

НОВАЯ ЖИЛИЩНАЯ МОДЕЛЬ КАК АНТИКРИЗИСНАЯ МЕРА

О.Э. Бессонова

ИЭОПП СО РАН

Аннотация

Кардинальное изменение роли государства в жилищной политике в России большинство экспертов связывают с влиянием мирового финансового кризиса. В статье обосновывается позиция, что новый курс связан прежде всего с тем, что сегодня нет платежеспособных групп населения, имеющих неудовлетворенные жилищные потребности. Кризис лишь обострил и ускорил формирование новой жилищной модели, переход к которой закономерен с позиции теории раздаточной экономики. В работе рассматриваются конкретные антикризисные программы в сфере жилищного строительства, а также узловые проблемы развития жилищно-коммунального хозяйства.

Ключевые слова: жилищная модель, раздаточная экономика, государственная и социальная ипотека, антикризисные механизмы, управляющие компании

Abstract

Most experts explain a drastic change in Russian housing policy, implying a higher role of government bodies, by the world financial crisis. This change took place first and foremost, as we prove here, due to the fact that the buying power of groups with unmet housing needs had exhausted. The crisis just precipitated and intensified the transition to a new housing model by the government, which we consider – in the context of the theory of a planned distributive economy – as a natural phenomenon. The paper also describes some anti-recessionary housing programs as well as the key problems which the housing and utilities infrastructure faces.

Keywords: housing model, planned distributive economy, social and public mortgage, anti-recessionary mechanisms, management companies

В России на всех уровнях управления пришло осознание глубины влияния мирового финансового кризиса на строительный комплекс страны. Поэтому с конца 2009 г. на федеральном и региональном уровнях фактически введена новая жилищная политика, в которой кардинально меняется роль государства. Переносится центр государственного вмешательства: вместо роли регулятора рыночных отношений государство будет выполнять роль заказчика (покупателя) значительной доли жилья для обеспечения населения со средними и низкими доходами. Изменение жилищной политики внешне выглядит как ответ на вызовы мирового финансового кризиса и потому рассматривается как временный сюжет. Большинство экспертов ожидают возврата к прежним схемам финансирования и формам реализации жилья после окончания кризиса.

Наша позиция иная. Она заключается в том, что идет объективный поворот от чисто рыночной жилищной модели к формированию новой модели, и он обусловлен неплатежеспособностью значительной части населения, имеющей доходы, не позволяющие купить собственное жилье. Массовое жилищное строительство «для народа», практиковавшееся в советское время, сменилось 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 населения. Фактически в 1990-е годы жилищная модель была направлена на удовлетворение запросов новой элиты. К 2002–2003 гг. самый верхний слой платежеспособного населения насытился, и с помощью государственных мер по развитию ипотеки был подключен «верхний средний» слой, который к моменту кризиса был близок к своему исчерпанию.

Таким образом, рыночная жилищная модель наткнулась на серьезные, а сегодня просто непреодолимые препятствия в виде неплатежеспособного спроса со стороны «базового» слоя населения, который, по приблизительным оценкам, составляет около 50% численности занятых, – это практически все работающие на государство в том или ином виде, исключая слой управленцев верхнего и среднего уровней. Одновременно жилищный сектор, построенный по рыночной мо-

дели, столкнулся и с ограничениями по коммунальной и социально-бытовой инфраструктуре, поскольку использовал мощности советского периода и не развивал их в нужном объеме.

Жилищный вопрос – это узел, в который завязаны экономика и социальная сфера. Политическая ситуация также не может быть стабильной в обществе, где большинство граждан лишены надежды на удовлетворение базовой потребности в жилье, несмотря на добросовестную работу. Особенно это касается «бюджетников», чьи доходы даже теоретически не могут приблизиться к уровню, достаточному для участия в ипотеке и приобретении нового жилья. Большинство семей для решения своих жилищных проблем вынуждены выстраивать обменные цепочки с использованием приватизированного советского жилья, при этом их жилищные условия зачастую ухудшаются – в тех случаях, когда квартиру приходится делить для отселения выросших детей.

