие строительной индустрии», согласно которому средства на жилье были отделены от промышленных капиталовложений и тем самым перестали растворяться в затратах на производство.

Доля капиталовложений в жилищное строительство в общей сумме капитальных вложений в период 1955–1960 гг. колебалась в пределах от 23 до 25 %, что являлось рекордным числом для всего советского периода жилищного строительства. Достижения в виде 11–12 квартир, вводимых в этот период ежегодно в расчете на 1000 жителей, можно почти полностью отнести за счет сформированной базы поточно-индустриального строительства.

В 1958 г. было принято постановление «О расширении применения типовых проектов в строительстве», в котором

были определены меры по разработке, отбору и внедрению стандартных схем в строительство, усилению контроля за выполнением задания по их применению. В целях максимальной типизации сборных железобетонных конструкций и ограничения 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 министерства.

В 1955 г. Всесоюзный съезд советских архитекторов предложил переходить на 5 этажное строительство с понижением высоты этажа до 2,5 м для того, чтобы можно было обойтись без лифта, значительно удешевив строительство и эксплуатацию жилья. Первая серия пятиэтажек К-7 была запущена в 1956 г. Если в 1954 г. по типовым проектам строится 18 % жилья, а в 1963 — уже 98 %. Доля государственного жилищного сектора в период с 1955 по 1960 г. начала возрастать очень быстрыми темпами. Объем ввода жилья 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.

Жилищно-строительная кооперация и индивидуальное строительство

Начиная с 1921 г. в качестве дополнительного рычага решения жилищной проблемы формировалась жилищно-строительная кооперация двух видов:

— рабочие жилищно-строительные кооперативные товарищества для строительства новых и восстановления раз-

рушенных домов, пользовавшиеся поддержкой государства в виде материальных и финансовых льгот;

— общегражданские жилищно-строительные кооперативные товарищества, объединяющие группы кустарей, ремесленников, лиц свободных профессий, квалифицированных служащих, т. е. те слои населения, которые могли создавать кооперативы без прямой поддержки государства.

Развитие рабочей жилищно-строительной кооперации столкнулось с большими трудностями и, прежде всего, с проблемой паевых средств у 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 проходило очень медленно и было крайне дорогостоящим.

И потому доля строительных кооперативов в общем объеме жилищного строительства постоянно снижалась: в 1924–1928 гг. доля капиталовложений, освоенных кооперативами, составляла 14 %, в 1929–1932 гг. — 7 %, а в 1933–1937 гг. — 4 %. При этом жилищно-строительные кооперативы в данный период начинали переходить на закрытый тип, обслуживающий нужды определенного промышленного предприятия. Жилищная кооперация была поставлена в зависимость от промышленных предприятий, а население страны прикреплено к месту проживания и определенному месту работы.

С 1958 г. жилищная кооперация была возрождена, но только в одной форме — строительной. При этом кооперативное строительство должно было осуществляться силами пайщиков полностью за счет их собственных средств. К 1962 г. в стране насчитывалось 20 жилищно-строительных кооперативов (ЖСК), за период 1958–1962 гг. общая площадь ЖСК состав-

ляла немногим более 300 тыс. кв. м, что было явно недостаточно с точки зрения намеченной жилищной программы. В связи с этим в 1962 г. был введен новый порядок финансирования и кредитования ЖСК (60 % ссуды кредитовалось государством сроком на 15 лет). Это привело к расширению масштабов кооперативного строительства в 1960–1970 гг., но затем — к стабилизации на уровне 6–7 % в 1976–1985 гг.

Существование жилищной кооперации сопровождалось вырождением ее кооперативной сути и в конечном счете полным огосударствлением. Если сравнить жилье, построенное за счет государственных капиталовложений и средств жилищно-строительных кооперативов по таким показателям, как средний размер квартир, структура дома по виду квартир, удельный вес жилой площади в общей площади, то очевидна идентичность и того, и другого вида строительства. Здания строились по единым проектам и технологиям государственными строительными организациями. Разница заключалась в том, что соответствующие инструкции и законодательные акты создавали особый механизм функционирования жилищной кооперации. Это вытекало из ее роли компенсаторного механизма жилищного обеспечения.

В практике строительства обычного государственного дома необходимо было провести проектно-изыскательские работы, осуществить снос старого жилья и подготовку площадки (в крупных городах 60 % жилищного строительства велось на застроенной территории). При этом 6 % от сметной стоимости дома отчислялись для строительства объектов культурно-бытового назначения. При распределении построенного жилья 10 % предназначалось строителям, а 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. Ежегодное невыполнение плана ввода государственной жилой площади

в период 70-х — начала 80-х гг. составляло 5–7 %, что по объему как раз и равнялось ежегодному вводу кооперативной жилой площади.

Вместе с тем жилищная кооперация выполняла свои компенсаторные функции обеспечения жильем тех социальных групп, которые по тем или иным причинам «выпали» из сферы государственного обеспечения. Например, 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. Несмотря на невыгодные финансовые условия кооперативного жилья по сравнению с государственной формой обеспечения, таких людей по стране набиралось достаточно много. Так, к 1980 г. очередь на вступление в кооперативы насчитывала 1,1 млн чел., а на начало 1986 г. — 1,3 млн.

Индивидуальное строительство было возрождено еще в 1948 г., при этом отвод гражданам участков под строительство индивидуальных жилых домов стал производиться на праве бессрочного пользования, а не договора застройки. В 1960-х гг. в городских поселениях и в сельской местности индивидуальным застройщикам была оказана значительная государственная поддержка. Однако в течение всего периода ввод в действие жилых домов населением за собственный счет и с помощью государственного кредита сокращался и абсолютно, и относительно. В крупных городах к 1970-м гг. индивидуальное строительство было вообще запрещено.

Даже в сельских местностях, где испокон веку велось индивидуальное строительство, в 1960–1980-х гг. получила широкое распространение пятиэтажная застройка. Хотя 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.

Жилищный квазирынок как результат реформ 1990-х гг.

Массовое жилищное строительство, практиковавшееся в советское время, сменилось в 1990-е гг. на «уплотнительную» застройку элитным жильем внутри микрорайонов. Высокие и постоянно растущие цены превратили новое жилье в сектор недвижимости, в основном ориентированный на вложение капитала обеспеченных слоев. Фактически в 1990-е гг. рыночная жилищная модель была направлена на удовлетворение запросов новой элиты. К 2002–2003 гг. насытился спрос со стороны самого верхнего платежеспособного слоя, и с помощью государственных мер по развитию ипотеки был подключен «верхний средний» слой населения. Но и его платежеспособность к моменту мирового финансового кризиса 2008 г. была близка к исчерпанию.

Рыночная жилищная модель наткнулась на серьезные, в ее нынешнем виде, непреодолимые препятствия в виде неплатежеспособности «базового» слоя населения, который, по нашим приблизительным оценкам, составляет около 50 % численности занятых — это практически все работающие на государство в том или ином виде, исключая слой управленцев верхнего и среднего уровня. Одновременно такая модель столкнулась и с ограничениями по коммунальной и социально-бытовой инфраструктуре, поскольку лишь использовала мощности советского периода, но не развивала их в нужном объеме. Доминирующая жилищная стратегия большинства семей в этот период — выстраивание обменных цепочек по улучшению своих жилищных условий на вторичном рынке с использованием приватизированного жилья.

Архитектурный облик постсоветских городов изменился в лучшую сторону по сравнению с советским периодом, од-

нако проблема хаотичного возведения офисных зданий и жилых домов встала достаточно остро. Схемы территориального планирования и градостроительного зонирования отсутствовали и даже сейчас находятся еще в стадии разработки. Градостроительные нормы и правила землепользования не были приведены в систему на региональном уровне. Фактически так и не была сформирована нормативно-правовая база территориального и градостроительного развития, гарантирующая «безопасность проживания» населения.

Попытки исправить ситуацию начались с 2007 г., когда были запущены национальный проект «Доступное жилье» и специальные программы помощи отдельным категориям граждан. За счет средств областных бюджетов и субвенций из федерального бюджета организовано строительство социального жилья с 2000 г. По линии федеральной целевой программы «Жилище» власти начали обеспечение уволенных с военной службы, пострадавших вследствие радиационных катастроф, вынужденных переселенцев и т. д.

Однако основное внимание было сосредоточено на рыночных механизмах — на обеспечении доступности ипотечных кредитов, что привело к двойственному результату. С одной стороны, был существенно расширен сегмент рынка ипотечного кредитования. Через создание региональной сети государственных агентств по ипотечному кредитованию ставка процента дотировалась до уровня 10–11 % годовых. И эта политика привела к росту цен на все типы жилья как на вторичном рынке, так и на новостройки. Но после 2008 г. маятник вновь качнулся к высоким процентным ставкам (более 20 % годовых) и вновь резко сузил ипотечный сегмент. При этом государство вынуждено было нести львиную долю затрат по уже выданным ипотечным кредитам, выкупая закладные у банков.

Во взаимодействиях между органами управления и строительным бизнесом не были решены многие проблемы так на-

зываемого частно-государственного партнерства, увеличивающие сроки строительства и цену квадратного метра. Со стороны органов власти – это затягивание сроков по отведению земельного участка и предоставление технических условий. По оценкам экспертов, до 50 % времени занимали вопросы согласований. Со стороны частных застройщиков — ориентация на спекулятивную сверхприбыль и поддержание высокой цены за 1 кв. м нового жилья. В этих условиях любое действие власти по снижению цены на жилье за счет субсидирования не способно было дать ожидаемого эффекта, поскольку разница между удешевленным строительством и рыночной ценой оседала в карманах застройщиков, олигархически связанных с самой властью.

Некоторое увеличение объемов строительства жилья не приблизило к решению проблемы обеспечения доступным и комфортным жильем большей части населения, поскольку нуждающиеся в улучшении жилищных условий не находили квартир нужного стандарта по доступной цене. В итоге в результате рыночных реформ сформировалось два полюса — неудовлетворенные жилищные потребности основной массы работающего населения выросли, с другой стороны — выросло и количество инвестиционных пустующих квартир.

На всех уровнях управления прошел процесс осознания глубины влияния мирового финансового кризиса на строительный комплекс России. К ним относились такие факторы, как:

- резкое сокращение платежеспособного спроса на жилье в связи с потерей населением работы и заработков;
- недоступность долгосрочного жилищного кредитования для населения в связи с ростом процентной ставки и ужесточением требований к заемщику;
- многочисленные неплатежи и задержки по уже выданным ипотечным кредитам;

— отсутствие оборотных средств у застройщиков, невозможность кредитования строительства в связи с ростом цены кредита;

— «замораживание» объектов строительства из-за нехватки средств, сокращение вновь начинаемых строек.

Поэтому с 2009 г. фактически вводится новая жилищная политика. В ней уже заложено изменение роли государства: от регулятора рыночных отношений к заказчику определенной доли жилья для обеспечения населения со средними и низкими доходами. Изменение жилищной политики внешне выглядело как краткосрочный ответ на вызовы мирового финансового кризиса и потому рассматривалось как временный сюжет. Большинство экспертов ожидало возврата к прежним схемам финансирования после окончания кризиса. На самом деле начался поворот от квазирыночной жилищной модели к формированию новой модели, обусловленный неплатежеспособностью той многочисленной части населения, которая выступает резервуаром рабочей силы. Мировой финансовый кризис лишь ускорил внутренний институциональный кризис, сформировавшейся в 1990-е гг. модели жилищного квазирынка. В ней отсутствуют механизмы доступности жилья для работающего слоя, а частные инвесторы-застройщики ориентированы лишь на быструю сверхприбыль.

Результатом совмещения мирового финансового и российского институционального кризисов стала стагнация жилищного квазирынка — непрерывное снижение цен на квартиры (недвижимость) до 30–50 %, снижение количества сделок на вторичном рынке от 2 до 5 раз, неопределенность ценовой динамики, сдерживающая покупательский спрос. Произошло резкое сокращение ипотечных кредитов для населения (в 10 раз), повышение процентной ставки в среднем в 1,5 раза, рост числа должников по ипотеке за счет лиц, потерявших работу. В строительном комплексе кризисные явления выразились

в приостановке работ на трети объектов, банкротстве ряда строительных фирм, «брошенных» дольщиках, резком уменьшении новых строительных проектов, сокращении банковского кредитования до 10–44 % от потребностей.

Для предотвращения строительного коллапса потребовалось вмешательство государства в жилищный рынок. Поддержка государством ипотечного кредитования выразилась в льготировании процентной ставки и субсидиях по первоначальному взносу, в госзаказе для АРИЖК¹ по реструктурированию просроченной ипотеки. В настоящее время начали реализовываться новые программы Агентства ипотечного жилищного кредитования (АИЖК) по переводу неоплаченного полностью ипотечного жилья в муниципальный фонд без выселения на правах социального найма. Прямая поддержка государством жилищного рынка также осуществлялась через закупку жилья высокой степени готовности для военных, ветеранов ВОВ и для расселения ветхого и аварийного жилья.

В результате по итогам 2009 г. постепенно происходило смещение акцентов жилищной политики на федеральном уровне. Был создан Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства (фонд РЖС). Выработана долгосрочная ориентация на строительство исключительно жилья эконом-класса, для которого должны будут готовиться участки с комплексным обеспечением инфраструктурой и всей документацией. Планируется использовать новый финансовый механизм для их освоения, а именно — индикативно регулируемые конечные цены на жилье. Приступили к разработке нового набора типовых проектов жилья, под которые будет

¹ Агентство по реструктурированию ипотечных жилищных кредитов.

развиваться промышленность строительных материалов с соответствующими требованиями.

В отдельных субъектах РФ¹ создаются агентства по развитию жилищного строительства в форме акционерных обществ со стопроцентным государственным участием, наделенных уставным капиталом из бюджета области. В их задачи входит покупка на аукционах земельных участков под жилищное строительство. На подготовленных земельных участках агентства будут организовывать процесс жилищного строительства, передавая готовые дома в бесплатную или льготную многолетнюю аренду закрытым кооперативам граждан.

Таким образом, к 2010 г. квазирыночная институциональная среда исчерпала свой потенциал в связи с резким свертыванием объемов коммерческих ипотечных кредитов и кредитной массы для застройщиков. В ней так и не сформировались механизмы обеспечения жильем работающих в госсекторе и бюджетной сфере. Накоплены обязательства государства перед социально незащищенными группами населения, стоящими в очередях уже более 15–20 лет, а организационные формы реализации социальных программ на коммерческой основе привели только к нецелевому использованию бюджетных средств.

1.3. ЖКХ: тупик рыночного развития

Функционирование советской модели раздаточного типа сопровождалось постепенным увеличением масштабов жилищного сектора, развитием коммунальной инфраструктуры и усложнением жилищного фонда как объекта обслуживания.

¹ Например, в Новосибирской области.

*Жилищно-коммунальное хозяйство
как отрасль раздаточной экономики¹*

1917–1937 гг. являлись периодом становления государственного жилищного хозяйства. До индустриализации жилищный фонд большинства городов России был представлен индивидуальным сектором (дома на одну-две семьи без благоустройства) и национализированными каменными многоквартирными домами, находящимися в ведении территориальных органов власти. С началом индустриализации жилищный фонд городов стал увеличиваться за счет ведомственного жилья, строящегося промышленными предприятиями. Национализированные дома и дома, построенные при заводах и фабриках, образовали сектор государственного жилья. По данным 1926 г., он составлял 17,8 % жилых строений, в которых проживало 42,4 % городского населения.

Управление большей частью государственного жилья в городах (75 % в 1931 г.) осуществлялось ЖАКТа́ми (жилищно-арендными кооперативными товариществами). Они начали возникать с 1921 г. и содержали жилищный фонд на принципах самокупаемости. Соответственно государственные организации обслуживали лишь четверть жилья местных Советов, или менее 5 % всего жилищного фонда страны. Наряду с этим ЖАКТа́ы стали охватывать своим влиянием и промышленный жилищный фонд. С их помощью проводилась политика закрепления работников за предприятием. В 1931 г. вышел закон, согласно которому «работники предприятий, потерявшие с ним трудовую связь вследствие нарушения трудовой дисципли-

¹ Подробнее о раздаточной экономике см.: Раздел 3.2. См. также: Бессонова О. Э. Раздаточная экономика России: эволюция через трансформации. М.: РОССПЭН, 2006.

плины, теряют право на площадь в домах этих предприятий» [Большая Советская Энциклопедия, М., 1932. Т. 25. С. 456] и автоматически выбывают из состава членов ЖАКТа. Окончательное прикрепление работников к их месту жительства и месту работы было связано с установлением единой паспортной системы и обязательной пропиской с 1932 г. В 1937 г. ЖАКТы как форма управления были ликвидированы, обслуживание этих домов было передано государственным организациям.

В 1930–1950-х гг. происходило дальнейшее развитие государственного жилищного хозяйства. В этот период обслуживание стали осуществлять домоуправления, создаваемые местными Советами или заводоуправлениями. Домоуправлениям выделялись необходимые материальные и технические ресурсы. Финансирование их деятельности осуществлялось за счет квартирной платы, которую домоуправления собирали с жильцов. Ставки (тарифы) квартирной платы были централизованно установлены государством, действовали на территории всей страны и позволяли в этот период покрывать основную часть текущих затрат на содержание жилья. Затраты на капитальный ремонт погашались непосредственно из государственного бюджета.

Когда закончился период восстановления разрушенного во время Второй мировой войны хозяйства, возникла серьезная жилищная проблема. Отраслевая структура занятости городского населения становилась более сложной. Стало возрастать количество работников нематериальной сферы, для которых не были сформированы источники жилищного обеспечения. Эти проблемы решала жилищная реформа 1957 г. В результате реформы государственные жилищные финансы стали направляться, наряду с отраслевыми министерствами, непосредственно в местные бюджеты территориальных органов власти. Местные Советы были наделены правами единого заказчика

жилищного строительства и эксплуатации жилья на своей территории. В структуре управления городов были созданы специализированные службы по организации строительства и содержания жилья, а также отделы по распределению квартир по единым нормативам в соответствии с жилищной очередью.

В течение этого периода местный жилищный фонд пополнялся за счет городского строительства и обязательных долей от построенного ведомственного жилья. Начался процесс передачи существующего ведомственного фонда на баланс местных Советов. Было разрешено и получило государственную поддержку кооперативное строительство жилья за счет средств граждан и государственных ссуд. В этот период не только резко возросли масштабы государственного жилищного фонда, но и усложнилось инженерное обеспечение жилых домов. В 1970 г. доля жилой площади в государственном жилищном фонде городов, оборудованной водопроводом, составляла 79 %, канализацией — 76 %, центральным отоплением — 74 %.

Рост объемов, усложнение структуры государственного жилищного фонда и включение его в сферу бюджетного финансирования привели к тому, что домоуправления перестали справляться с задачами содержания жилья. Появилась потребность в новых технических средствах, возросли запросы к квалификации обслуживающего персонала. В связи с возникшими проблемами система домоуправлений была реорганизована. На их основе в городах были созданы многозвенные иерархические структуры.

В середине 1970-х гг. в административных районах городов были созданы Производственные жилищно-ремонтные тресты (ПЖРТ). В их подчинение в качестве жилищно-эксплуатационных участков были переданы домоуправления на территории соответствующих районов, ранее самостоятельно осуществлявшие деятельность по обслуживанию местного

жилья. Во главе районных трестов находилось городское Производственное жилищно-ремонтное управление (ПЖРУ).

К концу 1970-х гг. окончательно сформировались основные черты государственного жилищного хозяйства. Правила деятельности жилищных организаций определялись институциональной средой раздаточной экономики и строились на основе общих принципов:

- единой политики квартирной платы и арендных ставок за использование нежилых помещений;
- единых отраслевых нормативов соотношения между объемами работ и затратами на их выполнение;
- нормативного регулирования заработной платы на основе Единого тарифно-квалификационного справочника (ЕТКС).

Для конкретных жилищных организаций разрабатывались штатные расписания и должностные инструкции, в которых осуществлялась привязка норм и нормативов к конкретным условиям и отражалась специфика обслуживаемого фонда. В штатном расписании указывались все должностные группы работников по категориям, требования к квалификации (разряд, классность), нормативная численность, ставки должностных окладов, доля разрешаемой премии в процентах к окладу, а также суммарный фонд оплаты труда по каждой должностной позиции. Должностные инструкции описывали подчиненность работников, режим рабочего времени, требуемый уровень подготовки и рабочие функции.

Деятельность жилищных обслуживающих организаций на территории всей страны регулировалась на основе государственного плана. Центральные государственные органы определяли объемы необходимых для отрасли материальных, финансовых и трудовых ресурсов (раздачи), а также задавали правила их использования. Ресурсы поступали в государственные жилищные организации. Их чертами являлись многозвен-

ность и иерархическое устройство. Эти организации в соответствии с объемом полученных ресурсов должны были обеспечить выполнение норм обслуживания (сдачи).

