

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

2. Раздаток в жилищных моделях Запада

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1. Английская модель общественного жилищного сектора

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

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

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

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

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

Спрос на общественное жилье всегда бывает больше предложения, и возникает проблема балансирования спроса и предложения. Доступ к общественному сектору определяется на основе «жилищных потребностей». Однако не каждый, кто имеет такую потребность, может получить муниципальное жилье. Это связано с тем, что, несмотря на обширность этого сектора (30 %), существует дефицит общественного жилья, характеризующегося дешевизной.

Система правил регулирования муниципального сектора имеет трехступенчатую основу:

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

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

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

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

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

В связи с этим начиная с 1979 г. центральное правительство предприняло разнообразные меры по сокращению доли муниципального жилья. К ним относятся: прекращение субсидий, сокращение всех затрат, ограничение права покупки жилья у частных лиц и использование финансовых санкций с целью стимулирования распродажи фонда местных властей частным собственникам и лендлордам.

В Великобритании политика и жилье тесно связаны между собой: поляризация двух форм жилищной собственности ассоциируется с двумя политическими партиями. Консерваторы являются сторонниками личного владения жильем, лейбористы поддерживают муниципальный жилищный фонд. В послевоенный период в Великобритании велась острая дискуссия по проблемам жилищной политики. Если сначала в раз-

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

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

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

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

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

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

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

мой коллективной приватизации), осуществлялось несколькими путями.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2. Европейская модель жилищных пособий

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

— пособия на квартплату для лиц, получающих социальные субсидии;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3. Американская модель квазичастной жилищной ипотеки

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4. Роль жилищного раздатка в развитии рынка и демократии Запада

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

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

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

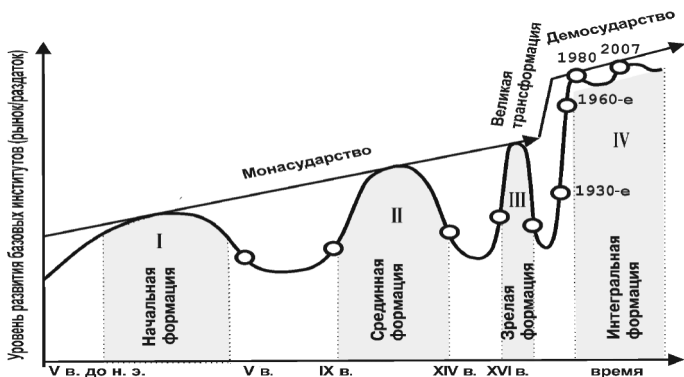


Рис. 4. Траектория развития рыночных институтов Запады

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Новые функции социального государства на Западе чрезвычайно разнообразны:

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

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

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

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

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

- стимулирование национальной промышленности посредством установления таможенных пошлин;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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