Внедряя «импортные» рыночные механизмы, жилищный сектор впал в крайность, поскольку практически свернут муниципальный сектор, который когда-то был доминирующим. Если же обратиться к международной практике, то можно видеть, что покупка жилья на рынке и собственное жилье не являются исключительными формами жилищной политики. Практически везде в мире существует арендный муниципальный (или общественный) сектор скромного по качеству и площади жилья, доступного для семей со средним и небольшим достатком. Обязательные признаки этого сектора – нормирование, очереди на получение, строгий контроль за реальным уровнем доходов граждан, претендующих на социальное жилье. А в России в период трансформации получился странный гибрид: на муниципальной земле в бывших государственных, а теперь муниципальных домах, обеспеченных муниципальной инфраструктурой, живут собственники приватизированных ячеек-квартир, зачастую не способные полноценно содержать свою недвижимость. На капитальный ремонт этих домов сейчас тратятся немалые бюджетные деньги. Жилищная очередь для льготных категорий граждан существенно продвигается только в Москве. Вот такая жилищная модель, характерная для переходного периода, и привела к кризису в строительном секторе экономики России.

СИТУАЦИОННЫЙ АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ ЖИЛИЩНОГО СЕКТОРА

Непреложной истиной экономической науки является положение о том, что рост жилищного строительства приводит к распространению нового жизненного стандарта, обеспечивающего повышение качества жизни населения, а также стимулирует потребительский спрос на предметы длительного пользования. Улучшение жилищных условий населения оказывает существенное влияние и на демографические процессы, повышает рождаемость. Рынок труда напрямую связан с рынком жилья, без которого невозможны активные миграционные процессы в условиях формирования новых инновационных зон (рис. 1).

Жилищная политика, ориентированная на массовое строительство и доступность жилья для большинства населения, имеет мультипликативный эффект даже в стабильные фазы развития экономики. А во времена кризиса жилищно-коммунальное строительство выдвигается на первое место по возможности создать условия поддержания экономики в работоспособном режиме. Жилищный сектор развивает как потребительский сегмент, так и производственный сектор, создающий дороги, коммунальную и социально-бытовую инфраструктуру.

Именно поэтому строительство – основной рычаг вывода российской экономики из кризиса. Однако важно одновременно с осуществлением антикризисных мер проводить институциональные рефор-

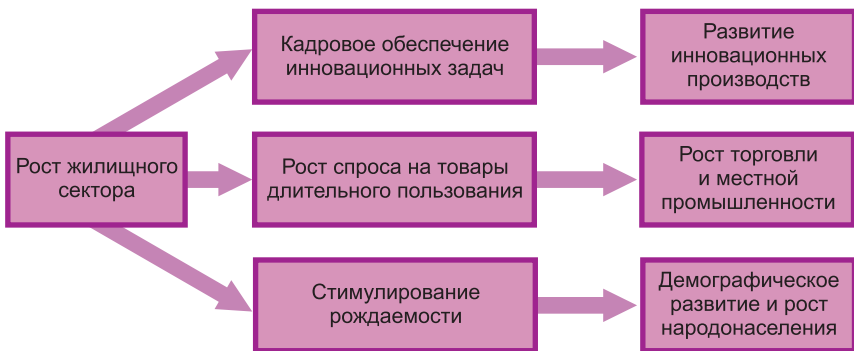


Рис. 1. Влияние развития жилищного сектора на рост экономики

мы, поскольку, вопреки распространенному мнению, не мировой финансовый кризис привел к падению строительной отрасли в России, а сложившаяся модель удовлетворения жилищного спроса исчерпала себя и вызвала кризисные процессы на российском жилищном рынке. Мировой кризис лишь ускорил ситуацию, в которой страна в ближайшее время неизбежно столкнулась бы с кризисом перепроизводства дорогого жилья в условиях ограниченного платежеспособного спроса.

В целом состояние жилищного сектора экономики России имеет следующие черты:

- недостаточен уровень обеспеченности населения жильем при низком уровне благоустройства жилищного фонда и значительном износе коммунальной инфраструктуры;
- для подавляющей части семей (80%) улучшение жилищных условий является недоступным из-за низких доходов и высоких цен на жилье;
- стоимость жилья в соотношении со строительными издержками неадекватно высокая, т.е. имеет место «пузырь жилищных цен» (рис. 2);
- предложение различных типов жилья не сбалансировано с реальным спросом;
- изношены мощности строительного комплекса и производства строительных материалов, недостаточна их модернизация на

