

О.Э. Бессонова, д.с.н.

ведущий научный сотрудник Института экономики

и организации промышленного производства СО РАН

Результаты жилищной трансформации: институциональный аспект

Жилищная модель в структуре институциональной матрицы

Если базовые институты общества – это «правила игры», то хозяйственный механизм – это «двигатель», с помощью которого обеспечивается экономическое воспроизводство. Хозяйственный механизм, оформленный законодательными нормами, кодексами, регламентами и правовыми актами является составной частью институциональной матрицы. Каждому историческому периоду соответствуют свои законодательные формы хозяйственного механизма, т.е. своя институциональная матрица. Неизменно лишь институциональное ядро.

В ареале российского государства, к неизменным чертам которого относятся многонациональность, обширная территория, низкая плотность населения, суровый и разнообразный климат, низкая урожайность, обильные полезные ископаемые и природные богатства, сформировалось ядро с доминированием раздаточных институтов. Это означает, что выживание суперэтноса в данном географическом ареале обеспечивается базовыми институтами сдач-раздач, а рыночные институты являются лишь компенсаторными, становящимися доминантными только в период трансформаций.

В теории раздаточной экономики показано (Бессонова, 2006), что Россия в своей истории прошла три цикла, с раздаточными структурированными фазами и квазирыночными трансформациями. Раздаточной экономике соответствовала и исторически преобладала раздаточная жилищная модель для всех слоев населения, охваченного служебным трудом. Фактически с момента зарождения раздаточной экономики каждый слой населения размещался по месту службы и наделялся жильем по своему служебному положению.

Жилищная модель общинного раздатка

В IX в. – XII вв. сформировался общинный раздаток. В рамках общины всегда использовались раздаточные механизмы: старейшина распоряжался ресурсами, распределял занятия, раздавал еду и одежду по выработанным правилам и с учетом жалоб членов общин. (табл.1).

Таблица 1.

Институциональная матрица общинного раздатка на основе урочного хозяйственного механизма

Структурные блоки	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
Общегосударственное штатное расписание	Родословец — для бояр и князей, штатное расписание — для работающих
Директивные производственные задания	Урок, дань, грамоты князей
Формы государственных учреждений	Община, посад, слобода
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

Первая модернизация, т.е. системное структурирование институциональной среды, пришлось на правление князя Владимира в X веке. Ее главным результатом стал урочный хозяйственный механизм, при котором сбор ресурсов происходил на основе установленного «урока» для сельских и городских общин

Для реализации такой модели институты раздатка были перенесены в обезличенном формате на все государство в целом. Сами общины сохранили в себе раздаточные способы жизни на личных отношениях и обычаях. Институциональная матрица общинного раздатка содержала нормативно-структурные и законодательные способы регулирования раздаточных отношений, в которых уже не требовалось личное участие Великого князя.

В институциональной матрице первого цикла существенную роль играла жилищная модель раздаточного типа. Именно в этот период были заложены ее основы, которые воспроизводились на всех трех исторических этапах развития российской экономики.

Во времена общинного раздатка каждый князь обладал своим собственным двором. Эти «красные дворы» были средоточием княжеской челяди, арсеналом оружия, складом различных изделий, сданных ремесленниками, и запасов, собранных с крестьян. 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.

Каждый взрослый князь получал от родителей особую волость. В них появлялся свой стольный город. Этот город обустраивался, строились храмы, монастыри, появлялись дворцы княжеские и боярские, и все устраивалось по-столичному. Таким образом, в разные регионы вносились обстановка и форма жизни, снятые с одного образца. Это сформировало единые принципы территориальной структуры раздаточной жилищной модели.

Дружина селилась отдельно от городов, а поселения obsługi представляли собой своеобразные «спутники», окружавшие дружинные городища и княжескую резиденцию. Так был заложен прообраз местного сектора жилья.

Ремесленников селили компактно по специальностям. Отдельные части Киева назывались Гончары, Кузнецы, Кожемяки. В Новгороде один из концов города назывался Плотницким, другой — Гончарным, а улицы - Щитная, Кузнецкая, Кожевники. Так зародился ведомственный сектор. У ремесленников был личный подсобный двор с домашними животными. И такая практика наличия собственного двора (личного подсобного

хозяйства) протянулась через всю многовековую историю до настоящего времени.