Объектом обслуживания являлся государственный жилищный фонд. В отношении него определялся нормативный набор услуг, которые оказывались жильцам, проживающим в государственном жилье. Жилищные организации были закреплены за конкретным жилищным фондом, они не могли самостоятельно изменять объект обслуживания или осуществлять не предусмотренные нормативными инструкциями виды деятельности. Жильцы, проживающие в государственном жилье, могли пользоваться услугами только одной обслуживающей организации. Эта закреплённость выражалась в том, что жилищный ордер (документ на право получения и проживания в государственном жилье) хранился в соответствующей жилищной организации.

При несоблюдении нормативов обслуживания и возникновении проблем включался механизм обратных связей в форме жалоб. Жильцы подавали жалобы как в обслуживающую структуру, так и напрямую в центральные государственные органы, если эти жалобы не удовлетворялись на уровне структуры жилищного обслуживания. Если руководители отрасли не могли в пределах выделенных средств обеспечить необходимый стандарт обслуживания, также включался механизм жалоб, но уже со стороны руководителей. Они обращались в вышестоящие организации и в центральные органы, определяющие принципы их функционирования. Центральные государственные органы рассматривали все виды жалоб и учитывали их при балансировке раздаваемых ресурсов государственным организациям с требуемыми от них сдачами — уровнем обслуживания.

В городах жилищное хозяйство различалось структурой жилищных секторов — фонд местных Советов, ведом-

ственный фонд, кооперативный и индивидуальный секторы. В крупных городах жилищный сектор представлен в основном муниципальным фондом. В малых городах преобладал индивидуальный сектор жилья. В индустриальных городах, развивавшихся на вновь осваиваемых территориях, преобладало ведомственное жилье. Чаще всего такие моногорода представляли собой «город-завод», в котором все жилье принадлежало одному или нескольким предприятиям (рис. 3).

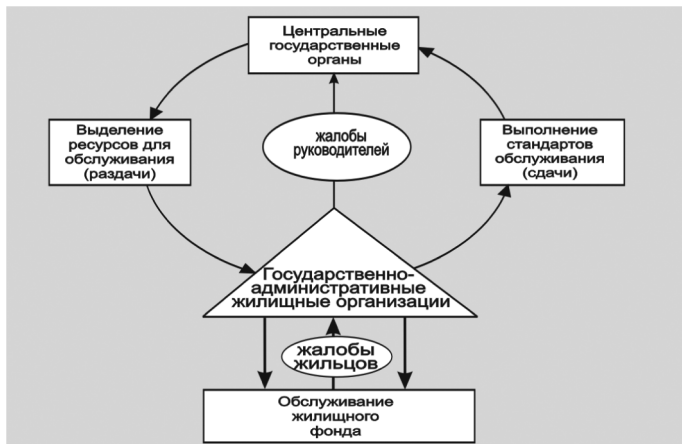


Рис. 3. Устройство жилищного хозяйства как отрасли раздаточной экономики

Обслуживание кооперативных домов организовывалось управлением каждого кооператива самостоятельно. Работы по уборке подъездов и дворов, как правило, велись силами жильцов. Для обслуживания инженерных внутридомовых коммуникаций привлекались сантехники и электрики государственных

жилищных организаций. Они выполняли эти работы по совместительству за дополнительную плату, собираемую жильцами кооперативных домов. Обслуживание индивидуального жилья велось хозяевами этих домов.

Ведомственное жилищное хозяйство обслуживало жилье, построенное предприятиями и организациями, находящееся на их балансе. Обслуживание велось жилищно-коммунальными управлениями предприятий, задачей которых являлось содержание не только жилья, но и заводских гостиниц, детских садов, общежитий, домов культуры.

Местное жилищное хозяйство обслуживало жилищный фонд, находящийся на балансе территориальных органов власти и содержащийся за счет средств их бюджета. Этот жилищный фонд пополнялся путем обязательной передачи части незаселенных квартир (10–16 %) от вновь построенных ведомствами домов и за счет передачи уже заселенного ведомственного жилья для обеспечения единых стандартов жилищного обслуживания.

За период с 1970 по 1986 г. расходы государства на содержание жилищного фонда возросли почти в 3 раза и составили 9,8 млрд руб. в год. К 1986 г. доля государства в расходах на содержание общественного жилья составляла более 90 %. В этот период жилищное хозяйство превратилось в дотируемую отрасль экономики.

Перераспределительный механизм

До создания трестов финансирование каждого домоуправления осуществлялось напрямую из бюджета. Объемы финансирования определялись на основе нормативных штатных расписаний и ставок оплаты труда, а также нормативов материального обеспечения необходимых работ.

При образовании районных жилищных трестов им были переданы объемы финансирования и сумма нормативных

штатных расписаний всех вошедших в их состав домоуправлений, ставших в новой системе управления жилищно-эксплуатационными участками — ЖЭУ. Будучи низовым звеном трестовской структуры, бывшие домоуправления потеряли самостоятельность в распоряжении финансовыми средствами. Субъектом, принимающим решения относительно того, какие функции будут выполнять ЖЭУ и какой объем средств ими будет тратиться, стало руководство треста.

В 1970-х гг. с внедрением хозрасчета государственные организации получили право сохранять недоиспользованную часть фонда оплаты труда внутри организации и не должны были ее возвращать в бюджет, как это было ранее. Распоряжение экономией фонда оплаты труда осуществлялось верхним уровнем управления треста. Такое право позволяло в рамках установленного стандарта перераспределять ресурсы между звеньями с учетом особенностей закрепленного жилищного фонда.

Поскольку в отрасли жилищного хозяйства наблюдался дефицит кадров, то в организации труда рядовых работников — дворников, слесарей, электриков — стал активно развиваться бригадный метод. Суть его состояла в том, что бригада с меньшим, чем это предусмотрено штатным расписанием, числом работников выполняла весь положенный по штатному расписанию объем работ. Каждый из членов бригады получал доплату дополнительно к ставке штатного расписания. Тем не менее сумма доплат была меньше нормативного фонда, полагающегося на недостающих работников. Коллективные формы организации труда позволили сформировать источник средств, поступающих с нижних звеньев в распоряжение руководства треста.

Нормативный порядок оплаты труда работников предполагал, помимо ставки основной заработной платы, выплату премий (в долях от основной ставки) за качество выполнения ра-

боты. Бюджетная дотация, получаемая жилищными трестами для планового фонда оплаты труда, обычно включала в себя полную величину всех премий, которые могли быть получены работниками. Оценка качества выполнения работ низовых звеньев проводилась руководством треста, которое лишало премий при несоблюдении критериев качества и норм трудового поведения (пьянство, прогулы и т. д.). Поэтому выплачивался обычно не весь объем предусмотренного премиального фонда. Такая система и невыплачиваемые премии представляли собой еще один способ увеличения централизованной части фонда оплаты труда, которая служила источником дохода руководства треста.

Многолетнее действие такого финансового механизма сопровождалось постоянным перераспределением части положенного низовым звеньям фонда оплаты труда на уровень руководства треста в форме так называемой экономии. Часть «сэкономленного» фонда оплаты труда направлялась на премирование работников всех уровней.

Постепенно увеличивалось расхождение между нормативными пропорциями и реальными соотношениями в численности и расходовании средств. Укомплектованность управленческого персонала составляла 88–100 %, в то время как укомплектованность рабочими текущего ремонта и младшим обслуживающим персоналом составляла лишь 41–48 %. Если по штатному расписанию разброс между уровнями заработной платы должен был в среднем составлять 4 раза, то фактически он составлял 8 раз.

Эта ситуация была подтверждена результатами мониторинга в жилищном хозяйстве накануне рыночных реформ в начале 1990-х гг. В массовом масштабе руководители трестов жаловались на неуккомплектованность штатных расписаний и дефицит кадров, а также на низкий уровень штатных ставок заработной платы. В то же время они скрывали превышение

фактических выплат работникам в сравнении со штатными расписаниями и сверхнормативный рост управленческих издержек.

В основе такого поведения лежал финансовый механизм, который содействовал улучшению материального положения руководителей даже при ухудшении работы руководимых ими организаций. Более того, жалобы руководителей на дефицит кадров и дефицит средств, совпадая во времени с жалобами населения на ухудшающееся обслуживание, провоцировали увеличение бюджетных расходов.

Развитие такой ситуации в каждой отрасли, при которой рост запросов на необходимые ресурсы не сопровождался ростом эффективности, в конечном счете привело к общей разбалансировке сдач-раздач и кризису не только в жилищной отрасли, но и во всей раздаточной экономике.

Рыночные воздействия на советское ЖКХ

В жилищном хозяйстве процесс замены жилищного раздатка начался с реформы системы владения и финансирования государственного жилья. Жилищный фонд местных Советов на территории городов был объявлен муниципальной собственностью. Соответственно финансирование этого фонда стало осуществляться за счет муниципальных бюджетов. Муниципалитеты получили право самостоятельно определять объемы финансирования, порядок выделения средств, размеры ставок квартирной и арендной платы и других платежей в соответствии с правилами, устанавливаемыми на федеральном уровне.

Следствием передачи прав владения жилищным фондом на уровень муниципалитетов стала необходимость преобразования системы управления содержанием жилья. Вместо общегосударственной структуры необходимо было создать

муниципальные структуры управления. В 1993 г. жилищный фонд, находящийся в муниципальной собственности города, был передан в полное хозяйственное ведение администрациям районов города. В 1994 г. администрациям районов были переданы функции заказчика жилищных услуг.

Значительное влияние на рыночные преобразования советской модели ЖКХ оказали эксперименты по созданию частных обслуживающих организаций как демонстрационных проектов по договору о техническом сотрудничестве между США и Россией¹. С первых шагов эксперимента замысел претерпевал изменения под влиянием внешних обстоятельств. Прежде всего, такими внешними обстоятельствами стало отсутствие частных владельцев жилья, поскольку процесс приватизации только начался, и отсутствие каких-либо источников финансирования кроме бюджетной дотации в разных ее формах, так как квартирная плата на начало 1993 г. составляла менее 1 % от затрат на содержание жилья. Единственным представителем владельца выступали муниципальные структуры управления. В связи с этим акцент в эксперименте был перенесен с создания частных управляющих компаний на реформирование муниципальных жилищных организаций.

С самого начала это привело к двойственной природе экспериментальных организаций. С одной стороны, они декларировались как частные с соответствующей свободой экономического поведения, с другой — получили материальные и финансовые ресурсы из местного бюджета под определенные стандарты жилищного обслуживания, и поэтому на них

¹ В г. Новосибирске в течение четырех лет, с конца 1992 по 1997 г., проводился мониторинг проектов, которые были созданы в ходе эксперимента.

были наложены ограничения, вытекающие из существовавших штатных расписаний и нормативов материальных затрат. Двойственный характер новых организаций приводил к постоянным противоречиям между муниципальным владельцем и частными менеджерами. Договор на управление не был в состоянии разрешить эти конфликты ввиду отсутствия соответствующей правовой базы.

Вместе с тем эксперимент подготовил существенные изменения в старом экономическом механизме. Через полгода первый демонстрационный проект показал значительные улучшения в качестве жилищного обслуживания. Оказалось, что в рамках прежней двухуровневой структуры управления происходило перекачивание средств с нижнего производственного уровня на верхний управленческий, как уже отмечалось выше. В среднем около 20 % финансовых средств ежемесячно перенаправлялось с нижнего звена на верхний для материального стимулирования управленцев.

Устранение этих дефектов началось с момента заключения договора между менеджерской компанией, начавшей выполнять функции ЖЭУ, и муниципалитетом. По этому договору все финансовые средства попали в руки новым менеджерам — непосредственным исполнителям работ, минуя промежуточные уровни. Этих средств оказалось вполне достаточно и на повышение зарплат, и на материалы для работ, что улучшило качество жилищного обслуживания, измеряемого на основе оценок жильцов по специально разработанным методикам.

Таким образом, в результате эксперимента стало ясно, что главным для повышения качества жилищного обслуживания является вовсе не замена государственных компаний на частные, а формирование правильных экономических пропорций оплаты труда через договорную модель управления.

Типики реформы ЖКХ и необходимость коррекции

Анализ ситуации к концу 2000-х гг. выявил большую конфликтность сферы жилищного обслуживания, вызванную системными дефектами реализуемой рыночной модели.

Процесс создания товариществ собственников жилья (ТСЖ) идет крайне медленно. Если в 2005 г. товарищества охватывали всего 4,2 % городского жилищного фонда, то к концу 2007 г. эта доля составила 8,2 %. На долю многоквартирных домов, собственники помещений в которых выбрали управление товариществами собственников жилья, в среднем по Российской Федерации приходится лишь 2,6 % от общего числа многоквартирных домов [Сиваев С. Б., 2009].

Обнаружилось, что форма ТСЖ в качестве управляющей компании имеет глубинные противоречия, из-за чего процесс их создания остановился. При этом уже созданные ТСЖ «лихорадит» от внутренних конфликтов. Факторами, ограничивающими распространение ТСЖ, являются разная платежеспособность населения в рамках одного дома, наличие определенного процента неплательщиков, а также неполная приватизация квартир в жилых домах.

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

Наблюдаются трудности разрыва договоров со стороны жильцов, не удовлетворенных деятельностью компании. Представители администраций от неприватизированных квартир чаще всего поддерживают управляющую компанию. Комитет

ЖКХ города лишь косвенно, по результатам редких проверок санитарно-технического состояния домов и дворов, дает оценку их деятельности. И даже в случае неудовлетворительной оценки никаких существенных санкций от органов власти к управляющим компаниям пока не применяется.

Контроль со стороны жильцов за деятельностью управляющих компаний невозможен из-за непрозрачности финансовых потоков, проходящих через дочерние подрядные организации.

Управляющие компании все еще должны выполнять обязательные стандарты жилищных услуг, зачастую прописанные в советские времена (травля грызунов и т. д.). И даже если реально эти стандарты не выполняются, в тарифы неизменно включаются затраты на такие работы. В связи с резким ростом тарифов возникает социальная напряженность, отказы от оплаты услуг, конфликты управляющих компаний и жильцов дома. А средства, собранные на обязательные, но невыполненные работы, являются источником чистой прибыли управляющих компаний.

Отчетность управляющих компаний разработана таким образом, что понять, какие работы выполнены по конкретному дому, не представляется возможным ни жильцам, ни органам власти, ни зачастую самой управляющей компании в случае стороннего подрядчика. Эти острейшие проблемы, из-за сохранения «общего котла» и непрозрачности расходов по каждому отдельному дому, вызывают огромный поток жалоб в региональные органы управления, а также сигналы в СМИ.

В секторе жилищного обслуживания нарастает угроза монополизма советского типа, но в ухудшенном варианте: управляющие компании оказались способны уйти как из-под контроля жильцов, так и из-под контроля органов власти. При этом механизм формирования прибыли и источников ее получения скрыт в теневой области. Полученные при опросе собственников управляющих компаний в г. Новосибирске

в 2009 г. экспертные оценки показывают, что вместо 10 % от сметы управленческие расходы (в том числе прибыль) управляющих компаний составляют до 50 %. В эту цифру включены три дохода — собственников, менеджеров, менеджеров-подрядчиков.

При «приватизации» в форме акционирования жилищных организаций с 2008 г. часть муниципальной собственности передавалась во владение и управление структурам, создаваемым при активном участии бывших верхних управленческих звеньев ЖКХ. В итоге вопреки замыслу реформы основным типом жилищных организаций стали специфические организации квазирыночного типа. Очевидно, что нужна коррекция всей реформы ЖКХ.

Это осознано уже и на самом высшем уровне управления, поэтому планируется разработать меры по усилению ответственности управляющих компаний в ЖКХ.

«Они создавались для того, чтобы грамотно управлять, грамотно решать проблемы ЖКХ, оказывать людям качественные и недорогие, разумные по стоимости услуги. К сожалению, эти ожидания оправдались далеко не в полной мере. Вывеску поменяли — раньше были различные РЭУ, ДЭЗы, другие конторы, сейчас они стали называться иначе, красиво: “управляющие компании”, но стиль их работы остался зачастую тот же самый... управляющие компании занимаются мошенничеством с собранными за коммунальные услуги деньгами. Мириться с таким положением дел нельзя, надо четко регламентировать права и обязанности управляющих организаций, усилив их ответственность за неисполнение законодательства, в том числе и за нарушение стандартов раскрытия информации об их работе» [Медведев Д. А., 2010].

С нашей точки зрения, в сложившейся ситуации для разрешения конфликтов и снятия противоречий жилищного обслуживания необходимо следующее:

1. Формой взаимоотношений должен стать типовой договор на управление, в котором предусмотрены взаимные права и обязанности по выполнению конкретных работ.

2. Необходим новый финансовый механизм. При заключении договора между собственником жилищного фонда и управляющей компанией расходы по содержанию жилищного фонда и управленческие расходы самой компании должны быть разделены.

3. Величина расходов на управленческую деятельность должна стать регулируемым государством долгосрочным нормативом.

В итоге именно муниципальные формы организаций получат наибольшее распространение, как наиболее соответствующие сложившимся формам собственности на многоквартирные дома.

1.4. Квартирная плата как налогообразный сбор

Все ограничения по квартплате были введены в России еще до революции 1917 г. Так, в 1916 г. был принят закон «О воспреещении повышения цен на жилые помещения», ограничивалось и право домовладельца на выселение нанимателей жилья. Когда же Февральская революция 1917 г. ликвидировала существовавшую в России полицию, в стране началось быстрое нарастание анархии. Неплатежи за квартиру стали массовым явлением под лозунгом: «Не дать наживаться на народном горе спекулянтам-домовладельцам». Именно в этот период начались захваты квартир, пока еще не подкрепленные законами.

С 1918 г. произошла сплошная муниципализация многоквартирных домовладений в городской черте, при этом бывшие домовладельцы были отстранены от управления своими

домами. Единственными органами, хоть как-то поддерживающими и эксплуатирующими дома, оставались домовые комитеты, созданные летом 1914 г. для распределения хлебных карточек в условиях войны. На эти домовые комитеты и были возложены функции эксплуатации домового хозяйства.

Тяжелый период 1919–1921 гг. привел к остановке центрального отопления, к использованию временных печурок, к прекращению работы канализации, водопровода, электрического освещения. В 1919 г. был принят декрет, делавший жилье и коммунальные услуги бесплатными. В результате жилищное хозяйство городов пришло в полный упадок, дома разрушались, разрывовывались, нового строительства не велось.

Декретом 1922 г. впервые была введена квартирная плата, регламентирующая ставки оплаты жилищ в зависимости от социального положения плательщика, от качества квартиры и ее благоустройства, а также от величины расходов, необходимых для содержания домовладений. В связи с этим в 1924–1928 гг. вносились изменения в законодательство по квартирной плате в сторону ее повышения. Основными принципами политики в области квартирной платы были:

- квартирная плата должна быть источником обеспечения самокупаемости жилого фонда;

- размер квартирной платы должен учитывать комфортабельность квартиры и ее месторасположение: 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 %;

- квартирная плата должна была обеспечивать экономическое регулирование в пользовании квартирами: «...отказ от административного регулирования пользования жилой площадью ни в какой мере не означает отказа от регулирования вообще: административный метод регулирования заменен ме-

тодом экономического воздействия путем применения многократной оплаты излишков занимаемой сверх установленной нормы площади» [Бессонова О. Э., 1993. С. 70];

— экономическая доступность жилища достигалась льготами для малообеспеченных и установлением предельной ставки квартирной платы, зависимость оплаты жилья от дохода и социального положения имела следующую логику: для рабочих и служащих, зарабатывающих свыше 125 руб. в месяц, ставки квартирной платы постепенно повышались таким образом, чтобы при зарплате 275 руб. в месяц она не превышала 94 коп. за 1 кв. м, и на каждые 25 руб. заработка сверх 275 руб. ставки квартирной платы для рабочих и служащих увеличивались на 5,5 коп. за 1 кв. м жилой площади, но не должны превышать 1 руб. 32 коп. за 1 кв. м в месяц [Бессонова О. Э., 1993. С. 70].

В итоге квартирная плата в раздаточной экономике по сути стала налогообразным сбором, поскольку определялась исходя из социального положения квартиросъемщика и была источником финансирования жилищного хозяйства.

Длительное время оплата 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 коп. до 1 руб. 32 коп.

В начале 1960-х гг. квартирная плата перестала быть налогообразным сбором, потеряла связь с зарплатой квартиросъемщиков и качеством жилья, но так и не стала ценой жили-

ща, а превратилась в унифицированный сбор с населения — от 13,2 до 16,5 коп. за кв. м. Возникло даже предположение, что при «социализме» жилье может стать бесплатным для населения к 1980 г.