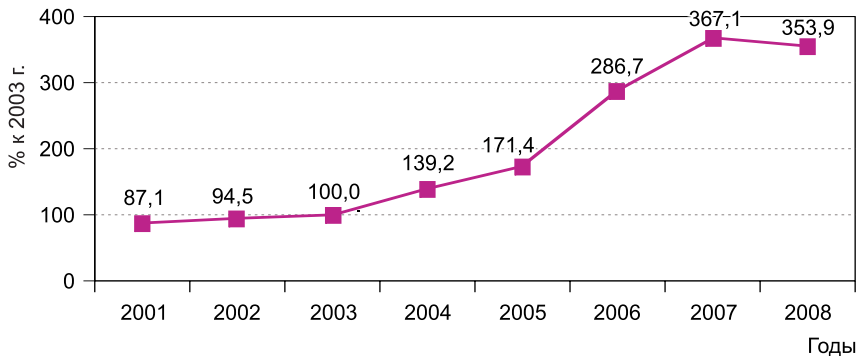


Рис. 2. Рост цен на жилищном рынке г. Новосибирска в 2001–2008 гг. (за 100 % взяты цены 2003 г.)

основе современных инновационных технологий, существует дефицит квалифицированных трудовых ресурсов в строительном комплексе;

- имеют место монопольные ограничения по выдаче разрешений на подключение к коммунальным мощностям;
- градостроительные нормы и правила землепользования не приведены в систему на региональном уровне.

На эти проблемы наложились кризисные явления, к которым следует отнести

- резкое снижение платежеспособного спроса на жилье в связи с потерей заработков и работы;
- недоступность долгосрочного жилищного кредитования для населения в связи с ростом процентной ставки, ужесточением требований к заемщику;
- многочисленные неплатежи и задержки по уже выданным ипотечным кредитам;
- выжидательная позиция покупателей и инвесторов в связи с ожиданием падения цен на жилищном рынке;
- отсутствие оборотных средств у застройщиков, невозможность кредитования строительства в связи с ростом цены кредита и политикой банков по минимизации рисков;
- «замораживание» объектов строительства из-за нехватки средств, сокращение вновь начинаемых строек.

Главной задачей новой жилищной стратегии является создание многосекторной жилищной модели, способной удовлетворять потребности населения в доступном и комфортном жилье на основе разнообразных организационных форм. Альтернатив государственному регулированию жилищного рынка и государственной поддержке малообеспеченных групп населения в настоящее время не существует в связи с исчерпанием ресурсных возможностей самого рынка. Распространенное мнение состоит в том, что выход из жилищного кризиса связан с механизмом субсидирования субъектов рынка. Он предполагает направление государственных средств в частные структуры, что увеличивает риски нецелевого использования бюджетных средств. Модель

субсидирования всех элементов рынка (ипотеки, застройщика, покупателя и т.д.) приведет к быстрому исчерпанию бюджетных средств, но не даст эффекта в плане формирования новой, адекватной современным реалиям жилищной модели, обеспечивающей потребности всех слоев населения. Поэтому имеющийся бюджетный ресурс следует сконцентрировать на создании жилищных секторов определенного типа застройки и стимулировании строительства того типа жилья, который будет востребован государством в качестве нового стандарта для основной массы населения.

Новая жилищная модель России будет использовать инструменты, являющиеся результатом синтеза государственных и рыночных методов. По отдельности каждый из этих методов был уже апробирован в разные исторические периоды развития страны и исчерпал свой потенциал, поэтому в настоящее время необходимо их комбинирование. Государственные органы при этом смогут активно влиять на увеличение платежеспособного спроса населения, формируя разные механизмы обеспечения жильем в зависимости от доходов. Результатом станет многосекторная жилищная модель, включающая

- частный сектор, формирующийся на платной основе по рыночным ценам, или по ипотеке с рыночным процентом, или с использованием накопительных схем, а также через приватизацию и наследование;
- государственный сектор на платной основе, с льготированным процентом и длительной рассрочкой на 15–20 лет по госценам («государственная ипотека»), а также на основе бесприбыльной аренды с правом выкупа по фиксированным ценам;
- социальный сектор на бесплатной или частично платной основе (включая взнос в виде старой квартиры) для очередников и определенных законодательством РФ групп населения (с использованием механизмов «социальной ипотеки»). Включает также все жилье социального найма;
- арендный сектор. Включает жилье, сдаваемое по рыночным ценам. В основном сохраняются не легализованные формы;
- сектор корпоративного (нового ведомственного) жилья – на платной основе по рыночным ценам, а также для служебного

пользования. Заказчиками этого фонда могут выступать предприятия и организации всех форм собственности.