Жилищная модель поместного раздатка

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. (табл.2).

Таблица 2.

Институциональная матрица поместного раздатка на основе тяглого хозяйственного механизма

Структурные блоки	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 ресурсами
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, община, фабрики
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 прикрепление к земле, нельзя покинуть место жительства без разрешения вышестоящего начальства

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.

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

Во времена поместного раздатка жилищная модель также носила раздаточный характер. Дворянам полагалось поместье, 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-усадьбы.

В XVI в. происходило постепенное сближение поместий и вотчин. С поместьями производились те же операции, как и с вотчинами, а именно покупка, мена, наследование. При Петре I 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 период поместного раздатка рабочие и их семьи также расселялись вокруг места работы, что сформировало ведомственный сектор, аналогичный тому, который был в предыдущем цикле. 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.

Основная масса земледельческого населения была организована в общины, где жилье также раздавалось либо государством в случае с черными землями, либо помещиком в случае с поместными (вотчинными) землями.

Жилищная модель административного раздатка

С 1917 по 1990 г. экономика базировалась на административном раздатке, при котором общественно-служебная собственность приобрела характер государственной. Третья модернизация раздаточной экономики осуществлена КПСС — была введена институциональная модель, при

которой вся произведенная продукция сдавалась, а все ресурсы раздавались на плановой основе. Административная модель управления строилась по территориально-отраслевому принципу, а многоканальная система приема жалоб обеспечивала обнаружение проблемных зон (табл.3).

Таблица 3
Институциональная матрица административного раздатка на основе планового хозяйственного механизма

Структурные блоки	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
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

Поскольку 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.

Раздаточная жилищная модель советского периода в свое время стала решающим фактором ускоренной индустриализации в 1930-50-х гг. Рыночная жилищная политика времен НЭПа в тех условиях не смогла

стать эффективным рычагом обеспечения жильем рабочего класса. Произошел экстренный переход к раздаточной модели через ведомственные каналы, обеспечивающие всех 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 придавали жилищной модели некоторую гибкость.

Жилищный квазирынок первого капитализма¹

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

Одновременно происходила замена жилищной модели, и возникал жилищный квазирынок как гибрид вводимых рыночных отношений с устаревшей, но не исчезнувшей полностью, предыдущей раздаточной моделью. Такая модификация классических рыночных отношений происходила из-за олигархической связи власти и бизнеса, в результате чего не работали принципы свободной конкуренции, резко завышались цены на вновь вводимое жилье, искажалась структура жилого фонда в сторону элитного строительства.

В период первого капитализма, после реформ 1861г., жилье было приватизировано, т.е. передано в частные руки на правах частной собственности. После отмены служебного труда для дворян (1761г.) вотчины так и не стали частными, поскольку операции по купле-продаже и залогу можно было производить лишь с разрешения центральных ведомств. Только с 1861 г. они действительно 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.

¹ Хотя капитализмом в России называются периоды, в которых вводится частная собственность и рыночные механизмы, на самом деле они являются трансформационными фазами в развитии раздаточной экономики России. См. подробнее: [Бессонова 2006].

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. В 1870г. началось строительство доходных домов, которые строились частными лицами. Строительный бум продолжался до начала войны 1914г. Строили все: купцы и предприниматели средней руки, крупные промышленники, акционерные общества, товарищества и учебные заведения, монастыри и церкви. До 1909г. основные усилия были сосредоточены на создании условий для частного строительства. Содействие частному строительству осуществлялось через подготовку участков, льготную продажу строительных материалов, изготовленных на муниципальных предприятиях, льготные режимы кредитования.

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.

Квартплата для малообеспеченных слоев была непомерно высока. И перед властями впервые встала проблема «доступного жилья». Уже в 1911г. был задуман механизм муниципального финансирования типового жилищного проекта для рабочих на льготных условиях кредитования. Квартиры стандарта эконом-класса должны были предоставляться низкооплачиваемым жителям города за невысокую квартирную плату.