Такие изменения квартирной платы привели к постепенной стабилизации доходов жилищного хозяйства с единицы площади. Однако в связи с удорожанием обслуживания одного кв. м жилой площади в силу большей благоустроенности нового жилья эта отрасль стала убыточной и постепенно была переведена на государственные дотации. Источником этих дотаций в бюджете стал подоходный налог в той его части, которая до этого времени не расходовалась на жилищное строительство.

Такая ситуация продолжалась до начала 1990-х гг. Затем стало ясно, что важнейшим условием создания рынка жилищных услуг является преобразование квартирной платы из тарифа в цену.

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

Квартирная плата как тариф означает, что источником финансирования жилищно-коммунального хозяйства является государственный бюджет, а доля населения в возмещении затрат на содержание жилищного фонда устанавливается из единого центра и определяется исходя из экономической политики государства. Эта доля может быть совсем незначительной или покрывать 100 % издержек, как в 1970-е гг., — суть дела от этого не меняется. Все нормативы жилищно-коммунальной отрасли, лежащие в основе определения издержек, утверждаются центральным министерством.

Переход на стопроцентную оплату начался с 1992 г. и продолжается до сих пор. В 2003 г. были приняты поправки в Федеральный закон «Об основах федеральной жилищной политики», в результате чего исчезли закреплённые законодательно и много раз переносимые сроки перехода к полной оплате населением стоимости жилищно-коммунальных услуг. Через два года постановлением Правительства был утверждён федеральный стандарт уровня платежей граждан (включая льготы и субсидии) на 2005 г., равный 100 %. Базой для этого стандарта являлся другой федеральный стандарт — предельной стоимости жилищно-коммунальных услуг на 1 кв. м общей площади жилья в месяц. Он устанавливается как в среднем по всей стране, так и дифференцированно по регионам и включает стоимость коммунальных услуг, стоимость обслуживания и текущего ремонта жилья.

В 2005 г. лишь номинально была завершена реформа в части компенсации потребителями услуг текущих затрат, потому что в соответствии с федеральным стандартом население сегодня должно оплачивать 100 % стоимости только текущих расходов на предоставление жилищно-коммунальных услуг. Но это не значит, что на региональном уровне все «отважились» и на эти 100 %. Каждый регион сам устанавливает этот порог, и например, в 2006 г. при федеральном стандарте в 100 % среднероссийский показатель составил 86 % [Сиваев С. Б., 2009].

Таким образом, превращение квартирной платы из тарифа в цену так и не состоялось, хотя и были приняты все необходимые решения о повышении квартирной платы до уровня реальных издержек жилищного хозяйства. Причиной сохранения сущности квартирной платы как тарифа, или налогообложения, является коммунальный, централизованный характер жилищного сектора. Конкретно это выражается в том, что издержки на одну квартиру и даже на один дом при такой технологической особенности инфраструктуры в принципе

не индивидуализированы. Их невозможно вычлени́ть из общих затрат на жилищно-коммунальное хозяйство, кроме как путем арифметического деления всей суммы произведенных в определенный период затрат на квадратные метры всего жилищного фонда. При сложившейся технологии обслуживания затраты на текущий и капитальный ремонт разносятся на весь жилищный фонд. Другими словами, в каждый данный момент времени совокупные затраты жилищно-коммунального хозяйства возмещаются совокупной квартирной платой.

В результате такого положения дел на содержание худшего по качеству жилищного фонда тратится больше средств, чем в среднем. В то же время по законам рынка квартирная плата в этих домах должна быть намного ниже среднего уровня в соответствии с потребительскими свойствами квартир. Противоречие между необходимым уровнем затрат и рыночной квартирной платой усугубляется характером расселения: чем хуже по качеству жилищный фонд, тем беднее, как правило, в нем проживает население.

Жилищный фонд, построенный в 1960–1970-е гг., составляет значительную долю в городах России и требует больших затрат на свой текущий и капитальный ремонт, а это находится в противоречии с платежеспособностью основной массы проживающего в нем населения. Такая ситуация и стала причиной неоднократного изменения сроков повышения ставок квартирной платы до уровня самоокупаемости жилищного хозяйства.

Существенные сдвиги в процессе капитального ремонта многоквартирных домов начали происходить только с принятием в 2007 г. Федерального закона «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» для осуществления капитального ремонта многоквартирных домов и переселения граждан из аварийного фонда. Закон определил основные принципы финансирования капитального ремон-

та многоквартирных домов за счет средств Фонда и местных бюджетов. Государственная корпорация «Фонд содействия реформированию ЖКХ» начала свою работу в 2008 г. Деятельность этого Фонда показывает, что капитальные и зачастую текущие затраты в ЖКХ государство, как и в советской жилищной модели, опять берет на себя.

2. Раздаток в жилищных моделях Запада

В рамках рыночно-раздаточной парадигмы становится понятной современная стадия экономической эволюции Запада¹. Решающую роль в переходе рыночной системы и демократических институтов Запада на качественно новый уровень развития сыграл именно жилищный раздаток. Рыночные жилищные модели в XX в. существенно изменились здесь, когда приобрели смешанный «рыночно-раздаточный» характер.

В XX в. наряду с рыночными механизмами стали активно использоваться раздаточные механизмы – общественный сектор, жилищные пособия, дотации жилищному строительству и субсидирование квартирной платы, формирование ипотечных госкорпораций. В итоге синтеза рыночных и раздаточных институтов сформировался средний класс собственников жилья, который стал основой для отмены имущественного ценза и формирования широкой социальной базы демократии на основе всеобщего избирательного права.

Развитие жилищных систем Запада демонстрирует, как от чисто рыночной экономики после Великой депрессии 1930-х гг. практически повсеместно стали встраиваться раздаточные отношения в рыночную среду как в США, так и в Европе. В жилищной сфере на практике это означало рождение новых форм, в которых государственный ресурс приходил к непосредственному потребителю через дотации, пособия, поддержку ипотеки, ограничения квартирной платы. Каждая европейская страна выработала свой механизм сочетания рын-

¹ Запад в данном контексте — это страны Западной Европы, США, Канада, цивилизационный путь которых институционально схож.

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

Практически синхронно с Советским Союзом в Англии в 1920-х гг. был создан общественный жилищный сектор, который стал самым крупным в Европе. По принципам существования он был полностью идентичен советской жилищной модели. Результат его функционирования совпадает с результатами в нашей стране. Практически одновременно и в Англии, и в России началась приватизация государственного жилья. Процессы этой приватизации также схожи по своим конечным результатам. Этот факт не был бы так удивителен, если не знать, что сходные процессы происходили в разных институциональных системах — рыночной Англии и раздаточной советской экономике.

Мировой финансовый кризис 2008 г. начался в США в жилищном секторе, в котором в 1930-е гг. были найдены механизмы сочетания государства и рынка в форме удешевленной ипотеки для так называемого среднего класса и даже малообеспеченных слоев. В 1970-е гг. система была сильно реформирована с точки зрения ее развития, но не отменена. И сейчас перед американской жилищной моделью стоит новая сложная задача — глубокого изменения моделью синтеза рынка и раздатка. Мировой кризис привел к пониманию опасности бесконтрольных схем распределения государственных средств

через корпоративные каналы. Но при этом сам вектор развития жилищной системы в направлении поиска качественного синтеза ресурсов государства и рынка уже не ставится под сомнение. В противном случае «призрак коммунизма» вновь встанет в полный рост, как это было в конце XIX в.

Необходимо отслеживать новые направления развития жилищных отношений в западных странах, которые будут заново отстраиваться в настоящее время. Только в сравнительном анализе можно понять, насколько эффективны те или иные схемы и как использовать для российской жилищной модели наиболее удачные механизмы с целью выхода из очередного системного кризиса, в который на этот раз ее завела квазирыночная модель постсоветского периода.

Английская жилищная модель особенно интересна с той точки зрения, что в ней раздаток встраивался в жилищный рынок фактически в форме близкой к советской жилищной модели: около 30 % жилищного фонда в ней были организованы как раздача жилья по очередям для низкодоходных социальных групп. Результаты функционирования общественного жилищного сектора в Англии и России также имели сходный характер. Наличие аналогичных проблем в содержании и предоставлении бесплатного жилья привело английское правительство, как и российское, к решению о приватизации. Приватизационные процессы развивались схожим образом и с идентичными последствиями. Лучшее муниципальное жилье было выкуплено или приватизировано наиболее состоятельными квартиросъемщиками. После этого процесс остановился, хотя приватизирована была лишь четверть жилого фонда. В итоге и в Англии, и в России создалась ситуация смешения государственной и частной собственности квартир в одних и тех же домах, принадлежащих муниципалитету.

В такой ситуации следующий шаг английского правительства был тот же, что и в России, — переход к коллективной

приватизации, являющейся аналогом создания товариществ собственников жилья. Дальнейшие процессы разворачивались опять-таки одинаково — съемщики муниципального жилья, хотя и были недовольны коммунальными службами муниципалитетов, но не хотели ни объединяться, ни заказывать услуги частных компаний по их ценам. В итоге муниципальный жилищный сектор сохранился как в Англии, так и в России, но поставлена задача его внутреннего реформирования. В обеих странах были разработаны национальные программы «Доступное жилье», построенные на похожих принципах.

2.1. Английская модель общественного жилищного сектора

В Великобритании существуют частное жилье и жилье, арендуемое в муниципальном жилом фонде и у жилищных ассоциаций, а также у частных домовладельцев. Общественный сектор включает дома, находящиеся в собственности местных органов власти (самая значительная доля), в собственности новых городских корпораций и Шотландской жилищной ассоциации. Соотношение различных типов жилья с течением времени менялось.

До 1919 г. число домов, находящихся в общественной собственности, было незначительным. В начале XX в. почти 90 % английских семей жили в секторе частной аренды, а остальные — в собственных домах. После Второй мировой войны наиболее четкая тенденция — это рост удельного веса жилья в частной собственности и снижение доли жилья, арендуемого в частном секторе. И к 1947 г. только 13 % всех британских семей арендовало свое жилье у местных органов власти.

После Второй мировой войны начался новый этап в развитии общественного сектора. К 1961 г. его доля поднялась до

26 %, а в 1973 г. эта цифра составила 31 % — практически каждая третья семья проживала в общественном фонде. Однако в 1990-е гг. роль муниципального фонда резко сокращается.

Система помощи населению подразделяется на несколько видов: в первую очередь это финансирование строительства нового социального жилья, а также его модернизация. Денежная помощь касается, главным образом, наемного социального жилья и передается в виде дотаций местным административно-территориальным образованиям. Местные сообщества имеют в своих бюджетах специальную графу, называемую «жилищный доходный счет», на котором аккумулируются средства, полученные от продажи социального жилья, причем часть этих доходов, как правило, направляется в виде инвестиций на реализацию новых жилищных социальных проектов.

Спрос на общественное жилье всегда бывает больше предложения, и возникает проблема балансирования спроса и предложения. 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.

Система правил регулирования муниципального сектора имеет трехступенчатую основу:

- правила доступа — существуют определенные критерии и приоритеты, по которым определяется, какие группы имеют право претендовать на получение жилья в общественном секторе и, следовательно, могут быть внесены в очередь;

- правила получения жилья — разрабатываются определенные приоритеты, по которым ранжируются семьи, получившие право доступа к общественному сектору, в результате устанавливается очередность этих семей, их место в очереди на получение жилья;

— правила обмена — существует определенный порядок, регулирующий движение внутри общественного жилищного сектора в связи с изменившимися потребностями, связанными с изменениями в семейном цикле.

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

Разросшийся общественный жилищный сектор создал огромные проблемы. Это задолженность по квартплате, увеличивающаяся доля жителей, зависящих от пособий по выплате квартплаты, ухудшение условий эксплуатации жилья — таковы его характерные черты. Другая сторона этого вопроса — возможность представителей властей манипулирования жилым фондом в своих корыстных интересах. При этом не публиковалась детальная информация о распределительной политике властей, системе приоритетов, движении очередников.

В связи с этим начиная с 1979 г. центральное правительство предприняло разнообразные меры по сокращению доли муниципального жилья. К ним относятся: прекращение 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 Великобритании политика и жилье тесно связаны между собой: поляризация двух форм жилищной собственности ассоциируется с двумя политическими партиями. Консерваторы являются сторонниками личного владения жильем, лейбористы поддерживают муниципальный жилищный фонд. В послевоенный период в Великобритании велась острая дискуссия по проблемам жилищной политики. Если сначала в раз-

вернувшихся в стране дебатах доминировали проблемы эффективности и качества, то впоследствии внимание стало уделяться правам квартиросъемщиков, большему учету их запросов, повышению их роли в управлении жильем. 1980–1990-е гг. оказались временем триумфа сторонников рынка жилья. В эти годы была сделана попытка ликвидировать сектор государственного жилья путем стимулирования приватизации.

Предлагались два пути изменения ситуации в государственном жилищном секторе. Первый — это децентрализация предоставления жилищных услуг и управления в этой сфере, рост участия квартиросъемщиков в решении жилищных проблем, развитие самоуправления, в частности на базе кооперативов квартиросъемщиков. Второй — это решение проблем управления муниципальным жилым фондом на базе рыночных отношений развития конкуренции, на чем настаивали политики правового толка.

Программа приватизации жилья 1980–1990-х гг. непосредственно касалась жилого фонда муниципалитетов, а также жилищных ассоциаций [Зарецкая С., 2000].

Закон о жилье 1980 г. предусматривал право квартиросъемщиков купить свое жилье на льготных условиях, следствием чего стал резкий рост продаж муниципального жилья — почти в 2,5 раза за 1980–1982 гг. К 1983 г. рост продаж муниципального жилья стал замедляться. Это было связано с уменьшением предложения привлекательного жилья и сокращением численности квартиросъемщиков, имеющих средства для его приобретения. В дальнейших законах о жилье были предусмотрены дополнительные меры по стимулированию продаж муниципального жилья. Однако довольно быстро стало очевидно, что первоначальные темпы приватизации жилья не удастся сохранить. Если в 1982 г. было продано более 200 тыс. единиц жилья, то в 1986 г. — в 2 раза меньше.

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

Специалисты отмечали противоречивый характер социальных и экономических последствий приватизации муниципального жилья в Великобритании. С одной стороны, приватизация оказалась весьма масштабной: была продана $\frac{1}{4}$ муниципального жилого фонда, в результате более 1,5 млн квартиросъемщиков стали его собственниками. Однако приватизировали муниципальное жилье в первую очередь наиболее состоятельные его арендаторы. Права 1,5 млн квартиросъемщиков муниципального жилья, осуществивших предоставленное им «право купить» это жилье, заметно расширились. Перечень прав и возможностей, доступных квартиросъемщикам муниципального жилья, также значительно вырос. Однако расширение приватизации создало реальные трудности для малоимущего населения, не имеющего средств для покупки муниципального жилья.

Реформы 1980–1990-х гг. в жилищной сфере не свелись к приватизации государственного жилья. Параллельно происходили значительные изменения в организации управления жилищного обслуживания муниципального сектора. Наделение квартиросъемщиков полномочиями принятия решений относительно объема предоставляемых им жилищных услуг или выхода из-под контроля местных властей (на базе так называе-

мой коллективной приватизации), осуществлялось несколькими путями.

Во-первых, были введены механизмы, повышающие отчетность местных жилищных органов перед своими квартиросъемщиками. Режим «оценки деятельности» для квартиросъемщиков муниципального жилья был установлен Законом 1989 г., в соответствии с которым местные жилищные органы должны в обязательном порядке предоставлять отчет о результатах управления жилым фондом каждому квартиросъемщику. Состав информации, содержащейся в отчете, определяется министром, ведающим жилищной политикой. Одновременно муниципальные квартиросъемщики получили возможность участвовать в процессе принятия решений в сфере управления жильем.

Повышение отчетности и эффективности управления остающегося в собственности муниципалитетов жилого фонда способствовало значительным изменениям в функционировании муниципального сектора жилья. К ним относятся: обязательная публикация муниципалитетами «индикаторов деятельности», их участие в обязательных конкурсных конкурентных торгах на выполнение основных функций управления жилым фондом, передача части этих функций квартиросъемщикам.

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

В-третьих, открылись возможности менять домовладельца в рамках программ так называемой коллективной приватизации. С 1988 г. инициатива по смене владельца муниципального жилья могла исходить от потенциального нового домовладельца или от самих квартиросъемщиков. Это дало возможность центральному правительству осуществлять ремонт

пришедших в негодность муниципальных домов в случае отсутствия инициативы со стороны местных властей или квартиросъемщиков. Впоследствии такое жилье могло быть передано новому домовладельцу.

Вопреки ожиданиям правительства, соответствующие пилотные схемы встретили сопротивление квартиросъемщиков, которые опасались роста арендной платы в случае перехода жилья в руки частного домовладельца. Поэтому было предусмотрено, что отремонтированное жилье может быть возвращено местным властям.

Многие арендаторы муниципального жилья критически относились к деятельности местных властей и хотели иметь право голоса в решении проблем, касающихся жилищного обслуживания. Однако, несмотря на критическое отношение к работе муниципальных жилищных служб, далеко не все квартиросъемщики хотели покидать муниципальный сектор и не приняли предложений о смене домовладельца в рамках программ коллективной приватизации.

Первоначальные цели программы коллективной приватизации так и не были достигнуты. Главная причина этого — квартиросъемщики не соглашались на смену домовладельца, особенно их не устраивала перспектива становиться квартиросъемщиками частных домовладельцев. Кроме того, приватизация государственного жилья затруднила функционирование муниципальных служб. Объем муниципального фонда уменьшился, его структура ухудшилась, поскольку продавалось обычно самое хорошее жилье. В результате сократились возможности местных властей учитывать потребности остающихся и потенциальных арендаторов муниципального жилья.

В Великобритании уже давно ведутся дискуссии о том, какой сектор — государственный или частный — обеспечивает жилье лучшего качества. И в том, и в другом секторе имеется жилье и отличного, и плохого качества. Поэтому переход

в предоставлении жилья от государственного к частному сектору не обязательно приведет к повышению качества жилья.

По мере расширения приватизации произошла маргинализация муниципального сектора. Остающееся у муниципалитетов жилье все чаще предоставлялось малообеспеченным слоям населения (семьям с одним родителем, представителям национальных меньшинств и проч.), которые не в состоянии приобрести жилье в собственность. Низкая зарплата, высокий уровень безработицы, зависимость от пособий и отсутствие перспектив занятости и улучшения материального положения не дают возможности большинству таких арендаторов не только улучшать, но и просто поддерживать качество снимаемого ими жилья на прежнем уровне. Аренда муниципального жилья стала окончательно рассматриваться как жизненная неудача.

Но в 1998 г. в Лондоне состоялась Национальная конференция в защиту муниципального жилья, которая заставила усомниться в безусловности преимуществ владения жильем на правах частной собственности. Например, в ситуации, сложившейся в Великобритании в середине 1990-х гг., многие факторы ограничивали ожидаемые выгоды данной формы владения жильем. В этот период выросли затраты по страхованию частного жилья. Для изменения характера использования приватизированного жилья требовалось согласие страховых компаний и банков, предоставляющих ипотечный кредит. Изменения ситуации на рынке жилья привели к резкому сокращению финансовых выгод — были отменены налоговые льготы по ипотечному кредиту, а также уменьшены льготы по социальному обеспечению для тех, кто получает ипотечный кредит.

В итоге было признано, что приватизация муниципального жилья имеет свои ограничения и не должна привести к полной отмене муниципального сектора. Фактически правительству пришлось отказаться от своей цели ликвидировать или, по крайней мере, сократить до минимума этот сектор жилья.

На местных властях и в настоящее время продолжает лежать основная ответственность за обеспечение социальным жильем бездомных, а также малоимущих семей.

В числе приоритетов лейбористского правительства Великобритании, в качестве одной из основных целей, было поставлено улучшение социального жилья, а также расширение доступа к приобретению жилья разными категориями населения. Жилищная программа правительства имеет сходное с российским национальным проектом название — *affordable housing*, т. е. «доступное жилье». В британском понимании доступность — это отношение средней стоимости жилья к величине средней годовой зарплаты.

В рамках жилищной программы помощь в первую очередь адресована гражданам, выполняющим ключевые общественные функции: врачам, воспитателям, учителям, пожарным, полицейским, тем, кто трудится в системе градостроительства. Однако это не означает, что другие категории лиц из социально незащищенных слоев населения не могут рассчитывать на помощь государства. Развивается ряд программ для престарелых, инвалидов и просто малоимущих граждан, приобретающих недвижимость впервые, и для тех, чьи потребности не могут быть обеспечены рыночным предложением. Право на приобретение такого жилья гарантируется участникам соответствующих национальных подпрограмм, оно не обращается на открытом рынке из-за ограничений по цене и перепродаже, при этом его стоимость не должна быть выше 3,5–4 средних годовых окладов по месту нахождения недвижимости.