Массовое жилищное строительство на базе многосекторной жилищной модели с разными формами доступности создаст благоприятные условия для эффективного развития экономики и задействует ее производственный потенциал. Эффективность именно данного варианта жилищной модели должна выразиться в преодолении кризисных тенденций существующего жилищного рынка.

Международная практика показывает, что для устойчивого развития жилищной модели необходимы как рыночный, так и государственный сектор. Рыночный сектор построен на отношениях непосредственной оплаты жилья при покупке либо оплаты в рассрочку в форме ипотечных кредитов, процент по которым регулируется рынком. Будущий государственный сектор также приходит к выработке новых институтов кредитования, например в форме государственной ипотеки и социальной ипотеки, применяемых пока эпизодически в разных регионах России (табл. 1).

Возможно, что сторонникам «чистого» жилищного рынка это предложение покажется возвращением назад. Однако речь идет не об отказе от рыночных механизмов, а об одновременном их сосуществовании с государственными формами обеспечения жильем. Так, частная ипотека в классическом виде сохранится для обеспеченных слоев населения, приобретающих второе или дополнительное жилье в качестве инвестирования в недвижимость. Радикально изменить сло-

Таблица 1

Государственный и рыночный сектора жилищной модели

Признак	Государство	Рынок
Управленческий механизм	Госзаказ на основе потребностей в кадрах	Частный заказ на основе платежеспособности
Базовые отношения	Госконтракт с фиксированными ценами	Частный контракт по договорным ценам
Формы обеспечения	Гос. ипотека по схемам госцен и рассрочек	Частная ипотека по рыночным схемам

жившуюся ситуацию можно только возобновив массовое строительство государственного жилья, предназначенного для распределения на арендных условиях между нуждающимися двух типов: социально незащищенными гражданами и служащими, работающими на государство. Причем в государственном секторе следует практиковать платные формы предоставления жилья, предусматривающие его постепенный выкуп (рассрочка до 20 лет по государственным ценам без процента и без первоначального взноса).

Специфика государственного жилищного сектора заключается в его целевом характере, т.е. в возможности получения жилья в этом секторе только для лиц, работающих 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 заработать, 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.

Фактически в рамках государственного сектора новой жилищной модели будет использоваться модернизированный вариант советской формы обеспечения жильем, но с существенным улучшением. Работник на предприятии или в организации будет сразу, а не после 10 лет ожидания в очереди, получать жилье в ипотеку от предприятия под низкий процент (в случае социальной ипотеки) или без процента (в случае служебной ипотеки) при условии, что будет работать на данном предприятии в течение определенного периода времени. Эти условия фиксируются как в ипотечном контракте, так и в трудовом договоре. При условии рождения детей в период отработки государство погашает задолженность работника в определенных пропорциях (например, в рамках программы для молодых семей). А поскольку нанятый работ-

ник уже располагает приличным «ипотечным» жильем, 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 оговоренного срока, то остаток суммы по ипотеке ему придется выплачивать по рыночной стоимости квадратного метра и по коммерческой процентной ставке, что должно быть зафиксировано в трудовом договоре в момент его заключения. Такая форма обеспечения жильем уже применена, например, в Кемеровской области для 3 тыс. молодых семей, которых заселили в государственное жилье без процентной ставки, без первоначального взноса, с рассрочкой выкупа на 20 лет.

Социальный сектор – это сектор социального найма, обеспечивающий жильем очередников из определенных законодательством РФ категорий населения (ветеранов, инвалидов и др.). Он основан на прямой раздаче бесплатного жилья из государственного фонда. Однако социальный сектор может формироваться и на частично платной основе, как в советские времена, когда бесплатно обеспечивалось лишь улучшение жилищных условий, поскольку необходимо было вернуть государству старую квартиру для формирования «цепочек» улучшения.

В настоящее время в России делаются только первые шаги по организации социальной ипотеки, предназначенной для улучшения жилищных условий социально незащищенных граждан в пределах установленных норм. В разных городах страны применяются разные условия социальной ипотеки, различающиеся по первоначальному взносу, размеру и сроку погашения кредита, величине ежемесячных выплат по ипотечному кредиту и минимальному доходу заемщика (его семьи). Социальный сектор может также включать варианты улучшений жилищных условий очередников через механизмы «цепочек».

