

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 методами. Выявлены причины неэффективности чисто рыночных преобразований 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 трансформационные фазы формируется жилищный квазирынок уже на протяжении 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 усиливают 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

## **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. Передача 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.

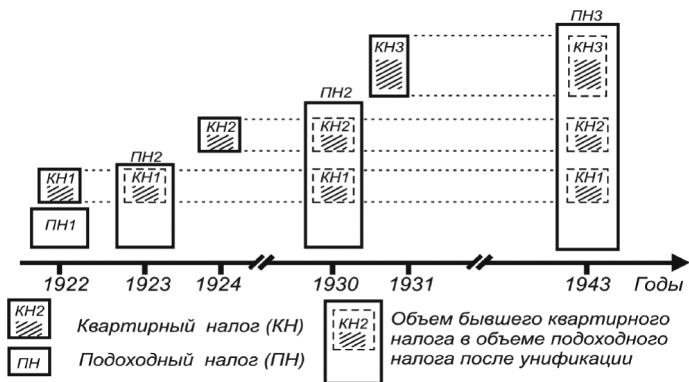
Третий квартирный налог по принципам взимания ничем не отличался от подоходного налога: объектом и того, и другого обложения была заработная плата рабочих и служащих, причем целевой жилищный сбор составлял около половины от общей суммы платежей городского населения. Характерно, что третий квартирный 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).

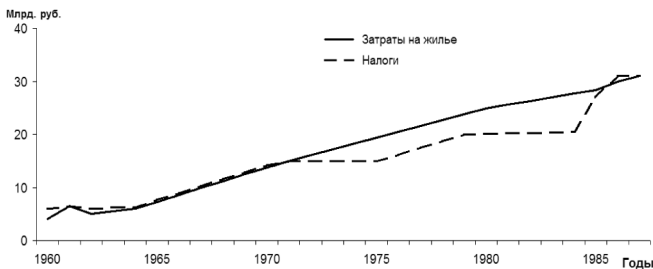


Рис. 2. Соотношение всех государственных затрат на жилье и налогов с населения в период 1960–1987 гг.

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 модели<sup>1</sup>. До 1970-х гг. такая жилищная политика имела

---

<sup>1</sup> 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 поставки 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 самоокупаемость 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»<sup>1</sup> 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-

---

<sup>1</sup> При хозяйственном способе материальные ресурсы для строительства жилья «изыскивались» в основном производстве, а не через систему Госнаба. 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 лет<sup>1</sup>, 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;

---

<sup>1</sup> 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, закреплен в новом ЖК, и в нем 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 серьезная, 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 ее 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, изготавливаемых 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-

зывается частно-государственным 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 АРИЖК<sup>1</sup> 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

---

<sup>1</sup> Агентство по реструктурированию ипотечных жилищных кредитов.

развиваться промышленность строительных материалов с соответствующими требованиями.

В отдельных субъектах РФ<sup>1</sup> 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.

---

<sup>1</sup> Например, в Новосибирской области.

*Жилищно-коммунальное хозяйство  
как отрасль раздаточной экономики<sup>1</sup>*

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 ЖАКТаами (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 ЖАКТаы 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-

---

<sup>1</sup> 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 государственными организациями 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 Россией<sup>1</sup>. 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

---

<sup>1</sup> 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.

## *Тупики 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 государственными 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 получают 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, разрывывались, 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 самоокупаемости 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 зарботке 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 закрепленные законодательно и много раз переносимые сроки перехода к полной оплате населением стоимости жилищно-коммунальных услуг. Через два года постановлением Правительства был утвержден 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 налогообразного сбора, 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.