2.2. Европейская модель жилищных пособий

В 1970-х гг. жилищные пособия выплачивались в большинстве стран Западной Европы. Первые страны, которые начали вводить систему жилищных пособий, или жилищных субси-

дий, — это Франция (1948 г.), Германия (1965 г.) и скандинавские страны (1972 г.). До этого в европейских странах строительство жилья для последующей аренды или для собственного проживания поддерживались различными формами дотаций и налоговых льгот. Их целью так же, как и в Великобритании, являлось повышение доступности жилья, в особенности для малоимущих семей, а также уменьшение затрат на строительство и размера квартплаты.

Переход на жилищные пособия был связан с возникшим пониманием того, что дотации на строительство являются экономически малоэффективными и сомнительными с точки зрения социальной справедливости. А также с постепенным переходом от концепции низких, административно регулируемых квартплат к концепции так называемых экономических квартплат, покрывающих затраты на содержание зданий. Жилищные пособия являются главной финансовой формой помощи в жилищной сфере и составляют не менее половины общих жилищных затрат из бюджета государства.

Европейские страны применяли разные формы пособий в зависимости от своих финансовых возможностей и систем социальной помощи. Жилищные пособия выделяются малоимущим семьям, и главным критерием их выплаты является совокупный доход в пересчете на одного члена домашнего хозяйства. Пособие дается для оплаты той части жилищных расходов, на покрытие которой недостаточно дохода домашнего хозяйства после вычета необходимых расходов на питание, одежду и некоторых других. При этом может применяться (или нет) имущественный критерий или дополнительные критерии, касающиеся инвалидности или болезни. В некоторых странах, таких, как Австрия, Дания, Франция, Финляндия и Швеция, применяется также дополнительный критерий, связанный с количеством человек в семье. В немногих странах (Голландия, Ирландия, Великобритания) кроме уровня до-

хода семьи исследуется и учитывается стоимость имущества и деньги на счетах.

Жилищные пособия выделяются и нанимателям, и владельцам собственного жилья, но в таких странах, как Дания, Голландия, Германия, Италия, а также Испания и Португалия, жилищными пособиями могут пользоваться только наниматели. Владельцам жилых помещений пособия выделяются на покрытие части затрат на содержание помещения, а в некоторых странах, таких, как Великобритания, Ирландия и Испания, — на выплату части взноса ипотечных жилищных кредитов, полученных на постройку или покупку дома или квартиры. Зачастую это касается тех людей, доходы которых значительно уменьшились в результате временной потери работы или же работы на неполную ставку.

В большинстве стран система жилищных пособий слабо связана с общей социальной помощью. Лишь во Франции и Швеции система жилищных пособий является интегральной составляющей пакета социальной помощи. Кроме семейного пособия во Франции существует также социальное жилищное пособие для престарелых и для молодых работников.

В скандинавских странах жилищное пособие является также поощрением к проживанию в таких жилых помещениях, которые в обществе считаются стандартом. В Швеции, например, жилищное пособие не может получить семья, соответствующая требованиям критерия низкого дохода, но нанимающая квартиру непропорционально маленькую по отношению к количеству человек, составу семьи или же квартиру слишком низкого стандарта.

В Австрии система жилищных пособий касается исключительно тех жилых помещений, строительство или ремонт которых (до)финансировались из публичных средств. Размер пособия там зависит от размера квартплаты, которая, в свою очередь, зависит от источников и методов финансирования

строительства жилья. Действует общий принцип, согласно которому жилищное пособие не может быть выше той части, которая приходится на возвращение кредита, взятого на финансирование инвестиции.

Французская система жилищных пособий состоит из трех видов пособий, установленных в разное время:

- семейное жилищное пособие, которое получают семьи, имеющие детей, а также молодые супруги, не имеющие прав на другую помощь;

- индивидуальная жилищная помощь, выделяемая пользователям жилых помещений, построенных при участии льготных кредитов (нанимателям и владельцам-пользователям жилых помещений);

- жилищное социальное пособие, адресованное лицам, не имеющим прав на пользование первыми двумя типами пособия и одновременно являющимися престарелыми, инвалидами, а с 1980 г. также безработными.

В скандинавских странах наряду с классическими жилищными пособиями существует специальная категория пособий для престарелых, охватывающая проживающих в собственных квартирах и домах. В Дании жилищные пособия имеют две формы для двух разных групп населения:

- пособия на квартплату для лиц, получающих социальные субсидии;

- квартирные субсидии для лиц, не являющихся получателями социальных субсидий.

К этим группам применяются три общих критерия, дающие право на жилищное пособие: доход семьи на одного члена, размер квартплаты и площадь используемого жилого помещения. Семьи, имеющие детей, вправе проживать в больших квартирах, за которые квартплата соответственно выше. Семья из одного человека может получить пособие, если пользуется площадью, не превышающей 65 кв. м. На каждого дополни-

тельного человека допустимая площадь увеличивается на 20 кв. м. В случае пенсионеров по болезни доля пособия в покрытии затрат на квартплату выше, чем в случае других людей, получающих пособие.

Доля семей, получающих жилищные пособия, в общем числе семей в 2000 г. составляла от 3–5 % в Австрии и Ирландии, до 20–26 % в Дании и Франции. Относительно высокая доля, свыше 10 % семей, получающих эту форму индивидуальной помощи социального характера, существует также в таких странах, как Швеция, Финляндия, Великобритания, Голландия. В Германии жилищные пособия получает свыше 8 % всех семей и свыше 50 % семей пенсионеров. В Швеции их получает 18 % семей. Среди семейных хозяйств пенсионеров размер пособия почти в два раза выше.

Преобладающую часть выплаченных пособий получают наниматели, например, во Франции в 2000 г. — 90 % общей суммы выплат. Для многих стран этот показатель ниже и составляет порядка 50–70 %, в зависимости от структуры собственности и статуса пользования жилым помещением.

Жилищное пособие составляет чаще всего несколько десятков процентов жилищной платы: в Дании — 45 %, а в Германии — 30–40 %. В Швеции жилищное пособие возмещает 80 % квартплаты. В Голландии оно покрывает 60–90 % разницы между причитающейся квартплатой и так называемой стандартной квартплатой. Существует также общее правило, согласно которому доля расходов на жилье в бюджете семьи не должна превышать 20–25 %, реже — 30 %. В Германии квартплата, вносимая семьей, получающей пособие, не может превышать 27 % общего дохода, находящегося в распоряжении семьи.

Средства на жилищные пособия в странах Европейского союза, а также других странах выделяются, главным образом, из государственного бюджета, реже из бюджета местного са-

моуправления. В странах с развитой автономией регионов (Австрия, Германия, Испания) жилищные пособия выплачиваются также или исключительно (например, Испания) из бюджета регионов. В Дании из бюджета государства возмещается 40 % расходов, понесенных муниципалитетами на жилищные пособия, в Германии 50 %, а в Швеции, в зависимости от вида пособия (правительственное, правительственно-муниципальное, муниципальное), от 20 до 100 %.

Среднее ежегодное пособие в странах Европейского союза составляет от 1,5 тыс. евро до 4 тыс. евро. Во всех странах действует правило, что жилищное пособие не может покрывать расходы на жилье полностью, часть должна оплачиваться пользователем из собственных средств, даже если их очень мало.

Еще одна форма государственной поддержки — адресная финансовая помощь гражданам при приобретении жилья, в том числе с привлечением ипотечных кредитов, является неотъемлемым элементом жилищно-социальной политики в Европе. Наиболее отрегулированной представляется система социальной поддержки заемщиков в Германии. Вкладчики стройсберкасс получают ежегодные премии за свои сбережения (до 10 % к накопленной сумме). После получения жилищного кредита государство использует прямые формы помощи заемщику — денежные дотации при погашении процентов — например, гашение части кредита при рождении в семье заемщика ребенка, и непрямые, такие, как налоговые льготы в зависимости от имущественного состояния, состава семьи и т. п.

2.3. Американская модель квазичастной жилищной ипотеки

Система финансирования жилья в США — это сложная сеть общенационального масштаба, в которой действует огромное число учреждений, включая ипотечные банки, сбе-

регательные и кредитные ассоциации, коммерческие и сберегательные банки, страховые компании, пенсионные фонды. Еще во времена Ф. Рузвельта начала складываться разветвленная система ипотечного кредитования жилищного строительства и приобретения жилья в собственность.

Принцип американской модели ипотеки состоит в том, что человек с определенным уровнем ежегодного дохода сразу приобретает готовое жилье, оплачивая при этом, как правило, лишь незначительную часть его стоимости наличными, а остальное — заемными деньгами специализированного ипотечного банка, которые выдаются под залог либо приобретаемой недвижимости, либо недвижимости, уже находящейся во владении заемщика. Возврат этого кредита, в зависимости от ежегодного дохода заемщика и избранного типа ипотеки, осуществляется обычно в течение 15–30 лет. При этом фактические затраты с учетом кредитной нагрузки включают: единовременный стартовый вклад (25–30 % цены жилья); ипотечный кредит (70–75 % цены жилья); проценты за кредит (7–9 % годовых).

Решающим фактором развития в данном направлении оказались мероприятия по формированию вторичного рынка ипотечных закладных, что решило главную проблему жилищного финансирования — нехватки кредитных ресурсов. После Великой депрессии федеральное правительство США в 1934 г. создало Федеральную жилищную администрацию (ФНА) для оказания помощи в строительстве, приобретении и (или) восстановлении жилых помещений, а в 1938 г. была создана финансируемая правительством Федеральная национальная ипотечная ассоциация (FNMA), в просторечии известная как Фанни Мэй, с целью создания ликвидного вторичного рынка для закладных по ипотечным кредитам и тем самым для возврата банкам выданных кредитов, чтобы они смогли выдавать больше застрахованных в ФНА ипотек, а затем снова продавать их Фанни Мэй. В 1968 г. Фанни Мэй была разделена на текущий

Фанни Мэй и Правительственную национальную ипотечную ассоциацию (GNMA), в просторечии известную как Джинни Мэй, для поддержки FHA застрахованных ипотек, а также ипотек ветеранов правительственной службы, армии и фермеров, которые были застрахованы Главной администрацией (FmHA) с полным обеспечением и прокредитованы правительством США. Джинни Мэй не могла инвестировать в частные ипотечные кредиты [Fabozzi F. J., Modigliani F., 1992]. В 1970 г. федеральное правительство дает полномочия Фанни Мэй покупать частные ипотечные кредиты, т. е. те, которые не застрахованы в FHA или FmHA, и создает Federal Home Loan Mortgage Corporation (FHLMC), в просторечии известную как Фредди Мак, чтобы выполнить ту же роль, что и Фанни Мэй до этого.

Создание в 1934 г. Федеральной жилищной администрации (FHA)¹ стало первым важнейшим шагом на пути формирования институциональных основ современной системы ипотечного кредитования в США. Главными направлениями ее деятельности являлись: создание системы взаимного страхования ипотечных кредитов и разработка стандартов ипотечного жилищного кредитования. Фактически Федеральная жилищная администрация стала первой страховой компанией, учрежденной государством, страхующей кредитные риски по ипотечным жилищным кредитам. Основной задачей она ста-

¹ В 1965 г. Федеральная жилищная администрация (FHA) стала частью Департамента жилья и городского развития (HUD). С 1934 г. FHA и HUD застраховали более чем 34 млн ипотечных кредитов и 47 205 проектов ипотек многоквартирных домов. В настоящее время (на конец 2010 г.) FHA имеет 4 млн 800 тыс. застрахованных семей, впервые покупающих жилье по ипотеке и 13 000 застрахованных многоквартирных проектов в своем портфеле. Источник: URL: <http://www.hud.gov/offices/hsg/fhahistory.cfm>

вила содействие малообеспеченным семьям в улучшении жилищных условий. Параллельно решались вопросы улучшения жилищных стандартов, а также создание системы взаимного страхования ипотечных кредитов. Ею осуществлялось около 40 различных страховых и кредитных программ.

Основные программы страхования ипотечных кредитов были разработаны для облегчения приобретения, строительства или реконструкции жилья определенными категориями граждан, которые не в состоянии выполнить требования внесения первоначального платежа по обычным кредитам. Федеральная жилищная администрация в первую очередь оказывала содействие тем, кто впервые покупал жилье, покупателям жилья из числа национальных меньшинств, а также покупателям с низкими доходами.

Страхование по большей части таких кредитов осуществлялось дочерним Фондом взаимного страхования ипотечных кредитов. Ставка процента по кредитам, страхуемым Федеральной жилищной администрацией, находилась на уровне рыночных ставок, в то время как требования первоначального взноса были ниже, чем по обычным кредитам. Размер кредита не мог превышать установленный уровень. Если заемщики нарушали сроки выплат по своим кредитам, банк, выдавший им ипотечный кредит, подавал заявку в Департамент жилья и городского развития на страховое возмещение невыплаченной части кредита. Департамент выплачивал требуемую сумму и становился при этом собственником имущества. Штат работников отдела по распоряжению имуществом Департамента жилья и городского развития совместно с подрядчиками предпринимал необходимые меры для содержания этого имущества и его продажи на рынке.

Ипотечные кредиты Федеральной жилищной администрации ежегодно позволяли сделать первый шаг на пути к домовладению 165–275 тыс. семей и одиноким гражданам из числа

тех, кто не имел возможности приобрести жилье другим путем. Около 40 % от общего числа впервые покупающих жилье делали это с помощью государственных кредитов, с другой стороны, две трети заемщиков покупали жилье впервые; более 20 % заемщиков были представителями национальных меньшинств. В 1990-е гг. средний доход заемщиков Федеральной жилищной администрации составил 37 тыс. долл. по сравнению с 55 тыс. долл. у заемщиков, пользующихся ипотечными кредитами частных банков.

Фанни Мэй и Фредди Мак были созданы в 1938 и 1970 гг. как государственные корпорации в рамках правительственной Программы по поддержке ипотечных заемщиков, на их долю приходилась примерно половина американского рынка ипотеки. Затем они существовали как полуприватизированные — вплоть до полной приватизации в 1996 г., но в 2008 г. они были вновь национализированы путем передачи под правительственную опеку. Реализованная в США схема государственного ипотечного кредитования стала спусковым механизмом мирового финансового кризиса 2008 г.

Главной целью Фанни Мэй была покупка и продажа складных, застрахованных в Федеральной жилищной администрации США. Государственные гарантии обеспечивали выпуск ипотечных ценных бумаг более 30 лет, вплоть до 1970 г., когда Фанни Мэй было разрешено выпускать ипотечные облигации на основе кредитов, не обеспеченных государственными гарантиями. Но на этом государственная поддержка не закончилась, а приобрела иную форму. Федеральное законодательство США разрешило использовать бюджетные средства на приобретение этих ценных бумаг, тем самым приравняв их к государственным обязательствам. Комитет по открытому рынку Федеральной резервной системы был уполномочен покупать и продавать их при проведении денежно-кредитной политики.

Хотя формально правительственные субсидии прекратились в 1996 г., повсеместное вмешательство государства производило впечатление, что оно обеспечивает выпускаемые закладные. Именно этот фактор объясняет предоставление кредитов заемщикам с плохой кредитной историей и то поведение инвесторов на вторичном рынке, которое создало жилищный финансовый «пузырь» к 2007 г.

После развертывания кризиса в 2008 г. директор Федеральной жилищной администрации объявил об их временной национализации («консервации») и о решении поместить корпорации «под опеку» специально созданного Федерального агентства жилищного финансирования (FHFA)¹. На пресс-конференции, где было объявлено о взятии корпораций под государственный контроль, министр финансов Г. Полсон отметил, что он «напрямую связывает необходимость сегодняшних действий с порочностью бизнес-модели, применяемой в структуре государственных корпораций». А бывший глава Федеральной резервной системы США А. Гринспен отметил, что «рынок полагался на существование государственного обеспечения» [Лоу Л., 2008].

2.4. Роль жилищного раздатка в развитии рынка и демократии Запада

С точки зрения рыночно-раздаточной парадигмы экономическая эволюция Запада — это циклическое развитие, причем,

¹ С 2008 г. по настоящее время (2011 г.) FHFA является регулятором Fannie Mae, Freddie Mac, а также регулятором 12 региональных Federal Home Loan банков (12 государственных банковских корпораций, через которые осуществляются операции по государственному ипотечному кредитованию в США). Источник: официальный сайт FHFA <http://www.fhfa.gov>

в отличие от России, базовыми там являлись рыночные институты, которые на каждом цикле принимали формы, соответствующие конкретно-историческому этапу. Траектория развития рыночной экономики Запада представлена на рис. 4.

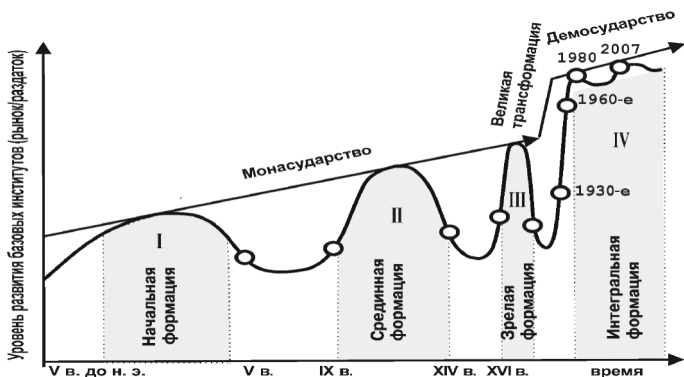


Рис. 4. Траектория развития рыночных институтов Запада

В основе первого цикла лежала начальная формация с рабской моделью организации труда. Рабы принадлежали частным лицам и сами являлись объектом частной собственности, нормативы работ устанавливались землевладельцем, контроль осуществлял управляющий. В первом цикле уже была создана первичная рыночная инфраструктура. Организация и управление производством осуществлялись крупными землевладельцами; часть продуктов продавалась на рынке сельхозпродуктов. Значительная часть оборудования и инвентаря как в поместье, так и в городском доме покупалась, что означало наличие рынка средств производства. Существовали также земельный рынок и региональные рынки трудовых ре-

сурсов, где устанавливались цены на рабов разных специальностей, батраков и наемников.

В основе срединной формации во втором цикле лежала крепостная трудовая модель. Земельные владения являлись частной собственностью, так как подлежали отчуждению (купле-продаже, дарению) и наследованию по завещанию. Крепостные крестьяне, у которых был свой собственный надел, также находились в частной собственности землевладельцев-феодалов. Мануфактуры функционировали на праве частной собственности. Феодал являлся верховным владельцем земли — «сеньором», главным занятием которого была служба королю. Он содержал штат управляющих и надсмотрщиков. Крестьяне обрабатывали господскую землю своими орудиями и выполняли многообразные повинности, включающие в себя все виды ренты: отработочную, продуктовую и денежную, из которых доминировала денежная.

В этот период рынки были прикреплены к определенному месту — некоторые из них функционировали периодически как местные городские рынки. Крупные ярмарки могли ежегодно длиться по нескольку недель или месяцев. Для открытия рынка или ярмарки нужна была лицензия, поскольку устройство рынков столь же жестко регламентировалось, как и деятельность гильдий, которые устанавливали монополии на большинство видов производства и торговли. На рынке продавцы практически без исключений предлагали то, что они сами произвели, а покупатели приобретали для собственного пользования. В этом была основная специфика рыночных институтов срединной формации.

Зрелая формация третьего цикла была сформирована также на праве частной собственности, но на основе наемной трудовой модели. Несмотря на общепринятое мнение о свободном труде при всех стадиях развития капитализма, существовал ценз оседлости (Акт 1662 г.), регламентировавший место жи-

тельства. По образному выражению К. Поланьи, имело место приходское крепостное право, которое было отменено только к самому концу XVIII в. Наемный рабочий этого периода был лично свободен, *но не имел права свободно выбирать род занятий для себя и своих детей, не мог селиться где ему угодно, и обязан был работать.*

В период зрелой формации с середины XVI до XVIII в. происходил рост торговли, а также развитие рыночных институтов. В самом конце цикла была изобретена публичная корпорация и сформировался рынок акций промышленных предприятий (1890-е гг.) [Розенберг Н., Бирдцел Л., 1995].

Между тремя циклами в Европе, как и в России, пролегли трансформационные фазы. В них роль западных государств кардинально менялась: если в структурированные фазы государство формировало и поддерживало базовые институты рынка, то в трансформационные — усиливало и внедряло компенсаторные раздаточные институты. В две первые трансформационные фазы эти процессы происходили под влиянием исторических явлений глобального порядка (распад империй). В 1930-е гг. саморегулирующийся рынок охватил системный кризис, выбраться из которого помогло государственное вмешательство и создание основ социального государства.