Жилищный квазирынок второго капитализма

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. К 2003 гг. насытился спрос со стороны самого верхнего платежеспособного слоя, и с помощью государственных мер по развитию ипотеки был подключен «верхний средний» слой населения. До 2008г. через сеть государственных агентств по ипотечному кредитованию ставка процента снижалась до уровня 10-11 % годовых. Но одновременно такая политика привела к росту цен на все типы жилья, как на вторичном рынке, так и на новостройки. После 2008г. маятник качнулся к высоким процентным ставкам (более 20 % годовых), что вернуло ситуацию к исходному состоянию.

Результатом мирового финансового кризиса (2008-2009гг.) стала стагнация жилищного квазирынка — снижение числа сделок на вторичном рынке от 2 до 5 раз, неопределенность ценовой динамики, сдерживающая покупательский спрос, 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 10-40 % от потребностей.²

Для предотвращения строительного коллапса государство активно вмешалось в жилищный рынок. Среди принятых мер: льготирование процентной ставки, субсидии по ипотечному взносу, госзаказ по реструктурированию просроченной ипотеки, закупка жилья для военных, ветеранов, снос и расселение ветхого, аварийного жилья.

Логика жилищных трансформаций в России

В структурированные фазы доминирует раздаточная жилищная модель, а в трансформационные - формируется жилищный квазирынок уже на протяжении трех циклов. 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.

Потенциал рыночной жилищной модели после успешного старта быстро исчерпывается в связи с низкой платежеспособностью. Рыночные периоды закончились нерешенным вопросом — а как обеспечить жильем рабочий класс, сельских жителей-колхозников и служащих - «бюджетников», если их доходы с трудом покрывают необходимые затраты на простое воспроизводство семьи? В итоге для решения программ модернизации единственным выходом становится обращение к раздаточной жилищной модели в новых формах.

2 Значения показателей в данном разделе получены на основе экспертных оценок, собранных в ходе разработки Социально-экономической стратегии развития Новосибирской области.

Результаты рыночной трансформации советской жилищной модели не привели к построению эффективного рынка. Весь период реформ жилищный квазирынок развивался на мощностях советского периода, но с их исчерпанием попал в стагнацию и без помощи государства уже существовать не может. Управляющие компании в ЖКХ лишь усилили действие оппортунистических механизмов, перекачивающих ресурсы для превращения их в личные доходы, и без государственного регулирования отрасль скоро станет нежизнеспособной. Квартирная плата так и не стала рыночной ценой, а осталась регулируемым тарифом, сохранив природу квартирного налога. Однако в советский период квартплата была минимизирована за счет госдотаций, сейчас же регулярное и необоснованное ее повышение приводит к резкому снижению уровня жизни и росту инфляции.

Новая жилищная политика: синтез рынка и раздатка

Цель жилищной политики, начиная с 2010г. вновь направлена на повышение доступности жилья для населения путем массового строительства домов эконом-класса. В новой жилищной политике предлагается субсидировать первоначальный взнос по ипотеке из бюджетов разного уровня, использовать материнский капитал для дополнительной оплаты нового жилья, ставки ипотеки удерживать за счет государственных средств на уровне 6-7%, сроки погашения ипотечных кредитов резко увеличить до 20 и выше лет. Бесплатная раздача жилья для военных возрождается в качественно новых формах, при этом служебный статус на период службы преобразуется в частный статус после неё. Служебное жилье начало возникать и в науке в форме закрытых кооперативов с государственной поддержкой.

Жилищная модель «успешной модернизации» должна сочетать в едином механизме институты рынка и раздатка: государство раздает служебное и социальное жилье или через государственную ипотеку обеспечивает определенные целевые группы по приоритетам демографической и социально-экономической политики под условие «отработки» в течение определенного времени. Жилищные обязательства государства оформляются в виде госзаказа для строительного комплекса, существующего в рыночной среде, тем самым расширяется жилищный рынок и производственно-строительный сегмент экономики. Этот механизм создает мультипликативный эффект для ускоренной

модернизации экономики, стимулируя развитие потребительских секторов и коммунальных отраслей.

Жилищные трансформации ярко выражают сущность рыночных преобразований раздаточной экономики России. 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 изменений приводит к системному эффекту — задумывался переход от раздаточной к рыночной модели, а на самом деле происходит существенное обновление самой раздаточной экономики с окончательным оформлением модели либерального раздатка в недалеком будущем.

Литература

Бессонова О. Э. Жилищный раздаток и модернизация России. М.: РОССПЭН, 2011. 142с.

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