Неотъемлемыми элементами новой жилищной модели станут также государственный заказ на строительство определенного типа жилья с заключением государственных контрактов. Развитие такого механизма заложено в Бюджетном послании Президента РФ Феде-

ральному собранию. В нем прописано, что основным документом, регламентирующим взаимоотношения между государственным заказчиком и подрядчиком, должен стать контракт, заключаемый на весь период реализации инвестиционного проекта, и в этом контракте должны быть четко зафиксированы обязательства подрядчика по сдаче объекта в эксплуатацию и обязательства государства по финансированию. Расходы на весь период реализации инвестиционного проекта, в отношении которого заключен государственный контракт, подлежат включению в расходные обязательства государства и не могут быть пересмотрены.

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

Государственный контракт может стать эффективным механизмом регулирования объема строительства определенного типа с целью сбалансирования спроса с адекватным предложением, поскольку на объем выданных ипотечных кредитов формируется госзаказ по жилищному строительству для данной территории. С помощью государственной ипотеки государство получает конкурентоспособный инструмент для привлечения кадров в перспективные направления экономики.

Важный теоретический вывод заключается в том, что институциональная среда нового государственного сектора будет существенным

Таблица 2

«Старый» и «новый» государственные сектора

Признак	Госсектор советского типа	Новый госсектор
Управленческий механизм	Госплан	Государственный заказ
Базовые отношения	Директивные задания	Государственный контракт
Формы обеспечения	Раздача по очередям	Государственная ипотека

образом отличаться от госсектора советского типа. Новыми составными элементами будущей жилищной модели станут государственный заказ, государственный контракт и государственная ипотека (табл. 2).

АНТИКРИЗИСНЫЕ МЕРЫ – ШАГ В НАПРАВЛЕНИИ ФОРМИРОВАНИЯ НОВОЙ ЖИЛИЩНОЙ МОДЕЛИ

В настоящее время в регионах страны уже сформирован пакет программ, реализуемых сегодня или намеченных к реализации в ближайшем будущем. Например, в Новосибирской области это:

1) меры государственного регулирования «спроса», а именно, ипотечного кредитования, направленные на создание механизмов обеспечения доступности жилья экономкласса для групп со средним уровнем доходов:

- субсидирование процентной ставки ипотеки из регионального бюджета и возмещение 300 тыс. руб.;
- федеральная программа «социальная ипотека»;
- развитие существующих ипотечных схем с использованием материнского капитала, военная ипотека;
- программа реструктуризации задолженности по ипотечным кредитам (осуществляется через ОАО «Агентство по реструктуризации ипотечных жилищных кредитов»);

2) меры государственного регулирования «предложения» на жилищном рынке:

- государственные гарантии застройщикам и субсидирование процентной ставки кредитов строителям через региональный бюджет;
- предоставление возможности выкупа региональным бюджетом недостроенного жилья (предложено внести изменения в закон о долевом строительстве на федеральном уровне);

3) создание новых государственных служб для реализации функций заказчика на территории области:

- госзаказ на жилищное и коммунальное строительство (через Агентство жилищного строительства на областном уровне);

- госзаказ на жилищное строительство на муниципальном уровне (осуществляется по старым правилам и в старых формах);
- 4) формирование новых способов обеспечения жильем:
 - создание государственных специализированных жилищных фондов для исполнения обязательств, предусмотренных федеральным законодательством в области улучшения жилищных условий граждан;
 - государственная поддержка наукоемких компаний и решение жилищных вопросов сотрудников будущих компаний-резидентов создаваемого научно-технологического парка (на уровне поручений губернатора).

Каждая программа имеет свою направленность и внутренние механизмы, которые содержат в себе предполагаемое влияние на те или иные проблемные зоны жилищного рынка. Необходим системный мониторинг всей совокупности программ для выявления проблем, возникающих из-за их применения, а также для отслеживания проблем, появляющихся внутри самих программ, при столкновении с неожиданным «ответом» реальности. При выявлении проблемных зон могут родиться новые схемы реализации жилищных потребностей разных доходных групп.

Продолжение работы по совершенствованию концептуальных основ новой жилищной модели и регулярному мониторингу реализации перечисленных жилищных программ должно идти в направлении решения ряда вопросов. Во-первых, эффективно ли создание государственного подрядчика на территории области для реализации государственных строительных программ или лучше для этих целей привлекать на конкурсной основе частные строительные компании? Во-вторых, нужно ли определение целевых групп населения для предоставления им субсидированной или социальной ипотеки, особенно в случае, если число желающих получить такую ипотеку будет превышать ее возможности? В-третьих, как и в каких формах финансировать госзаказ на жилищное строительство при условии, что бюджетное планирование не стыкуется со спецификой деятельности застройщиков? В-четвертых, в каких пропорциях должны развиваться сектора новой жилищной модели, различающиеся по объему прав на жилые помещения (служебный, социальный, государственный, ведомственный, корпоративный и др.)?