С точки зрения рыночно-раздаточной парадигмы, на Западе в 1960-х гг. была построена экономическая система, опирающаяся на интеграцию базовых рыночных институтов и компенсаторных раздаточных механизмов в форме широко-масштабных социальных программ, общественных секторов, бюджетной поддержки низкорентабельных отраслей, государственных инвестиций в инфраструктуру и инновационные технологии.

Но главное, была модифицирована сама основа рыночной экономики введением ограничений на права владельцев собственности по непроизводительному и нерациональному ее

использованию. Собственников ограничили в правах на общественно бесполезное «проедание» капитала и на неэффективное управление принадлежащими им предприятиями.

Новые функции социального государства на Западе чрезвычайно разнообразны:

- создание и воспроизводство общественных благ, т. е. тех товаров и услуг, которые не могут быть произведены с целью извлечения прибыли отдельными предпринимателями (городские парки, маяки, дамбы, мосты и т. д.);

- сокращение негативных последствий, которые возникают в результате частной хозяйственной деятельности (загрязнение окружающей среды, вредные условия труда, опасные продукты);

- производство общественно необходимых благ на государственных предприятиях, а также через субсидии частным производителям;

- макроэкономическая стабилизация для смягчения влияния бизнес-цикла в форме поддержки постоянного доступа к кредитам;

- преодоление негативных последствий рынка в сфере распределения — введение государственного обеспечения в случае болезни, инвалидности и старости, социальное страхование;

- стимулирование национальной промышленности посредством установления таможенных пошлин;

- содержание оборонного комплекса, поддержка высоких технологий, освоение космоса, государственное образование;

- контроль и регулирование некоторых элементов ценового механизма, в частности через налоговые системы.

В XX в. право на жилье стало рассматриваться как социальное право граждан наряду с правом на труд, охрану здоровья и образование. Элементами этого права являются:

реконструкция существующего жилого фонда, расчистка трущоб, строительство новых зданий с более высоким уровнем удобств, регулирование минимальных жилищных стандартов, контроль за квартирной платой в частном секторе, создание социального арендного жилого фонда, серьезное внимание к качеству жилого фонда.

Выделяется несколько направлений государственного вмешательства в жилищной сфере с момента, когда раздаточные механизмы стали неотъемлемой частью социального государства:

- регулирование стандартов строящихся домов и разрешение на эксплуатацию уже построенных;
- контроль за квартирной платой в частном секторе и гарантия определенного срока проживания некоторым категориям жильцов;
- строительство, владение и управление собственными зданиями;
- субсидирование расходов квартиросъемщиков как в государственном, так и в частном секторе и домах жилищных ассоциаций;
- субсидирование улучшения жилищных условий;
- налоговые льготы при приобретении жилья.

Такие развитые формы государственных раздаточных жилищных институтов сформировались закономерно. По нашему мнению, использование разнообразных форм жилищного раздатка позволило найти выход из ловушки цензовой демократии без рисков для устойчивости политической системы. Как известно, чисто рыночная экономика создает поляризацию населения по доходам, делит общество на бедных и богатых, причем богатые — это обычно небольшая часть общества, а бедные — львиная доля. С другой стороны, демократия — это власть большинства по определению. И есть риск, что бедное большинство может демократическим путем привести

к власти своего лидера по преобразованию общества и переделу собственности богатых в пользу бедных. Каковы механизмы снятия этого противоречия?

Первый инструмент, который был выработан для снятия этого противоречия, — это избирательные цензы, включающие имущественный, расовый, возрастной, половой. Они отсекали от голосования то самое большинство, которое явно проголосовало бы против буржуазных ценностей. Имущественный ценз был пропорционален доходам и варьировался от выборов к выборам. В США был введен также избирательный налог, имеющий незначительную сумму, но отсекавший от голосования всю «черную» Америку даже после отмены расового ценза. Вообще в период цензовой демократии на выборы допускались только состоятельные граждане, а «народ» в выборах не участвовал. По оценкам специалистов, в голосовании принимало участие от 3–4 % населения.

Надо заметить, что идея избирательных цензов появилась вместе с самой демократией. Уже в Древней Греции существовал имущественный ценз. Так, во времена правителя Солона принадлежность граждан к той или иной группе определялась годовым доходом от урожая. В древнем мире существовали государства, в которых имели право голосовать и быть избранными только богатые: именно такие государства Платон и Аристотель называли олигархиями.

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

рой голос, а при наличии годового дивиденда в 1000 франков — и третий.

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

И только под угрозой распространившегося марксистского учения и революционных настроений замены капитализма социализмом в начале XX в. возникла идея формирования «среднего класса», который составил бы большинство и поддержал состоятельное меньшинство в условиях отмены имущественного ценза. Но как? Выход был найден — в достраивании рыночных отношений раздаточными, а концепция социального государства оформила такой синтез раздаточных и рыночных институтов идеологически.

После Второй мировой войны начался качественно новый этап в развитии идеологии социального государства — возведение в конституционный принцип и его интерпретация как особого типа государства. Впервые понятие социального государства было зафиксировано в Конституции ФРГ 1949 г. В настоящее время все развитые страны мира, независимо от наличия или отсутствия в их основных законах соответствующих положений, в большей или меньшей степени де-факто являются социальными государствами [Социальное рыночное..., 2007].

Раздаточные отношения в западной рыночной экономике — это и финансовые гарантии для функционирования пенсионной системы, и пособия по безработице, и система социальной защиты, а также государственная поддержка малого и среднего бизнеса. Все это прямые задачи для бедного

большинства в разных видах и формах, как пассивных — посредством пособий и соцзащиты, так и активных — через субсидии малому и среднему бизнесу. Но главное — это государственные жилищные программы, которые сделали собственниками большинство населения, изменив жилищную стратегию от частного найма к собственному жилью.

Посредством раздаточных отношений значительная доля населения получила от государства либо пособия либо дешевую ипотеку, а значит, право собственности на недвижимость либо на свой мелкий бизнес. Таким образом, задача была решена, средний класс стал составлять необходимое большинство.

В дискуссиях сторонников «государственного вмешательства» с чистыми рыночниками-монетаристами долго умалчивалось, что «раздачи» среднему классу осуществляются для «сдач» через голосование за представителей богатого меньшинства. В результате западное общество с середины XX в. существует в «институциональной ловушке» — монетаристский подход требует сокращения госрасходов для повышения эффективности экономики, а равноправная демократия со всеобщим избирательным правом может быть выстроена только при наличии огромных государственных программ.

Для лавирования в таких непростых условиях оказался очень удобным механизм двухпартийной системы. К примеру, в США исторически сложилась такая система, в результате чего на выборах всех уровней соперничают кандидаты только от двух партий: демократической и республиканской. В прошлом демократическая партия, основанная в 1828 г., представляла интересы рабовладельческого Юга, а республиканская, основанная в 1854 г., интересы промышленного Севера. После отмены рабства в 1865 г. различия между партиями стали минимальными.

Результатом двухпартийной политической модели стало то, что демократический выбор происходит только между боль-

шим или мѣньшим вмешательством государства в рынок. Действительно, рынок и раздаток находятся в противоречивом единстве, накапливаются минусы при чрезмерном разворачивании раздаточных секторов либо при резком их сокращении. Наличие двух партий и их взаимная критика дают обществу вовремя обратить внимание на то, когда плюсы перерастают в минусы, и принять меры.

То, что рыночная система кардинально поменялась к середине XX в., констатируют многие западные экономисты. И на современном этапе социальное государство на Западе не может непосредственно вести полемику с «несоциальным», а вынуждено делать это в отношении самого себя. Его современный кризис представляется не как проблема «быть или не быть», а как необходимость реформирования, модификации и усовершенствования [Лоу Л., 2008].

Для современной политики в России важно осознать, что реальная западная модель — во-первых, это не чисто рыночная система, а интеграция раздаточных и рыночных институтов в единую экономическую систему. Во-вторых, с политической точки зрения, это демократическое общество со всеобщим избирательным правом, но с ограничением на выбор моделей.

Итак, новая рыночно-раздаточная парадигма приводит нас к выводу о том, что равноправная демократия несовместима с классическим рынком. Для ее введения был построен синтез рыночной экономики с раздаточными секторами и создан средний класс. За последние полвека существования раздаточных секторов в рамках рыночной экономики Запада их принципы и формы значительно менялись внутри каждой отдельной страны. Находились новые, более совершенные, отменялись неподходящие и проблемные, а ключевые схемы раздаточных механизмов часто копировались у советской модели.

3. Жилищный раздаток для модернизации России

Согласно рыночно-раздаточной парадигме, на рубеже XX–XXI вв. Россия пережила очередную трансформацию и перешла к четвертой модернизации в своей истории. Об этом свидетельствует изменение самого экономического курса. Переход происходит не по заранее разработанному плану, а фактически интуитивно, в процессе отработки разных вариантов, обнаруживая в них тупики и ловушки — замкнутые циклы проблем. Вопреки мрачным предсказаниям о «колее» и «восточном пути», происходит поворот к систематизации наработанных постсоветских практик, формированию новых долгосрочных целей и поиску «точек роста». Суть этих изменений можно обозначить формулой новой парадигмы — «от квазирынка к либеральному раздатку».

3.1. Модернизация XXI в.: синтез рынка и раздатка

Процесс модернизации направлен на системное структурирование институциональной среды после трансформационных фаз и внедрение институциональной модели, соответствующей современным реалиям исторической эпохи. В результате обновленные формы базовых институтов подгоняются друг к другу на основе контрактной трудовой модели, опираются на технологический фундамент информационной цивилизации и поддерживаются эффективным хозяйственным механизмом.

Чтобы понять смысл такой трактовки модернизации, необходимо встать на позицию новой «рыночно-раздаточной» парадигмы, подготовленной всем ходом развития общественных наук. Такие подходы, как формационный, цивилизационный,

модернизационный, сыграли большую роль в ее конструировании. Цементирующей же основой при этом является методология институционализма [Норт Д., 1997].

Центральным звеном новой¹ парадигмы является понимание: рынок и раздаток — это две базовые модели экономического развития, не существующие одна без другой и взаимодействующие по принципу «доминантность–компенсаторность». На архетипическом уровне модель рынка — это отношения купли-продажи, частная собственность и прибыль как сигнальный институт. Модель раздатка включает отношения сдач-раздач, общественно-служебную собственность и административные жалобы в виде обратной связи.

Если рынок обеспечивает хозяйственной системе динамизм и инновационность, то раздаток — стабильность и защищенность. Экономики разных стран развивались либо на доминанте рынка, либо на доминанте раздатка. За природу экономики, за ее базовый архетип отвечает «цивилизационная матрица» — как совокупность самых разнообразных условий, в которых зарождается и развивается то или иное государство.

Сутью новой парадигмы является раскрытие программы социально-экономической эволюции. В ней коренным образом меняется взгляд на дилемму «Запад–Восток» и проблему выбора пути. Существуют не два пути — западный и восточный, а общая эволюционная программа, которую реализуют все страны. Это программа с циклическим развитием, причем каждый цикл опирается на новую трудовую модель, новую технологическую основу, новые формы базовых институтов.

¹ Сопоставление новой рыночно-раздаточной парадигмы с господствовавшей ранее парадигмой двух путей развития см.: *Бессонова О. Э. Образ будущего России и код цивилизационного развития* / ИЭОПП СО РАН. Новосибирск, 2007. С. 4–6.

Три институциональных цикла уже пройдены, но страны Запада их реализовали на рыночном архетипе, а государства Востока — на раздаточном (рис. 5).

Россия также в своей истории прошла три цикла, с раздаточными структурированными периодами и рыночными трансформационными фазами. В новой парадигме показывается, что путь России состоит не в выборе между Западом и Востоком, а в реализации собственной эволюционной программы вместе с Западом и Востоком. Каждая страна реализует эту программу в своих национальных формах и в своем историческом темпе. Институциональный анализ хозяйственных систем позволил получить новые результаты в этом направлении [Бессонова О. Э., 2007].

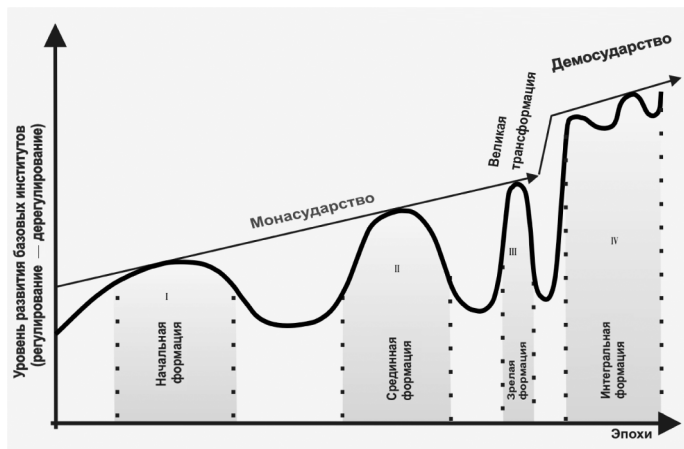


Рис. 5. Эволюционная программа в рыночно-раздаточной парадигме

К середине XX в. «отработка» трех исторических эпох на противоположных архетипах привела к их синтезу. Процесс синтеза двух институциональных моделей рынка и раздатка К. Поланьи назвал Великой трансформацией [Поланьи К., 2002].

Переходы от одного цикла к другому напрямую были связаны с изменениями в трудовых отношениях и технологических укладах. До Великой трансформации труд носил преимущественно принудительный характер, институциональную основу которого последовательно составляли: рабство, крепостное право и штатный найм. Ему соответствовала и форма устройства государства — авторитарная (монархическая) власть с опорой на класс собственников в рыночной цивилизации и на класс управленцев (номенклатуру) в раздаточной. Однако переход к четвертому циклу, связанному в том числе с внедрением информационных технологий, кардинально изменяет требуемый тип работника. Он должен самостоятельно принимать решения в рамках отведенных ему полномочий, зафиксированных в контракте. Контрактный труд и авторитаризм несовместимы из-за ограничений на свободу и права личности. В тех странах, в которых начинает внедряться контрактная модель, независимо от того, какой у нее базовый архетип, видоизменяется и цивилизационная форма. Они становятся, по Д. Норту, «контрактными государствами».

В процессе перехода к новому циклу на Востоке родилась японская экономическая модель, а в настоящее время она проявляется в стратегиях Китая, Кореи, Сингапура. В частности, успехи китайской модели как раз основаны на интеграции новых рыночных механизмов в старую раздаточную систему, которая в результате коренным образом меняется и выходит на новый уровень развития.

Запад, формируя в XX в. социальное государство, активно встраивал раздаток в рыночную систему, и этот, пока еще не

во всем эффективный синтез сыграл свою роль в разворачивании мирового экономического кризиса 2008 г. Сверхзадача современности — обеспечить качественный синтез рыночных и раздаточных институтов. В этом суть и модернизации России. Ее специфика, по сравнению с предыдущими, заключается в либеральном режиме протекания.

Новая парадигма по-иному видит связь «рынка и демократии». Институциональный анализ исторических фактов показал, что демократия с всеобщим избирательным правом появилась именно в связи с синтезом рыночных и раздаточных институтов. При этом в странах Запада были выработаны разные демократические модели, интегрирующие старые монархические институты власти с тем, чтобы придать политической системе устойчивость и преемственность.

Принцип всеобщего и полного избирательного права был принят на вооружение большинством стран Запада только в XX в. Ранее избирательное право было связано с обладанием собственностью. Голосовали лишь те, кому было, что терять, и кто платил налоги. Расширение избирательного права происходило постепенно, через поэтапное включение в число избирателей новых социальных групп. «Институт гражданства в западных странах зародился в XVIII в., однако в то время ограничивался правами, обеспечивающими защиту граждан от произвола государственной власти. В следующем столетии, когда доступ к избирательному праву был расширен, эти гражданские права послужили основой для обретения политических прав. Это, в свою очередь, способствовало развитию в XX в. социальных прав, когда граждане начали использовать избирательное право для защиты от стихии рыночных сил путем более интенсивного государственного регулирования» [Блок Ф., 2004].

Демократия, таким образом, не свойство рыночной экономики, а следствие интеграции раздаточных институтов в эко-

номику рыночных стран, позволившей отменить избирательный ценз и создать широкую социальную базу для выборов.

Системной ошибкой старой парадигмы является сравнение политик модернизации разных стран без размещения их на эволюционной оси. Прежде чем проводить сравнения, необходимо выяснить, в каком цикле, в какой фазе исторического развития находится то или иное государство и каков его базовый архетип. К примеру, у бывших социалистических стран и советских республик по-разному протекали процессы трансформации. Это связано с тем, что страны «соцлагеря» исторически базировались на рыночном архетипе и достаточно легко отказались от навязанной им модели советского раздатка. К ним примкнули и прибалтийские республики. А вот среднеазиатские республики, напротив, лишь усилили раздаточный тип своих экономик, вернувшись на предыдущий цикл, с которого они были интегрированы в СССР.

3.2. Три цикла — три модернизации России

К неизменным чертам российской цивилизационной матрицы относятся: многонациональность, обширная территория, низкая плотность населения, суровый и разнообразный климат, низкая урожайность, обильные полезные ископаемые и природные богатства, опасность внешних врагов. Совокупность таких характеристик привела к тому, что реализация эволюционной программы России проходила на раздаточном архетипе. Это означало, что выживание российского суперэтноса в определенном географическом ареале обеспечивалось отношениями раздаточного типа, а рыночные механизмы являлись вспомогательными, проявляющими себя активно только в период трансформаций [Бессонова О. Э., 2006].

Базовыми для раздаточной экономики являются: институт общественно-служебной собственности, институты раздач и сдач, институт административных жалоб.

Институт общественно-служебной собственности

На всем протяжении исторического развития раздаточной экономики создавались условия для формирования общественно-служебного характера института собственности (табл. 1).

Таблица 1

Исторические формы общественно-служебной собственности

Даты	Формы общественно-служебной собственности
IX–XII вв.	Княжеская форма Лестнично-очередной принцип смены власти Полюдье как форма подчинения племен
XVI–XIX вв.	Поместья под условие службы, без права купли-продажи, наследования и дарения Вотчины с правом наследования и продажи только с разрешения органов управления Фабрики на посессионном праве
1917–1991 гг.	Государственное управление колхозами и совхозами, предприятиями, организациями и учреждениями, жилым фондом, земельными и природными ресурсами

Самым эффективным способом прокормления в России было получение земли. Князья начиная с IX в. активно стали использовать этот стимул для привлечения к себе на службу. С XIV в. связь между землей и службой становится неразрывной, постепенно правило «кто служит, тот владеет землей» приобрело и обратную сторону — «кто владеет землей, тот служит». Этот принцип заставлял российских государей расширять границы государства для новых земельных пожалований. Российская земля в этот период стала и условием, и целью службы.

Собственность в раздаточной экономике носит общественно-служебный характер. Ее отличают два признака: права по владению распределены между всеми хозяйствующими субъектами и не принадлежат в полном объеме никому. При этом доступ к ней осуществляется в форме службы, так что отдельные части передаются хозяйствующим субъектам под условия выполнения правил ее использования и управляются специальными государственными органами.

Служебный труд означает, что государство закрепляет за всеми слоями населения определенные обязательства. Схематично эти обязанности делятся на два основных вида. Одни должны служить по хозяйственным и военным делам, другие — кормить тех, кто служит. На протяжении всей истории российского общества поддерживалось это разделение обязанностей.

Служебный труд вызвал к жизни специфические организационные формы в виде ведомств. Ведомственная организация потребовала определенного порядка по координации служебных функций внутри ведомств и породила иерархию служебных чинов. Каждому уровню иерархии предписывались определенный набор обязанностей и соответствующий чин. На определенных этапах функцию чиновников выполняли разные сословия. В княжеский период — бояре, которые руководствовались родословцем (особым списком, определяющим знатность рода и высоту чина). К XVIII в. их сменили дворяне, для которых правила занятия служебных мест определялись в «Табели о рангах». В советский период чиновники стали именоваться по названию их служебного реестра — «номенклатура».

Институт раздач

Обеспечение материальных условий для выполнения служебных обязанностей в рамках общественно-служебной соб-

ственности осуществляется через институт раздач. Объектами раздач выступают все виды материальных и нематериальных объектов: земля, рабочая сила, деньги, жилье, услуги и продукты. Институт раздач предопределяет формы владения материальными объектами, поскольку раздаче подлежат не только сами объекты, но и объем прав по их распоряжению (табл. 2).

Правила и нормы раздач вырабатывались на протяжении всей истории формирования экономической системы. В начальный период раздачи проявлялись в форме жалования дружине, получавшей от князя пищу, одежду, коней и оружие. Земля еще не раздавалась, поскольку дружине невыгодно было брать ее без населения, гораздо выгоднее было оставаться при князе и получать от него содержание непосредственно.