В настоящее время в некоторых регионах, включая Москву, апробируется новый механизм создания неприбыльного арендного государственного жилья. По существу, это платный государственный сектор, где помимо коммунальных услуг оплачивается аренда, но в 3–4 раза меньше, чем в частном арендном секторе или по ипотечным схемам. При этом семья имеет право выкупа данной квартиры. Этот механизм может реализовываться либо для домов, возведенных по государственному заказу, либо для недостроенного жилья, выкупленного у частных застройщиков, при этом решается и проблема «зависших» строек.

Жилищно-коммунальная реформа была ориентирована на создание частной собственности посредством приватизации жилищного фонда и организации частных управляющих компаний по его обслуживанию. На самом деле приватизация привела лишь к существенному расширению прав по распоряжению квартирами в рамках видоизмененного института государственной собственности (с разделением на федеральный и муниципальный уровни). Накануне приватизации в жилищной системе, базирующейся на прямой раздаче гражданам квартир с квартирной платой, не связанной ни с качеством жилища, ни с эксплуатационными издержками, накопилось значительное количество проблем, вызванных жесткостью регулирования жилищных отношений. Приватизация вывела жилищные отношения на саморегуляцию, создав вторичный рынок жилья, существенно облегчающий обменные операции через сделки купли-продажи.

Внедрение частных обслуживающих организаций началось с экспериментов в разных городах России, в том числе и в Новосибирске. Результаты эксперимента были неожиданными.

Во-первых, вскрылись главные дефекты административной системы управления, формировавшейся в советское время. Таким дефектом была хозяйственная несамостоятельность нижних звеньев жилищного хозяйства, что создавало условия для «перекачки» части фонда оплаты труда непосредственных исполнителей в премиальный фонд руководителей. Это привело к бюрократизации и резкому увеличению административно-управленческих издержек при катастрофически низком качестве жилищного обслуживания.

Во-вторых, в результате эксперимента стало ясно, что главным для повышения качества жилищного обслуживания является не замена государственных форм на частные компании, а создание новой, договорной модели управления вместо административной системы. Договорная модель предусматривает, что государственные органы, выступая в роли заказчика, заключают договоры с организациями различных организационно-правовых форм, выступающими в роли подрядчика по выполнению жилищных услуг. Именно отсюда родилась идея «управляющих компаний», которые в настоящее время создаются или на базе звеньев старой системы управления, или как новые частные фирмы.

Современный анализ ситуации выявил большую конфликтность сферы жилищного обслуживания, обусловленную системными дефектами реализуемой модели «товарищества собственников жилья (ТСЖ) – управляющие компании (УК)». Для обеспечения целостного подхода к решению жилищной проблемы необходимо включить анализ жилищно-коммунальной сферы в общий мониторинг и выявить узловые проблемы, провоцирующие необоснованный и неконтролируемый рост тарифов на жилищное обслуживание.

Форма ТСЖ в качестве управляющей компании обнаружила системные дефекты, из-за чего процесс их создания резко замедлился. При этом уже созданные ТСЖ лихорадит от внутренних конфликтов. Ограничивающим фактором распространения ТСЖ являются разный уровень приватизации жилых домов и разная платежеспособность населения в пределах одного дома, а также наличие определенного (довольно устойчивого) процента неплательщиков.

Существуют две модели обслуживания фонда, связанные с тем, как строятся отношения между заказчиком и подрядчиком в рамках управляющей компании: она может иметь в своем составе собственного уполномоченного подрядчика, а может нанимать на конкурсной основе разных частных подрядчиков. Обе модели еще не устоялись, и возникают конфликтные ситуации внутри их структуры. Независимый частный подрядчик создает проблемы для управляющей компании непрозрачностью своих финансовых потоков и необоснованным ростом управленческих расходов. Поэтому выявлена тенденция формирования «собственных» подрядных организаций.

Контроль за деятельностью управляющих компаний неэффективен в связи с трудностями, с которыми сопряжен разрыв договоров со стороны жильцов, неудовлетворенных деятельностью УК. Представитель администрации практически всегда поддерживает управляющую компанию. Комитет ЖКХ лишь косвенно, по результатам редких проверок санитарно-технического состояния домов и дворов дает оценку ее деятельности. Однако в случае неудовлетворительной оценки никаких существенных санкций со стороны органов власти к УК пока не применяется.