Когда русское княжество разделилось на уделы, земля стала главным объектом раздач. Нормативные принципы первых земельных раздач были выработаны в ситуации, когда князья решили обосноваться в определенных землях, и им предстояло сделать выбор. В основу этого выбора легли два критерия. Князь мог владеть «той волостью, которой владел отец его», однако только в том случае, если на родовой лестнице он занимал ту же ступень, что и отец. Таким образом, выработался принцип, по которому, выражаясь языком летописи, владение волостями условливалось степенью на родовой лестнице. Эти два условия слились в одном слове и образовали исторически первое название землевладения — «вотчина», от слов «отчич» и «чин», что означает передаваемое от отца владение, полученное отцом в соответствии с его родословным рангом.

Со второй половины XV в. были введены нормы раздачи земли для поместного землевладения. Историк В. Ключевский записал эти правила следующей формулой: «оклад — по чину, дача — по вотчине, придача и к окладу, и к даче — по количе-

ству и качеству службы» [Ключевский В. О., 1987]. С целью стимулирования «придача» зависела от продолжительности и исправности службы, а для ограничения дифференциации размер земельной дачи был обратно пропорционален вотчинам. К концу XVIII в., когда продвижение по службе осуществлялось уже не только за заслуги, но и за выслугу лет, формула раздачи земельного поместья свелась к раздаче по чину.

В начале советского периода также была выработана нормативная база натуральных раздач и тарифная сетка денежных должностных окладов. Несмотря на уравнительные правила распределения материальных благ «по горизонтали», существовала значительная дифференциация «по вертикали», а именно каждый советский гражданин получал раздачи в соответствии со своим должностным положением. Выработанное на ранних этапах экономической эволюции правило раздач — «каждому по чину» — являлось неотъемлемым принципом раздаточной системы и в советский период.

Таблица 2

Исторические формы раздач

Даты	Формы раздач
IX–XII вв.	Дружина как милостники князя, придаток, система дарений, пиры
XVI–XIX вв.	Раздача поместья, денежные оклады, пожалования, жалованье, наделы, дачи
1917–1991 гг.	Капиталовложения, фондированные поставки (централизованное распределение ресурсов по отраслям и территориям), раздача жилья по очереди, отвод земли под строительство, наделение участками под дачи, бесплатное образование и здравоохранение

Выполнение производственных задач и формирование общественного богатства в раздаточной экономике происходит через институт сдач. Фактически институт сдач — это механизм сбора материальных благ и ресурсов продуктами, деньгами, трудом или службой (государственной или военной). Институт сдач представляет собой обязательное дополнение института раздач, поскольку невозможно раздать какие-либо блага, предварительно их не аккумулировав (*табл. 3*).

В российской истории сформировались следующие виды сдач: натуральные и (или) денежные сборы с трудоспособного населения, выполнение «повинностей», государственная служба по управлению хозяйством, военная служба.

Казна формировалась в основном за счет дани, подати, оброков. С приходом князей славянские племена сдавали им мед, меха и воск, а также выполняли разнообразные повинности. Сдаточные отношения в этот период приобрели форму дани и имели разнообразные воплощения в виде «урока», «полюдья» или «повоза». Вплоть до конца XIX в. население облагалось различными оброками. И дань, и оброк определяются в словарях через «подать» как обобщенное название сдач. Производительное население Российской империи с точки зрения казны именовалось «податным». Каждый работник должен был сдавать часть произведенной продукции в соответствии с выданными условиями производства (землей), т. е. «по-дати», по тому, что дано.

Плановая советская экономика XX в. также неукоснительно следила за тем, чтобы произведенная, а затем сданная государству продукция была пропорциональна тем ресурсам (основным и оборотным фондам), которыми располагала первичная экономическая организация.

Исторические формы сдач

Даты	Формы сдач
IX–XII вв.	Дань в виде уроков Обязательная служба дружинников и бояр Обязательная воинская повинность — для всего населения Повинности (повоз, мостовщина, городовое дело и др.)
XVI–XIX вв.	Подати, повинности — в государственную казну Оброк, барщина — помещику Корма — сборы областным правителям Рекрутская повинность Тягло
1917–1991 гг.	Обязательный труд Поставка продукции всеми хозяйствующими субъектами по плановым заданиям

Институт административных жалоб

Сигналы обратной связи, отражающие реакцию всех участников общественного воспроизводства на возникающие проблемы, передаются посредством института административных жалоб (табл. 4).

Еще во времена «полюдь» русские князья отправлялись с дружиной к подчиненным племенам. По жалобам своих подданных князь вершил суд и расправу, изменял величину дани. В период существования кормленщиков выработался порядок должностной ответственности по жалобам. В результате многие наместники, проигрывая такие тяжбы, лишались не только нажитых на кормлении «животов», но и старых своих наследных имуществ, платя убытки истцов и судебные пени.

На земских соборах XVII в. жалобы выражались в форме докладов представителей челобитчиков. При Петре I было создано специальное ведомство по приему челобитных и жалоб – рекетмейстерство. Право жаловаться давалось или отбиралось наряду с имущественными пожалованиями. Так, при Екатерине II право крепостного крестьянина жаловаться на помещика было отменено специальным указом.

В советский период жалобы также являлись главным сигнальным элементом. Поскольку любая жалоба включает три компонента: неудовлетворенность ситуацией, обоснование этой неудовлетворенности и просьбу о решении ситуации, вся совокупность жалоб в определенный период дает полную картину наиболее проблемных участков хозяйства. Так, в 1960-е гг., когда на фоне относительных успехов в производстве жилищная сфера сильно отстала в развитии, шел нескончаемый поток жалоб, вызвавший в итоге жилищную реформу.

Таблица 4

Исторические формы административных жалоб

Даты	Формы административных жалоб
IX–XII вв.	Прием жалоб во время полюдья
XVI–XIX вв.	Челобитные письменные и устные (на Земских соборах) Челобитные индивидуальные и коллективные
1917–1991 гг.	Административная жалоба-обращение, проходящая по всем уровням иерархии, в форме индивидуальной или коллективной, устной или письменной

Советская экономика довела до совершенства механизмы прохождения жалоб и принятия решений по ним. Каждый человек и каждый хозяйственник имели право обращаться и жа-

ловаться, но не каждая жалоба являлась руководством к действию. Необходима была критическая масса жалоб на каждом уровне, чтобы она перешла на следующий. Чем выше положение жалующегося, тем больший вес имела жалоба, поскольку, чем выше уровень управления, тем для большего числа хозяйственных ячеек необходима была координация потоков сдач и раздач. В результате жалоба приобретала соответствующий вес, от которого зависели очередность и объем выделения ресурсов. Поскольку размеры раздач определялись системой норм и жалобы демонстрировали отклонения от них, то количество жалоб выступало индикатором сбалансированности системы и каждого ее уровня. А их минимизация была критерием поведения управляющих раздаточной системы. Она могла достигаться за счет изменения норм раздач, выделения дополнительных ресурсов, смены руководства.

Поддержание соответствия сдаточных и раздаточных потоков осуществлялось центральными органами с помощью государственного плана на основе системы норм и тарифов. Государство, являясь владельцем основных ресурсов, раздавало и закрепляло собственность за хозяйствующими субъектами. При этом определяло соответствующие правила ее использования и объем сдач продукции или услуг. Сами государственные организации учреждались центральными органами власти и обеспечивались всеми необходимыми ресурсами. Трудовые отношения регулировались на центральном уровне посредством тарифных ставок, штатных расписаний и должностных окладов.

Компенсаторный институт

Институт рыночной торговли и частного предпринимательства в раздаточной экономике занимает особое положение. Им охватывается вся хозяйственная деятельность вне сферы управления государственной собственностью. Он выполняет следующие функции:

— служит дополнением к тем сферам раздаточной экономики, в которых расширение действия раздаточных механизмов и государственного контроля сопряжено с огромными издержками;

— выполняет задачи общественного воспроизводства в тех случаях, когда раздаточные институты и механизмы находятся в кризисе;

— осуществляет инновационную функцию для апробации новых подходов, методов, технологий и их внедрения в экономическую практику.

Компенсаторный рыночный институт в стабильные фазы развития раздаточной экономики включал торговлю, которую осуществляли специальные группы населения — купцы, а также куплю-продажу объектов розданной собственности при условии, если на это имелось разрешение власти.

Например, купля-продажа земельных участков в России всегда носила специфический характер в том смысле, что продаже подлежали земли, на которые их владельцы не имели полных прав собственности. И при покупке их новый владелец получал тот же ограниченный, а не полный объем прав. Множество лиц владели землей на праве вечного и потомственного владения с правом отчуждения на том же праве. В таком случае акт купчей принимал характер и наименование посильной грамоты или отступной; именно через подобные сделки передавались тяглые участки. При этом вотчины, которыми владели на служебном праве, могли отчуждаться только с позволения действительного собственника этих имуществ — государства («с доклада»), в противном случае сделка не признавалась.

Такая же практика была распространена и в XX в. В 1960-х гг. были разрешены обмены квартирами из розданного населению государственного жилищного фонда на правах пожизненного пользования. Сделки обслуживались государственными обменными бюро, следившими за тем, чтобы не происходило ухудшения жилищных условий и в результате обмена не появлялось право встать в очередь для получения нового жилья.

Циклические изменения форм институтов раздатка

Изменения форм раздаточных институтов происходят уже на протяжении трех циклов, каждая фаза которых имеет свой типовой сюжет и свои собственные механизмы развития (рис. 6). Формы базовых институтов подбираются для решения тех задач, которые стоят в каждый исторический момент времени перед обществом.

Первый цикл длился с конца IX в. и до конца XII в., процесс первичной трансформации пришелся на XIII–XV вв.

Второй цикл охватывал XV–XIX вв., очередная трансформация происходила с 1861 по 1917 г.

Третий цикл продолжался с 1917 до 1990 г., затем последовала трансформационная фаза с 1991 по 2000 г.

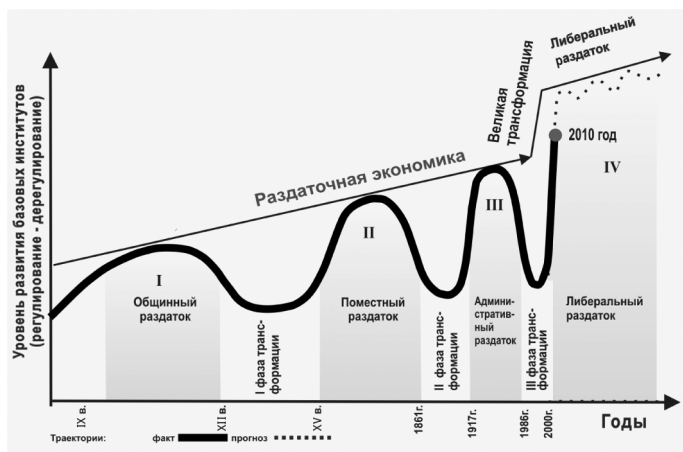


Рис. 6. Циклы развития базовых институтов раздаточной экономики России

В IX–XII вв. сформировался **общинный раздаток**. В рамках общины старейшина распоряжался ресурсами, распределял занятия, раздавал еду и одежду по выработанным правилам и с учетом жалоб членов общин. Первая модернизация, т. е. системное структурирование институциональной среды, пришлось на правление князя Владимира в X в. Ее главным результатом стал урочный хозяйственный механизм, при котором сбор ресурсов происходил на основе установленного «урока» для общин (табл. 5).

С конца XV в. до второй половины XIX в. функционировал **поместный раздаток**, при котором вся земля и средства производства раздавались ступенчато: государство наделяло помещиков, а они — крестьян. Потоки сдач также были двойными: один — в государственную казну в виде тягла, т. е. податей и повинностей, а другой — в виде оброка и барщины направлялся помещику на основе крепостного права.

Таблица 5

Урочный механизм общинного раздатка

Структурные элементы раздаточной институциональной модели	Исторические формы IX–XII вв.
Ведомственная система управления	Бояре, введенные наказы, пути, чети
Единая система нормативов	Црен, кожевенный чан, кузница — для ремесленников, погородье (почестье) — для горожан, «от дыма», от рала, от сохи — для общинников-крестьян
Централизованные цены	Скот, куна, деньга
Безналичная система обеспечения и финансирования	Роздань, данье, милость, дары, пиры

Структурные элементы раздаточной институ- циональной модели	Исторические фор- мы IX–XII вв.
Общегосударственное штатное расписание	Родословец — для бояр и князей, штатное расписание — для работающих
Директивные производственные задания	Урок, дань, грамоты князей
Формы государственных учреждений	Община, посад
Обеспечение жильем и социальными благами состоящих на службе	Коллективное строительство жилья — для общинников, выделение индивидуальных наделов, полное социальное обеспечение дружины
Система обязательной регистрации	Общинник не мог покинуть общину без разрешения, только для подачи жалобы князю

При этом помещики были обязаны служить государству по военным и хозяйственным делам. В этот период окончательно сложилась система управления, когда функции были закреплены за ведомствами, принимавшими решения с учетом челобитных от всех слоев населения. К такому виду экономическую систему привела вторая модернизация, которая была осуществлена Петром I (табл. 6).

Тягловый механизм поместного раздатка

Структурные элементы раздаточной институциональной модели	Исторические формы XVI–XIX вв.
Ведомственная система управления	Приказы, коллегии, министерства
Единая система нормативов	Подушная подать (ревизская душа), подворная подать, посошная подать, обжа, оброк
Централизованные цены	Указные цены
Безналичная система обеспечения и финансирования	Наделение
Общегосударственное штатное расписание	«Табель о рангах» — для дворян, штатное расписание — для работающих
Директивные производственные задания	Тягло, подати, государственная роспись доходов и расходов, «книги сборов и выдач», имеющиеся у каждого помещика и монастыря
Формы государственных учреждений	Поместье, служебная вотчина
Обеспечение жильем и социальными благами состоящих на госслужбе	Наделение поместьями, домами в городах, выделение дач, коллективное строительство жилья в общинах
Система обязательной регистрации	Крепость — полное прикреплении к земле, нельзя покинуть место жительства без разрешения вышестоящего начальства

С 1917 по 1990 г. экономика базировалась на административном раздатке, при котором общественно-служебная собственность приобрела характер государственной. Третья модернизация раздаточной экономики осуществлена руководителями КПСС — была введена институциональная модель, при которой вся произведенная продукция сдавалась, а все ресурсы раздавались на плановой основе. Директивная модель управления строилась по территориально-отраслевому принципу, а многоканальная система приема жалоб обеспечивала обнаружение проблемных зон (табл. 7).

Таблица 7

Плановый механизм административного раздатка

Структурные элементы раздаточной институциональной модели	Исторические формы 1917–1991 гг.
Ведомственная система управления	Отраслевые министерства и ведомства, общегосударственные структуры Госплан, Госснаб
Единая система нормативов	Территориально-отраслевая нормативная база
Централизованные цены	Тарифы и цены — Госкомцен
Безналичная система обеспечения и финансирования	Фондирование предприятий
Общегосударственное штатное расписание	Номенклатурный перечень для руководства, единая тарифная система должностей
Директивные производственные задания	План для каждого хозяйственного субъекта
Форма государственных учреждений	Государственные предприятия и организации, колхозы и совхозы

Структурные элементы раздаточной институциональной модели	Исторические формы 1917–1991 гг.
Обеспечение жильем и социальными благами состоящих на госслужбе	Раздача жилья по очереди, без очереди для номенклатуры, выделение земли под дачи, бесплатное образование, медицина
Система обязательной регистрации	Прописка по месту жительства — без прописки и жилья не брали на работу, без работы не прописывали

3.3. Логика трансформаций жилищного раздатка

Жилищная модель всегда являлась органической частью раздаточной экономической системы. Ее базовыми секторами были ведомственное жилье при заводах для рабочих, общинно-колхозный сектор для крестьян, элитный сектор для служащих — военных, чиновников, купечества и интеллигенции. Раздаточной экономике России соответствовала и исторически преобладала раздаточная жилищная модель для всех слоев населения, охваченного служебным трудом. Жилье раздавалось разным слоям населения только под условие службы. Фактически с момента зарождения раздаточной экономики каждый слой населения размещался по месту службы и надеялся жильем по своему служебному положению.

Историческая линия развития раздаточной жилищной модели прослеживается достаточно четко. Единая логика из-

менения форм собственности на жилье в России имела место уже три раза в соответствии с фазами повторяющихся циклов. Формула изменений такова: поместье — служебная вотчина — государственная вотчина — частная вотчина. Поместье, раздающееся под условие службы без прав наследования и продажи, трансформируется в служебную вотчину, поскольку добавляются права мены и наследования по правилам, установленным государством. Далее служебная вотчина преобразуется в государственную, которая не предполагала обязательной службы, могла быть продана, заложена и наследована с разрешения органов власти. В завершение цикла государственная вотчина приватизировалась и превращалась в частную вотчину, которая в новом цикле вновь сменялась прямой раздачей жилья под условие службы.

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

Чем больше становилось князей, тем мельче дробилась территория. Каждый взрослый князь получал от родителей особую волость. Благодаря этому даже отдаленные захолустья постепенно превращались в особые княжества. В каждом из них появлялся свой стольный город. Этот город обустроивался, строились храмы, монастыри, появлялись дворцы княжеские и боярские, и все устраивалось по-киевски. Таким образом, в разные углы Руси вносились обстановка и форма жизни, снятые с одного образца. Это сформировало принципы территориальной структуры раздаточной жилищной модели.

Дружинные поселения были отделены от городов. Поселения obsługi представляли собой своеобразные «спутники», окружавшие дружинные городища и княжескую резиденцию. Здесь был заложен прообраз местного сектора жилья.

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

Во времена следующего цикла жилищная модель также носила раздаточный характер. Дворянам полагалось поместье, которое преобразовалось через некоторое время в служебную вотчину. Крепостным крестьянам выделялся бесплатно дом или строительные материалы для коллективного строительства дома всей общиной. Посессионных рабочих, прикрепленных к фабрике, обеспечивал бесплатным жильем фабрикант. В городах преобладало служебное жилье для чиновничества и дворянские дома-усады.

В XVI в. происходило постепенное сближение поместий — владение условное, временное и пожизненное и вотчин — наследственной собственности. Наблюдались три признака сближения — поместья становились родовыми, как и вотчины, они дробились, как и вотчины, в порядке наследования; кроме того, поместное обеспечение вытеснялось вотчинным пожалованием. С поместьями производились те же операции, как и с вотчинами, а именно покупка, мена, наследование. Но право свободной продажи отсутствовало.

Однако возникла проблема: поместные оклады должны по размеру соответствовать чину помещика, и как передавать от-

цово поместье, особенно большое, сыну, еще не выслужившему отцовского оклада. Указ 1684 г. предписывал «большие поместья после умерших отцов делить между сыновьями и внуками, верстанными и неверстанными в службу сверх их окладов». Все это привело к тому, что поместные дачи постепенно заменились пожалованием населенных земель в вотчину.

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

В XVI–XIX вв. в период поместного раздатка рабочие и их семьи также расселялись вокруг места работы, что сформировало ведомственный сектор, аналогичный тому, который был в предыдущем цикле. По исследованиям историка Туган-Барановского [Туган-Барановский М. И., 1898], фабричные рабочие жили в своих избах, при каждом дворе были небольшие огороды, лес на постройку они получали от владельца. При этом доход такого рабочего не ограничивался его денежной платой, он получал от фабриканта натуральные пособия, бесплатное помещение и дрова.

Поскольку основная масса земледельческого населения была организована в общины, то жилье в общинах также раздавалось либо государством в случае с черными землями, либо помещиком в случае с поместными (вотчинными) землями. Свидетельства такой практики носят системный характер и доказываются историческими фактами.

Например, были предписаны совместные действия барина и крестьянской общины в случае помощи погорельцам, так

как пожары случались очень часто. Так, в «Учреждении» графа П. А. Румянцева (1751 г.), если «у которого дом сгорит или от ветхости новый принужден будет строить, то для вывозки лесу от тех 100 дворов, в которой он сотне состоит, учинить ему вспоможение, дав с каждого двора по подводе. Если приключится не одному, но многим, то из других сотен такое ж вспоможение чинить: что всякому взаимно ожидать надлежит». Погорельцы на полгода освобождались от платежей. Крестьянам активно помогали и при текущем ремонте жилья и построек («ежели кому случится нужда для переделки избы и прочаго домового нужнаго строения, то по осмотру давать, сколько самая нужда требовать будет») [Миров Л. В., 1998].

В советское время сохранялись те же раздаточные секторы — государственное жилье для военных, госслужащих, интеллигенции; ведомственное жилье для рабочих; колхозно-совхозное жилье для сельских жителей. При этом также был сектор индивидуального жилья и в очень ограниченных размерах жилищная кооперация с использованием госкредитов. Советская жилищная модель являлась зрелой моделью раздаточного типа, в которой воплотились все исторические формы секторов и механизмов жилищного обеспечения для осуществления процесса службы в России. Именно она в течение последних двадцати лет непрерывно реформируется, но результаты этих реформ определяются ее «генетическим кодом» в большей степени, чем это ожидали реформаторы.

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

Введение рыночных «правил игры» в 1990-е гг. не отменило элементы раздаточной системы — нормативную базу, технические условия, штатные расписания, придавая гибридный характер экономике. Аналогичная ситуация складывалась и в конце XIX в. Рыночные реформы сейчас, как и тогда, привели к формированию модели не классического рынка, а квазирынка.

При квазирынке внешне присутствовали все атрибуты рыночного хозяйства: частная собственность, отношения купли-продажи, свободное ценообразование. Однако частные фирмы вырабатывали в массе своей не рыночно ориентированные стратегии, а вели борьбу за государственный ресурс и стремились использовать связи в правительстве для контроля над конкуренцией. В результате сформировались неэффективные, самозамкнутые финансовые схемы на базе оппортунистического поведения частных собственников и топ-менеджеров, стремящихся к максимальной личной выгоде. При этом чиновники федерального и регионального уровней ориентировались на доходы в бизнес-структурах. Логическим итогом рыночных трансформаций стало использование «народно-хозяйственных» объектов на износ в целях престижного потребления, масштабы оппортунизма в бизнесе существенно превысили «норму» рыночной среды, а хищническое использование всех видов ресурсов (пренебрежение экологией, невыплата зарплат, «проедание» основных фондов и т. д.) свидетельствовало об отсутствии долгосрочной мотивации.

В трансформационные фазы в России тотальные размеры приобрели три особых вида коррупции. Коррупция в высших органах власти — производная от раздачи государственной собственности при приватизации за цену, не соответствующую реальной стоимости, путем «назначения» собственников-приватизаторов. Фактически это механизм совладения государственной собственностью чиновников и при-

ватизаторов. «Взятки» от олигархов к управленцам высшего уровня на деле являлись передачей дивидендов от теневого совладения.

Второй вид коррупции связан с попытками новых фирм, развернувших бизнес в рамках введенных рыночных правил, получить государственный ресурс. Здесь фактически включен аукционный механизм: кто больше даст и будет давать за весь период использования ресурса — тот его и получит. И наконец, взятки в бюджетной сфере. В фазе кризиса советского раздатка в ней уже были распространены теневые формы. А когда было прекращено финансирование, квазирынок бюджетных услуг за деньги был введен в силу необходимости выживания.

Таким образом, все эти виды коррупции и есть свойство трансформационной фазы раздаточной экономики, что приводит к значительным транзакционным издержкам, в результате которых эффективный бизнес не может развиваться. Именно поэтому трансформационные фазы не могут долго продолжаться и являются переходными от одного стабильного этапа развития раздаточной экономики к другому. Роль этих фаз состоит не в переходе к рынку, а в экспериментальном подборе форм для обновления раздаточных институтов.

К концу трансформационных фаз сформировавшиеся институциональные ловушки — коррупционное поведение, предпринимательский и бюджетный оппортунизм, потеря мотивации к труду — на фоне все усиливающейся технологической отсталости предопределяли изменение экономического курса. При этом условия жизни базового работающего слоя резко ухудшались, а его ценности «служения» входили в противоречие с рыночной средой. Это приводило ранее и приводит сейчас к поддержке действий государства по формированию новых правил раздаточной экономики.

Механизмы трансформационных фаз полностью пронизывают и жилищные отношения. В 1990-е гг., как и в период

первого капитализма, после реформ 1861 г., жилье было приватизировано, т. е. передано в частные руки на правах частной собственности.

Поместья еще во времена Петра I стали служебными вотчинами. После отмены служебного труда для дворян (1761 г.) они фактически стали частными, но не полностью, поскольку операции по купле-продаже и залогу можно было производить лишь с разрешения центральных ведомств. Только с 1861 г. все права стали частными. Жилье при фабриках было передано фабрикантам на праве частной собственности, которые стали сдавать его своим рабочим. Дома, в которых жили крестьяне в общинах, стали их индивидуальными владениями.

В 1870 г. началось строительство доходных домов. Доходный дом строился частным лицом — богатым купцом или предпринимателем на свои деньги для получения прибыли. Этот дом принадлежал хозяину на правах частной собственности, а квартиры (или комнаты) сдавались внаем. Жилец был обязан зарегистрироваться в местном отделении полиции. Если он исправно платил квартплату и не нарушал порядка, домовладелец не имел права его выселить. Но если жилец не платил или нарушал порядок, то с помощью полиции оказывался на улице.

Должны были пройти еще 20 лет, чтобы в 1890-х гг. наступила эра доходных домов. Строительный бум продолжался до начала войны 1914 г. С одной стороны, требовалось жилье для инженеров, научных работников, людей свободных профессий, рабочих, студентов. Они не могли купить жилье, но могли его снимать; с другой — появился свободный капитал, который надо было во что-то вкладывать. Строили все: купцы и предприниматели средней руки, крупные промышленники, акционерные общества, товарищества и учебные заведения. Не удержались от участия в этом процессе даже монастыри и церкви. Летом 1911 г. было построено около 3 тыс. доходных

домов в 5–7 этажей, городская казна значительно пополнялась за счет налогов с владельцев доходных домов.

Доходные дома рубежа XIX–XX вв. для состоятельных людей выглядят так, как будто это не один, а два дома. Один дом — с нарядным фасадом, выходящим на улицу. Высокий парадный подъезд с двустворчатыми дверями, мраморная лестница с широкими низкими ступеньками, ковры, роспись стен, лепные украшения, стеклянная крыша-пирамида над лестничным пролетом. Другой дом — для прислуги с кирпичным фасадом, выходящим во двор. У него был отдельный вход, который назывался «черным». Дверь в рост человека, узкие лестницы с высокими ступеньками.

Степень состоятельности была разной, разными были и квартиры. Но общим у квартир было то, что они разделялись на «белую» и «черную» половины. Общая площадь квартиры составляла 200–400 м, высота потолков — под 4,6 м. Анфилады дворянских особняков ушли в прошлое, и украшением квартиры стала эркерная комната, в которой часто устраивался зимний сад. Паркетные полы, лепнина на потолках, колонны, зеркала, камин — все это было привычными атрибутами хорошей квартиры из 5–7 комнат.

Самым большим помещением черной половины была кухня, она занимала 20 м. Кроме того, она включала 2–3 комнаты для прислуги. В каждой комнате могли поместиться две кровати, стол и гардероб. Сюда еще нужно добавить небольшой коридор и место общего пользования. В общем, скромные условия дешевой гостиницы. Конечно, в доме были все удобства, вплоть до газовых плит на кухне, колонок в ванной, «домовых» котельных и миниэлектростанций. Только-только появились лифты с большими зеркалами и кожаными диванами. Безопасность обеспечивалась швейцаром и дворником. Месячная оплата квартиры в домах такого уровня изменялась от 100 до 500 руб.

В конце XIX — начале XX в. горожане жили в основном в частных домах, муниципального жилья не было. Строительство государственного жилья в этот период ограничивалось служебными домами. Так, Московское городское общественное управление располагало квартирами, предоставляемыми как служебные для служащих, работающих в интересах города (врачи и т. д.). Санкт-Петербург располагал значительным объемом принадлежащего казне государственного жилья (в том числе и в лице различных ведомств), предоставляемого для проживания многочисленного столичного чиновничества.

В создании жилищной кооперации в России, несмотря на отдельные достижения, серьезного успеха не наблюдалось. Строительные товарищества в России или лопались, или превращались в чисто благотворительные учреждения. Численность жилищных кооперативов в Москве до начала Первой мировой войны составляла от силы десятки. Развитию жилищной кооперации мешала низкая заработная плата и нерегулярность заработка рабочих в России.

На этом фоне следует отметить большой успех такого вида жилищной кооперации, как движение «городов-садов», приведшее в короткие сроки перед Первой мировой войной к строительству значительного числа кооперативных поселков. В отечественной литературе эти поселки зачастую именуются дачными, однако в реальности многие из них были рассчитаны на круглогодичное проживание, т. е. представляли собой полноценное поселение. Особенностью таких «городов-садов» было то, что земля в них, как правило, принадлежала кооперативу, а не отдельным его членам.

По инициативе П. А. Столыпина в 1912 г. в России был принят закон «О праве застройки», который ставил своей целью поддержание третьего сословия и мелких домовладельцев в городах, лишенных возможности приобретать землю для

жилищного строительства и вынужденных строиться на чужой земле.

До 1909–1912 гг. основные усилия были сосредоточены на создании условий для частного строительства, для чего, например, в Москве проводилась особая земельная политика. Московские власти взяли на себя подготовку участков, прокладывая электрокабели, водопровод, канализацию. Кроме того, они благоустраивали территорию и приводили в надлежащий порядок улицы. Затраты на все это окупались дальнейшей арендой земли.

В неблагоустроенные территории московскими властями были вложены значительные средства — земля была спланирована, проложены магистральные коммуникации водопровода, канализации, электричества и проч., замощены пути сообщения, пущен электрический трамвай, некоторое время «возивший воздух». Территория была нарезана на отдельные парцеллы — строительные участки, на которые были объявлены торги на аренду земли под застройку. Размер парцелл фактически определял цену на участки и тем самым социальный состав будущих арендаторов: богатых, среднего класса или малоимущих. В отдельных случаях законодательно запрещалась аренда смежных участков одним собственником.

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

Некоторое количество общедоступных домов строили городские власти, а различные ведомства обеспечивали дешевыми квартирами своих работников. Когда строили доходные

дома для малоимущих граждан, то квартиры в таких домах предоставляли жителям минимум удобств: небольшая комната, общая кухня и умывальня, помещение для сушки одежды, холодная кладовая, отопление, канализация.

Немалую роль в облегчении жилищного вопроса, особенно в отношении социально ущемленного населения, сыграла частная благотворительность. Усилия частной благотворительности в жилищной сфере в России сосредоточились в первую очередь на строительстве и содержании ночлежных домов и домов временного проживания, домов призрения, богаделен и т. д.

Таким образом, после отмены крепостного права сохранились и служебно-государственный сектор для высшего чиновничества, и ведомственный жилой фонд для рабочих. При этом началось активное строительство доходных домов, в которых квартиры снимались на праве частной аренды. С одной стороны, рост жилищного спроса, а с другой — необходимость вложения капитала стимулировали развитие этого сектора. Строились как элитные, так и дома для малообеспеченных слоев, где можно было снять угол.

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

Проект сознательного ограничения комфорта в создании домов дешевых квартир впервые был представлен архитекто-

ром Альбрехтом в 1911 г. Было предложено построить в Москве 20 «поселков» (по три дома в каждом), равномерно распределенных по территории города, чтобы разместить население «вблизи мест заработка», всего 60 домов на 39 тыс. человек [Говоренкова Т. и др., 2009].

В третьей трансформационной фазе практически полностью повторяется последовательность процессов второй трансформации. Упор в 1990-е гг. снова делается на рыночную модель, как и во времена первого капитализма. Каждый раз довольно быстро исчерпывается платежеспособный слой населения, переселяющийся в новые дома и создающий подвижки во вторичном жилищном секторе. Массовое жилищное строительство для базового социального слоя натывается на общую низкую платежеспособность, компенсировать которую не способны никакие локальные меры типа кооперативов. В итоге для решения программ модернизации единственным выходом становится обращение снова к традиционной раздаточной жилищной модели в новых формах.

К началу 2009 г., после попытки выстроить рыночные механизмы, вновь приходит осознание их неработоспособности в российских условиях. Именно поэтому в 2008 г. были созданы два Федеральных фонда по ЖКХ и жилищному строительству, которые взяли на себя функции центральных министерств. Прорабатываются проекты типового жилья, под которые будет идти финансирование из федерального бюджета. Вновь планируется развитие служебного и социального жилья.

Даже возврат к рынку в период нэпа только воспроизвел те же тенденции и проблемы. В 1921–1928 гг. жилищная политика с целью преодоления жилищного кризиса стимулировала высвобождение рыночных сил. В 1922 г. был издан декрет «О праве застройки», отменивший собой декрет 1918 г. в той его части, в которой право строить дома было предоставлено только местным Советам. В связи с этим 1923–1926 гг. стали

периодом довольно широкого частного строительства. Важнейшим мероприятием явилась частичная денационализация домовладений. Наиболее ценная часть жилого фонда была оставлена в руках государства, а деревянные и т. п. строения были возвращены их прежним владельцам. В этот период в рамках новой жилищной политики ставку сделали на усиление темпов строительства новых жилищ, упорядочение организации жилищного строительства и его удешевление, максимальное накопление средств внутри самого жилищного хозяйства, в частности, за счет квартирной платы, укрепление и развитие кооперативного жилищного строительства, возможно большее привлечение частного капитала в жилищное строительство. Однако далеко не все эти мероприятия смогли претвориться в жизнь.

Можно говорить об универсальных тенденциях в развитии жилищного рынка в России. Правда, роль доходных домов в постсоветское время стали играть приватизированные квартиры, а строительный бум был обеспечен в основном элитным строительством. И тот, и другой период закончился нерешенным вопросом — а как обеспечить жильем рабочий класс и служащих-«бюджетников», если их заработная плата с трудом покрывает необходимые затраты на простое воспроизводство? Отсюда выход видится лишь один — строительство муниципального жилья по типовому проекту с предоставлением его на условиях льготного кредитования.

Таким образом, современный период трансформации раздаточной жилищной модели полностью повторил внутреннюю логику аналогичных фаз. Сначала формируется квазичастная собственность в результате бесплатной приватизации жилого фонда, построенного на предыдущем этапе, затем развивается частное строительство и домовладение. В конце трансформационной фазы жилищный квазирынок попадает в системный кризис. У него заканчиваются средства развития: долгосроч-

ные кредиты у частных финансовых организаций и деньги у населения для индивидуального строительства, покупки или аренды частного жилья, а также для ремонта и содержания уже построенных квартир. Однако для индустриализации требуется рабочая сила, которая может быть обеспечена жильем только по раздаточным схемам, поэтому восстанавливалась базовая жилищная модель раздатка.

3.4. Жилищная модель будущего

Инструментом нашего прогноза выступает рыночно-раздаточная парадигма, одним из ключевых элементов которой является исторический анализ социальной эволюции с учетом цикличности развития базовых институтов общества. Анализ одних и тех же фаз разных циклов дает исследователю шанс увидеть в новых формах только зарождающихся экономических институтов тот потенциал, который сделает их основными на протяжении следующего продолжительного периода.

Каждый цикл начинается с фазы, в рамках которой зарождаются новые формы базовых институтов. Это бурные периоды реорганизации собственности с политическими революциями, гражданскими войнами, репрессиями и народными бунтами. Другими словами, трансформационные фазы кончаются ре-эволюциями с острой борьбой между социальными слоями, представляющими базовый и компенсаторный архетипы.

В истории России наблюдались три такие фазы, протекавшие в столкновениях, сопровождавших изъятие собственности у частных лиц. В процессе национализации принимались новые нормы функционирования общественно-служебной собственности, в соответствии с которыми частные лица возвращались на службу государства независимо от их прежнего социального статуса. Для тех, кто отказывался перейти на службу и оказывал сопротивление, включался механизм социальной фильтрации.

В первом цикле в IX в. княжеская власть переводила земли из собственности общин в государственную княжескую собственность, внедряла урочный механизм трудовых отношений, формировала общинные миры и посады в качестве базовых сельскохозяйственных и ремесленных организаций. Для тех, кто отказывался работать на новую власть, применялся репрессивный механизм в форме «примучивания»: сжигание посевов и блокада.

В начале второго цикла национализация проходила в три этапа. Сначала было введено поместное право и заменены частные вотчины на служебные. Затем осуществилось прикрепление крестьян к поместным землям. И наконец, были национализированы торговые помещения в городах. В период царствования Ивана Грозного практически вся собственность, земля и недвижимость в городах и на селе, перешла под управление ведомственных органов — приказов. Соответственно все организации — общины, поместья, посады — стали казенными. Эти процессы сопровождались жестокими репрессиями, пики которых пришлись на времена Ивана III — борьба с новгородцами и на период Ивана Грозного — «опричина».

В третьем цикле ре-эволюция протекала стремительно, механизмы восстановления базового архетипа работали интенсивно с 1917 по 1922 г. Сначала национализация частной собственности, репрессии против дворянского сословия и Гражданская война. Затем национализация имущества нэпманов через налоги, принудительное создание колхозов и фильтрация тех слоев общества, которые не смогли стать органической частью социально-служебной структуры, в том числе и через ГУЛАГ.

Переход к новому институциональному циклу произошел при Президенте В. В. Путине. В 2000–2008 гг. были выполнены те же эволюционные задачи — воссоздание структур государственной власти как условие внедрения новой инсти-

туциональной модели в экономику. Для этого потребовались достаточно жесткие меры, в том числе борьба с независимостью крупных частных собственников — «олигархов». Однако на фоне трех аналогичных фаз это был самый мягкий и бескровный переход к новому циклу. И только после прохождения этой фазы, с 2008 г. в логике формирования «либерального раздатка» началась:

- реорганизация отношений собственности с переносом акцента на государственную форму, сочетание государственного статуса с рыночно ориентированным хозяйственным механизмом через внедрение новых организационно-правовых форм — государственные холдинги и корпорации;

- упорядочение системы ценообразования, введение государственной регламентации и тарификации цен на товары и услуги базовых отраслей хозяйства;

- осуществление инвестиций с помощью государственного заказа, контрактных принципов и конкурсных механизмов на основе стратегического и среднесрочного планирования;

- разработка модели государственной службы с внедрением стандартов ответственности и ориентация на конечный результат с помощью механизмов проектного типа и долгосрочных целевых программ;

- поиск эффективности прохождения сигналов обратной связи через расширение каналов обращений — от индивидуальной жалобы, телефонов доверия и общественных приемных до горячих линий, интернет-конференций и телевизионных мостов с руководителями разного уровня.

С 2010 г. настало время очередной, четвертой модернизации российской экономики, что в институциональном разрезе означает формирование «либерального раздатка». В советской экономике государство напрямую участвовало в производстве товаров и услуг. В новой — будет в основном выполнять роль заказчика, а экономические субъекты сами смогут планиро-

вать свою деятельность, ориентируясь на госзаказ и установленные в контрактах «правила игры».

Институциональная среда нового государственного сектора будет существенным образом отличаться от госсектора советского типа (табл. 8).

Таблица 8

«Старый» и «новый» государственный сектор

Признаки	Госсектор советского типа	Новый госсектор
Управленческий механизм	Государственный план	Государственный заказ
Базовые отношения	Директивные задания	Государственный контракт
Формы обеспечения	Раздача по очередям	Социальная, государственная ипотека, служебное и муниципальное жилье

Основой экономики либерального раздатка станет синтез механизмов как советского, так и постсоветского периодов, в котором:

- вертикально-интегрированные структуры сменяют отраслевые комплексы с иерархическим подчинением;
- государственный контракт заменит директивные распоряжения;
- госзаказ и конкурсная основа распределения ресурсов придут на смену отраслевого натурального «фондирования»;
- бюджетный хозрасчет отменит жесткую регламентацию статей затрат;
- оплата результативности труда в отраслевом разрезе заменит выплаты на основе общероссийского штатного расписания;

— жилищная модель будет сочетать механизмы частной и государственной (социальной) ипотеки, вновь разовьются сектора служебного и социального жилья с новыми правилами предоставления.

Альтернатив регулированию жилищного рынка и государственной поддержке малообеспеченных групп населения в настоящее время не существует в связи с исчерпанием ресурсных возможностей самого рынка. Новая жилищная модель России должна использовать инструменты, являющиеся результатом синтеза государственных и рыночных методов. По отдельности каждый из этих двух методов был уже апробирован в разные исторические периоды развития России и исчерпал свой потенциал, поэтому в настоящее время необходимо их сочетание и комбинирование.

Современная международная практика показывает, что для устойчивого развития жилищной модели необходимы как рыночный, так и государственный секторы¹. Рыночный сектор построен на отношениях непосредственной оплаты жилья при покупке либо оплаты в рассрочку в форме ипотечных кредитов, процент по которым регулируется рынком (*табл. 9*).

Таблица 9

Государственный и рыночный сектора жилищной модели

Признаки	Государство	Рынок
Управленческий механизм	Госзаказ строительства жилья на основе потребностей в кадрах	Частный заказ на основе платежеспособности

¹ Подробнее об опыте западных стран см.: Раздел 2.