Управляющие компании должны соблюдать обязательные стандарты жилищных услуг, зачастую прописанные еще в советские времена (травля грызунов и т.д.). Реально эти стандарты не соблюдаются (согласно жалобам жильцов), а в тарифы соответствующие затраты неизменно включаются. В связи с резким ростом тарифов возникает социальная напряженность, люди отказываются от оплаты услуг, происходят конфликты между управляющими компаниями и жильцами дома. А средства, собранные на обязательные (но не выполненные) работы, видимо, являются источником чистой прибыли УК.

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 и сигналы в СМИ.

В секторе жилищного обслуживания нарастает угроза монополизма советского типа, но в ухудшенном варианте: УК смогли уйти как из-под контроля жильцов, так и из-под контроля органов власти. При этом механизм формирования прибыли и источники ее получения оказываются в теневой области. По экспертным оценкам, управленческие расходы (в том числе прибыль) УК вместо 10% от сметы составляют до 50%. В эту цифру включены три дохода: собственников УК, менеджеров УК, менеджеров подрядчиков УК.

На заседании Правительства РФ в декабре 2009 г. рост тарифов на услуги ЖКХ в течение 2005–2009 гг., не соотношенный с доходами населения, признан экономически необоснованным, при этом определение тарифов на электричество, тепло и воду осуществляется по непо-

нятым и необоснованным методикам. Кризис продемонстрировал, что требуется государственное регулирование тарифов коммунальных отраслей и деятельности естественных монополий.

Таким образом, современное состояние реформы в ЖКХ связано с недостаточными четкостью и проработанностью взаимных обязательств, отсутствием конкретного механизма применения экономических санкций за нарушения условий договоров, а также механизма урегулирования спорных ситуаций по жилищно-коммунальному обслуживанию потребителей.

Общественные приемные, а также районные, городские, областные структуры управления получают жалобы по поводу проблем в ЖКХ и жилищной сфере. Механизм работы с жалобами ориентирован на устранение конкретной проблемы, и жалоба перенаправляется руководителю того хозяйствующего субъекта, на который она пришла. Но при этом комплексный анализ всех жалоб не проводится, хотя жалобы представляют собой ценнейшую информацию о характере возникающих проблем. Именно поэтому их анализ, сведение в единую базу данных должны стать важным направлением жилищного мониторинга. В ИЭОПП СО РАН разработана и опробована методика систематизации и анализа жалоб, с помощью которой выявляются насущность и характер возникающих проблем. Исследование жалоб позволит заранее определять узкие места и упреждать нарастание социальной напряженности.

Раздаточный тип экономики является основой российской цивилизации и сохраняет неизменной свою природу, лишь видоизменяя формы. Рыночные реформы фактически представляют собой фазу трансформации в ее развитии. В эту фазу институт частного предпринимательства становится доминирующим. В процессе рыночных реформ заимствуются западные модели, из которых приживаются лишь те, которые могут быть адаптированы к российской экономической среде*. Что же касается механизма раздачи жилья под условие службы государству, то он сложился в России задолго до возникновения самой идеи социализма. Наша экономика всегда была в основном раздаточной, причем распределенной по огромной территории с тяжелыми природными усло-

* Подробнее см.: **Бессонова О.Э.** Раздаточная экономика России: эволюция через трансформации. – М.: РОССПЭН, 2006. – 144 с.

виями. Ее функционирование и защита сырьевых богатств от недружелюбных притязаний требовали хорошо организованных общественных трудовых усилий и концентрации ресурсов, посильной только для мощного государства. Для такой социально-экономической модели характерна практика раздач материальных благ по определенным нормам под условие государственной службы. Данный тип экономических отношений назван «раздатком», он, так же как и «рынок», имеет объективную природу. Раздаток и рынок существуют в разных пропорциях в каждом обществе, достраивая друг друга для обеспечения устойчивости. Когда рынок был законодательно запрещен при социализме, он все равно присутствовал в теневых формах.