Признаки	Государство	Рынок
Базовые отношения	Государственный контракт с фиксированными ценами	Частный контракт по договорным ценам
Формы обеспечения	Государственная ипотека по схемам фиксированных цен и льготных процентов увеличенного срока возврата	Частная ипотека по рыночным схемам

Изменить сложившуюся ситуацию с жилищным обеспечением базового слоя работающего населения можно, если возобновить массовое строительство государственного жилья, предназначенного для распределения на арендных условиях между нуждающимися двух типов — социально незащищенными гражданами и служащими, работающими на государство. Специфика государственного жилищного сектора заключается в целевом его характере, т. е. возможности получения жилья в этом секторе лицами, работающими на государство в разных сферах (социальной, бюджетной, военной и т. д.).

Для этих групп населения необходим механизм государственной ипотеки — покупки квартиры в рассрочку на условиях, которые будут определены государством. Государственная ипотека — за счет существенного снижения процента, низкого объема первоначального взноса, удлинения периода погашения кредитов — сможет повлиять на формирование кадрового потенциала той или иной территории. Если ипотечная форма кредитования для банковской системы — способ зарабатывать, то государственная ипотека вводится для облегчения

доступа к жилью тем, кто работает в госсекторе или служит. В период выплаты по государственной ипотеке жилье находится в условном владении и не является частной собственностью ее владельца. По завершении выплат приобретаются все права на данное жилье. Причем в государственном секторе возможны разные варианты платных форм предоставления жилья — рассрочка от 5 до 20 лет по фиксированным ценам, без или по льготному проценту, с низким или без первоначального взноса.

Таким образом, ключевым компонентом либерального раздатка станет социальная и государственная ипотека, помимо прямой раздачи жилья социально незащищенным группам населения (инвалидам, ветеранам и т. д.) и лицам, состоящим на службе.

Другими словами, дефектом старого раздатка в советский период были нечетко сформулированные «правила игры» в жилищной сфере, в рамках которых жилищные стратегии основных игроков (предприятий, государства и работников) были зачастую прямо перпендикулярны. Это вызывало конфликтность, непрекращающийся поток жалоб и низкую трудовую мотивацию. Новый либеральный раздаток сможет обеспечить ясными правилами всех субъектов жилищной сферы на основе апробированных в трансформационной фазе институтов ипотеки, которые будут преобразованы в социальную и служебную ипотеку. Частная ипотека сохранится для обеспеченных слоев населения, приобретающих второе или дополнительное жилье как инвестиции в недвижимость.

Фактически в рамках нового государственного сектора будет использоваться модернизированный вариант советской формы обеспечения жильем, но с существенным улучшением. Работник на предприятии или в организации сможет достаточно быстро получить жилье в ипотеку под низкий процент (в случае социальной ипотеки) или без процента при получе-

нии служебного жилья. Эти условия фиксируются как в ипотечном контракте, так и в его трудовом договоре. За период отработки, при условии рождения детей, государство погашает его задолженность в определенных пропорциях (например, через программы для молодых семей). А поскольку нанятый работник уже живет в приличном «ипотечном» жилье, то высока вероятность регулярного прибавления семейства, стимулируемого не только жилищными условиями, но и бонусами демографической государственной программы. В конце трудового срока, установленного договором, жилье переходит в собственность работника, и он может распоряжаться им по своему усмотрению, как и своей рабочей силой.

Если же работник решил разорвать отношения с предприятием раньше срока, то остаток суммы по ипотеке ему придется доплачивать по рыночной стоимости квадратного метра и коммерческой процентной ставке, что должно быть обговорено в трудовом договоре в момент его заключения.

Социальный сектор – это сектор социального найма, обеспечивающий жильем очередников из определенных законодательством РФ категорий населения (ветеранов, инвалидов и т. д.). В настоящее время делаются только первые шаги по формированию социальной ипотеки, предназначенной для улучшения жилищных условий социально незащищенных граждан в пределах установленных норм. В разных городах России применяются разные условия социальной ипотеки, отличающиеся по первоначальному взносу, размеру и сроку кредита, величине ежемесячных выплат и минимальному доходу семьи заемщика. Социальный сектор может также включать варианты улучшения жилищных условий очередников через механизмы «цепочек» освобождающегося жилья.

Механизмом новой жилищной модели станет государственный заказ на строительство дешевого жилья с заключением государственных контрактов. Важная особенность кон-

тракта в либеральном раздатке — его служебный характер, когда одной из сторон являются государственные органы. Служебный контракт будет содержать правила функционирования объектов государственной собственности — нормативы, стандарты, правила расходования бюджетных средств, норму рентабельности и цены.

Государственный заказ сформирует запрос на определенный жилищный стандарт и необходимый объем жилищного строительства. Для его выполнения будет проводиться конкурс среди подрядчиков. С победителями конкурса и заключается государственный контракт, где фиксируется себестоимость будущего жилья и норматив рентабельности строителей. Тем самым оказывается существенное влияние на формирование предложения определенного типа застройки с определенной ценой за 1 кв. м.

Жилищная модель либерального раздатка будет включать:

- частный сектор, сформированный через частное строительство, покупку, в том числе по ипотеке с рыночным процентом, а также через приватизацию и наследование;

- муниципальный сектор социального жилья на бесплатной или частично платной основе для очередников, определенных законодательством РФ групп населения (с использованием механизмов «социальной ипотеки»), включающий также жилье социального найма;

- государственный сектор на платной основе, с льготным процентом и длительной рассрочкой на 15–20 лет по регулируемым ценам («государственная ипотека»), а также на основе бесприбыльной аренды с правом выкупа по фиксированным ценам;

- сектор корпоративного (нового ведомственного) жилья для служебного пользования и на платной основе по рыночным ценам. Заказчиком этого фонда будут выступать предприятия и организации всех форм собственности.

Новая жилищная модель России будет базироваться на принципах сочетания рыночных и раздаточных институтов, поскольку этому способствует объективная логика развития жилищных систем. Для осуществления модернизации России неизбежен переход к обновленным раздаточным формам и государственному сектору, обеспечивающему работающее население жильем на принципах раздачи при сохранении рыночного сектора. Формы новых раздач могут быть как платными — государственная и социальная ипотека, так и бесплатными — служебное и муниципальное жилье. Использование обновленной раздаточной жилищной модели в XXI в. — это единственный конструктивный выход из системного кризиса жилищного квазирынка.

Заключение

Историко-институциональный анализ, приведенный в этой книге, показал, что советская жилищная модель являлась не искусственным элементом плановой системы, а результатом длительной исторической эволюции раздаточной экономики России. Раздаточная жилищная модель являлась органической частью раздаточной экономической системы, проходя этапы своего развития на базе общинного раздатка, поместного и административного раздатка советского периода. Базовыми секторами были ведомственное жилье при заводах для рабочих и других категорий работающих, общинно-колхозный сектор для крестьян, элитный сектор для чиновников и купечества, интеллигенции. Поместное право — раздача жилья под условие службы, выработанное в XV–XVI вв. в дальнейшем лишь совершенствовалось и использовалось для проведения советской модернизации.

В рамках цикла изменение формы собственности на жилье происходило в соответствии со следующей закономерностью: поместье — служебная вотчина — государственная вотчина — частная вотчина. Поместное право — это раздача жилья под условие службы без прав наследования, продажи. Служебная вотчина — это поместье с правом наследования по правилам, установленным государством. Государственная вотчина не предполагала обязательной службы, могла быть обменена, продана, заложена и наследована с разрешения государственных органов. Частная вотчина — это приватизированная государственная вотчина. Такая логика изменения формы собственности имела место уже три раза.

Современный период трансформации жилищной модели полностью повторяет внутреннюю логику аналогичных фаз. Сначала формируется квазичастная собственность на жилье в результате бесплатной приватизации жилого фонда, по-

строенного на предыдущем этапе, затем развивается частное строительство и домовладение. В конце трансформационного периода квазирынок попадает в системный кризис из-за отсутствия долгосрочных кредитов у частных финансовых организаций, отсутствия денег у населения для строительства, покупки, аренды частного жилья, а также ремонта и содержания уже построенного жилья. Однако для новой модернизации (индустриализации) требуется рабочая сила, которая обеспечивается раздаточной схемой, поэтому рыночные методы заменяются жилищным раздатком.

Открыта современная стадия эволюции жилищных систем — синтез рынка и раздатка. После Второй мировой войны в XX в. жилищный рынок на Западе активно использует раздаточные механизмы (общественный сектор, жилищные пособия, дотирование жилищного строительства и субсидирование квартирной платы, формирование ипотечных госкорпораций для уменьшения первоначального взноса, уменьшения процентной ставки). Выделены три формы синтеза рынка и раздатка: английская модель общественного сектора, американская ипотечная система, европейская модель адресных жилищных пособий. Сделано фундаментальное заключение о первоочередной роли жилищного раздатка в переходе демократических институтов Запада на качественно новый эволюционный уровень развития.

Сделан прогноз о развитии современной российской жилищной модели, предсказан закономерный и неизбежный переход от квазирыночных форм к новым раздаточным формам государственного сектора, обеспечивающего работающее население жильем на принципах раздачи под условие службы. При этом должен сохраниться рыночный жилищный сектор. Новые формы раздачи могут быть как платными (государственная и социальная ипотеки), так и бесплатными (служебное и социальное жилье).

Согласно рыночно-раздаточной парадигме, в процессе исторической эволюции сформировались базовые институты хозяйственного развития двух типов — рыночные и раздаточные. Они имеют объективную природу и равноценны для хозяйственной системы мировой цивилизации. Поэтому в мире сосуществуют раздаточные и рыночные системы одновременно, причем на разных стадиях своего развития. В то же время внутри каждой хозяйственной системы отдельной страны рыночные и раздаточные институты также взаимодействуют друг с другом по принципу «доминантность—компенсаторность». Траектория институционального развития каждой цивилизации циклична, и эта цикличность во многом связана с поиском оптимального соотношения рыночных и раздаточных институтов как внутри отдельных хозяйственных систем, так и в мировой системе в целом.

Разрушение раздаточной системы советского типа было связано с тотальностью отношений раздатка и компенсаторной ролью рыночных отношений исключительно в теневых формах. Однако попытка просто заменить их на рыночные институты окончательно деформировала хозяйственную систему России, не придав ей институциональной сбалансированности. Переход социалистических — раздаточных стран на рыночные рельсы также нарушил старый баланс рыночных и раздаточных отношений в мире. Сначала рыночная система при распространении своего гегемонизма получила мощный импульс расширения и развития, но, не имея должных ограничителей в виде адекватного государственного контроля, породила мировой институциональный и финансовый кризис.

Итогом выхода из кризиса станет новый баланс раздаточных и рыночных институтов, при этом в странах с исторически сложившимся раздаточным типом отношений возникнет

система «либерального раздатка», в которой будет найдено оптимальное соотношение рыночных и раздаточных институтов. При этом раздаточные отношения будут модифицированы в современные и эффективные формы. И соответственно наоборот: рыночные экономики сохраняют свою базовую природу, но также претерпят существенные изменения. Результатом станут новые институциональные формы современной рыночной системы с активным использованием раздаточных инструментов государственной политики.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. *Анджеевский А., Луянен М.* Основные тенденции жилищной политики в странах ЕЭС. Нью-Йорк: ООН, 1980. 89 с.
2. *Афанасьев М., Криворогов И.* Модернизация государственных финансов. М.: ГУ ВШЭ, 2007. 439 с.
3. *Буайе Р., Бруссо Э., Кайе А., Фавро О.* К созданию институциональной политической экономии // Экономическая социология. 2008. Т. 9. № 3.
4. *Бессонова О. Э.* Жилье: рынок и раздача / отв. ред. Т. И. Заславская; ИЭОПП СО РАН. Новосибирск: Наука. Сиб. отд., 1993. 159 с.
5. *Бессонова О. Э.* Образ будущего России и код цивилизационного развития / ИЭОПП СО РАН. Новосибирск, 2007. 123 с.
6. *Бессонова О. Э.* Раздаточная экономика России: эволюция через трансформации. М.: РОССПЭН, 2006. 144 с.
7. *Бессонова О. Э.* Рыночный эксперимент в жилищно-коммунальной сфере // Социальная траектория реформируемой России: Исследования Новосибирской экономико-социологической школы. Новосибирск: Наука. Сиб. отд., 1999. С. 350–360.
8. *Бессонова О. Э., Крапчан С. Г., О'Салливан Р.* Динамика оценок потребителей жилищного обслуживания в ходе реформы. Новосибирск, 1995. 38 с.
9. *Бессонова О. Э., Крапчан С. Г., О'Салливан Р.* Контрактно-договорная модель управления жилищным хозяйством. Новосибирск, 1995. 54 с.

10. Бессонова О. Э., Крапчан С. Г., О'Салливан Р. Отношение жильцов к эксперименту и приватизация жилья. Новосибирск, 1995. 30 с.

11. Бессонова О. Э., Крапчан С. Г., О'Салливан Р. Система управления жилищным хозяйством накануне реформы. Новосибирск, 1995. 32 с.

12. Большая Советская Энциклопедия. М.: Изд-во Сов. энциклопедия, 1932. Т. 25.

13. Блок Ф. Роли государства в хозяйстве // Экономическая социология. 2004. Т. 5. № 2. С. 43.

14. Глазунов В., Самошина И. Доступное жилье. Люди и национальный проект. М.: Европа, 2006. 96 с.

15. Говоренкова Т. [и др.] Жилищный вопрос и логика его решения // Муниципальная власть. 2009. № 6. С. 96–111.

16. Говоренкова Т., Жуков А., Савин Д., Чуев А. Как стал бесхозным русский дом. Жилищный вопрос и историческая логика его решения. Материал подготовлен специально для информационно-аналитического портала «Socpolitika.ru» http://www.socpolitika.ru/rus/social_policy_research/analytics/document307.shtml или <http://community.livejournal.com/patrio/181818.html>

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

18. Ключевский В. О. Курс русской истории. М.: Мысль, 1987. 430 с.

19. Копейкин А., Скоробогатько Б., Пенкина И., Стебенев Л. Американская модель ипотеки // Рынок ценных бумаг. 1999. № 8. С. 25–29.

20. Корель Л. В., Тапилина В. С., Трофимов В. А. Миграция и жилище. Новосибирск, 1988.

21. Лоу Л. Кризис на рынке субстандартных ипотечных кредитов лежит на совести государства <http://www.inliberty.ru/comment/494/02>. 10. 2008

22. Медведев Д. А. Выступление на заседании Совета по развитию местного самоуправления 5 октября 2010 г. / Стенографический отчет о заседании Совета по развитию местного самоуправления <http://news.kremlin.ru/transcripts/9147>

23. Милов Л. В. Великорусский пахарь и особенности российского исторического процесса. М.: РОССПЭН, 1998. 573 с.

24. Норт Д. Институты, институциональное развитие и функционирование экономики. М., 1997.

25. Поланьи К. Великая трансформация. Политические и экономические истоки нашего времени. М.: Изд-во Алетейя, 2002.

26. Постановление ЦК КПСС от 16 сентября 1987 г. «О серьезных нарушениях в ряде республик, краев, областей принципа социальной справедливости при распределении жилья».

27. Постановление ЦК КПСС 1986 г. «Об ускорении решения жилищной проблемы».

28. Постановление Совета Министров СССР 1988 г. «О продаже гражданам в личную собственность квартир в домах государственного и общественного жилищного фонда».

29. Пузанов А. Жилищная политика в России — мифы, заблуждения и реальность // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2006. № 10.

30. Розенберг Н., Бирдцелл Л. Как Запад стал богатым. Экономическое преобразование индустриального мира. Новосибирск: «Экор», 1995. 352 с.

31. *Святловский В. В.* Жилищный вопрос с экономической точки зрения. Краснодар, 2000. 192 с.
32. *Сиваев С. Б.* Реформа ЖКХ в 2003–2008 гг.: извилистая дорога к рынку. М., 2009.
33. Социальное рыночное хозяйство. Концепции, практический опыт и перспективы применения в России / под ред. Р. М. Нуреева. М.: ГУ ВШЭ, 2007. 488 с.
34. *Туган-Барановский М. И.* Русская фабрика в прошлом и настоящем. СПб., 1898.
35. *Шомина Е. С.* Квартиросъемщики — наше «жилищное меньшинство»: российский и зарубежный опыт развития арендного жилья. М.: ГУ ВШЭ, 2010. 364 с.
36. *Ясин Е.* Политическая экономия реформы ЖКХ. М., 2006.
37. *Ball M.* Housing policy and economic power. London-New York: Methuen, 1983. 407 p.
38. *Bassett J. C., Short J. R.* Housing and residential structure. Alternative approaches. London: Routledge & Kegan Paul, 1980. 248 p.
39. *Beyer G. H.* Housing and society. New York: Macmillan, 1959. 575 p.
40. *Boleat M.* National housing finance systems. London-Sydney: Groom Helm, 1985. 489 p.
41. *Burke G.* Housing and social justice. The role of policy in British housing. London: Longman, 1981. 217 p.
42. *Fabozzi F. J., Modigliani F.* Mortgage and Mortgage-backed Securities Markets. Harvard Business School Press, 1992.
43. *Headey B.* Housing Policy in the developed economy. London: Croom Helm, 1978. 270 p.

44. *McGuice C. C.* International housing policies: comparative analysis. Toronto: Lexington, 1981. 253 p.

45. *Murie A, Niner P, Watson Ch.* Housing policy and the housing system. London: Allen & Unwin, 1976. 276 p.

46. *Pugh C.* Housing in capitalist societies. England: Gower, 1980. 294 p.

47. *Szelenyi I.* Urban Inequalities under state socialism. New York: Oxford University Press, 1983. 151 p.

Научное издание

Россия. В поисках себя...

Бессонова Ольга Эрнестовна

**Жилищный раздаток
и модернизация России**

Редактор *А. А. Гусева*

Художественный редактор *А. К. Сорокин*

Художественное оформление *А. Ю. Никулин*

Технический редактор *М. М. Ветрова*

Выпускающий редактор *Е. Д. Щепалова*

Компьютерная верстка *С. В. Ветрова*

Корректор *Г. М. Соколова*

Л. Р. № 066009 от 22.07.1998. Подписано в печать 15.06.2011

Формат 70х100/32. Бумага офсетная № 1. Печать офсетная.

Усл. печ. л. 5,805. Тираж 700 экз. Заказ №

Издательство «Российская политическая
энциклопедия» (РОССПЭН)

117393, Москва, ул. Профсоюзная, д. 82.

Тел.: 334-81-87 (дирекция);

Тел./Факс: 334-82-42 (отдел реализации)

**Издательство «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН)
предлагает вниманию читателей книги серии
«Россия. В поисках себя...»**

<i>Ирина Глебова</i>	Как Россия справилась с демократией
<i>Ольга Бессонова</i>	Раздаточная экономика России
<i>Томас Грэм</i>	Россия: упадок и неопределенные перспективы возрождения
<i>Юрий Пивоваров</i>	Русская политика в ее историческом и культурном отношениях
<i>Борис Марков</i>	Понятие политического
<i>Владимир Петровский</i>	От империи – к открытому миру: о внешней политике России переходного периода
<i>Макс Вебер</i>	О России
<i>Андрей Медушевский</i>	Размышления о современном российском конституционализме
<i>Владимир Булдаков</i>	Quo vadis? Кризисы в России: пути переосмысления
<i>Владимир Кантор</i>	Между произволом и свободой. К вопросу о русской ментальности
<i>Константин Алексеев</i>	Владимир Соловьев и судьба России: социально-политические искания третьего пути
<i>Леонид Сморгунов</i>	Философия и политика. Очерки современной политической философии и российская ситуация
<i>Дмитрий Чижев</i>	Российские политические партии между гражданским обществом и государством
<i>Эмиль Паин</i>	Распутица: полемические размышления о предопределенности пути России
<i>Игорь Юргенс</i>	Очередные задачи российской власти: сборник статей, интервью и выступлений
<i>Ольга Малинова</i>	Россия и «Запад» в XX веке: трансформация дискурса о коллективной идентичности
<i>Ирина Супоницкая</i>	Равенство и свобода. Россия и США: сравнение систем
<i>Валентин Толстых</i>	Настоящее и будущее
<i>Валентин Толстых</i>	Российский выбор
<i>Олег Яницкий</i>	Экологическое мышление эпохи «Великого передела»



Бессонова Ольга Эрнестовна – доктор социологических наук, ведущий научный сотрудник Института экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения Академии наук, представитель Новосибирской экономико-социологической школы. Эксперт международных организаций и местных органов власти. Лауреат конкурса СО РАН и обладатель премии «Человек года г. Новосибирска» в 1999 г. в области науки. Автор монографий «Жилье: рынок и раздача» (1993), «Раздаток: институциональная теория хозяйственного развития России» (1999), «Раздаточная экономика России. Эволюция через трансформации» (2006).