Эти выводы базируются на выявленных закономерностях развития России за длительный исторический период. На всем протяжении российской истории имущество отдельных граждан образовывалось в результате «пожалования», «дарствования», «государственного данья» служилым людям. В современном языке сохранилось слово «дача», обозначающее выделенный за городом участок земли. Ранее существовали «хлебные», «натуральные», «денежные» дачи. Главная расходная статья государственной росписи XVIII в. – «окладные дачи» перекочевала в современную финансовую систему под названием «оклады». Сейчас слово «поместье» ассоциируется с крупной земельной собственностью, а произошло оно от понятия «по месту службы», т.е. означало выделенный участок для проживания и службы. Уже со второй половины XV в. были выработаны нормы раздач: «оклад – по чину, дача – по вотчине, придача и к окладу, и к даче – по количеству и качеству службы».

В этом смысле в советское время не было изобретено ничего радикально нового, поскольку каждый исторический период лишь обновлял формы, но сохранял неизменным природу базовых институтов. Такими формами в СССР стали плановая экономика и раздаточная жилищная система по очередям – ведомственным и муниципальным. Но тотальность, однобокость таких отношений внесла свой вклад в системный кризис «социализма» из-за их крайней негибкости, а потому и нежизнеспособности. Более устойчивой представляется система будущего «либерального раздатка», в которой раздаточные формы сосуществуют с рыночными отношениями.

Жилищный сектор – органическая часть экономической системы, в нем проявляются как базовые черты раздаточной экономики России, так и логика трансформационных процессов. Сначала заимствуются из практики западных стран институты и механизмы рыночной модели, однако по мере внедрения происходит их существенное видоизменение 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 модели либерального раздатка в недалеком будущем. Соответственно, и новая жилищная модель России будет базироваться на тех же принципах, что и вся экономическая система.

Анализ состояния жилищной сферы России в 2009 г. показал, что мировой финансовый кризис лишь ускорил институциональный кризис существовавшей в 2000-е годы жилищной модели. В ней отсутствуют механизмы обеспечения жильем базового работающего слоя населения, а частные инвесторы-застройщики не имеют «длинных» денег и потому оказались несостоятельными в условиях снижения платежеспособного спроса, сокращения кредитования, снижения уровня цен за 1 кв. м.

Результатом совмещения финансового и институционального кризисов стала стагнация жилищного рынка: непрерывное снижение цен на квартиры (недвижимость) до 30–50%, сокращение количества сделок на вторичном рынке в 2–5 раз, неопределенность ценовой динамики, сдерживающая покупательский спрос. Такая ситуация была вызвана тем, что произошли резкое сокращение ипотечных кредитов для населения (в 10 раз), повышение процентной ставки в среднем на 40–50%, увеличение количества должников по ипотеке из числа лиц, потерявших работу. В строительном комплексе кризисные явления выразились в приостановке работ на трети объектов, банкротстве ряда строительных фирм, «брошенных» дольщиках, резком уменьшении количества новых строительных проектов, сокращении банковского кредитования до 10–44% от потребностей.

Для предотвращения строительного коллапса потребовалось резкое вмешательство государственных органов в жилищный рынок. Поддержка государством на федеральном и областном уровнях ипотечного

кредитования для стимулирования спроса выразилась в субсидировании процентной ставки и субсидиях по первоначальному взносу (например, губернаторская программа в Новосибирской области), в создании Агентства реструктурирования ипотечного жилищного кредитования на федеральном уровне с региональными отделениями для реструктурирования ипотеки. В настоящее время начали реализовываться новые программы Агентства ипотечного жилищного кредитования по переводу не оплаченного 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 проживающих в ветхих и аварийных домах.

В результате по итогам 2009 г. было намечено изменение курса жилищной политики на федеральном уровне через Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства. Выработана долгосрочная ориентация на строительство жилья исключительно экономкласса, для которого готовятся участки с комплексным обеспечением инфраструктурой, документацией и созданием финансового механизма для их освоения, а именно, с индикативно регулируемые конечными ценами жилья. Кроме того, будет принят новый типовой архитектурный проект, под который будет развиваться промышленность строительных материалов с соответствующими требованиями.

В отдельных субъектах Федерации созданы специальные агентства по развитию жилищного строительства в форме акционерных обществ со стопроцентным государственным участием, наделенные уставным капиталом из бюджета области. В задачи таких агентств будет входить покупка на аукционах земельных участков под жилищное строительство. На подготовленных земельных участках агентство будет организовывать процесс жилищного строительства, передавая готовые дома в бесплатную или льготную многолетнюю аренду закрытым кооперативам граждан. Это необходимая институциональная новация для реализации нового жилищного курса, готовая для распространения на субфедеральном уровне.