

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

### **3. Жилищный раздаток для модернизации России**

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

#### **3.1. Модернизация XXI в.: синтез рынка и раздатка**

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

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

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

Центральным звеном новой<sup>1</sup> парадигмы является понимание: рынок и раздаток — это две базовые модели экономического развития, не существующие одна без другой и взаимодействующие по принципу «доминантность–компенсаторность». На архетипическом уровне модель рынка — это отношения купли-продажи, частная собственность и прибыль как сигнальный институт. Модель раздатка включает отношения сдач-раздач, общественно-служебную собственность и административные жалобы в виде обратной связи.

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

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

---

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

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

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

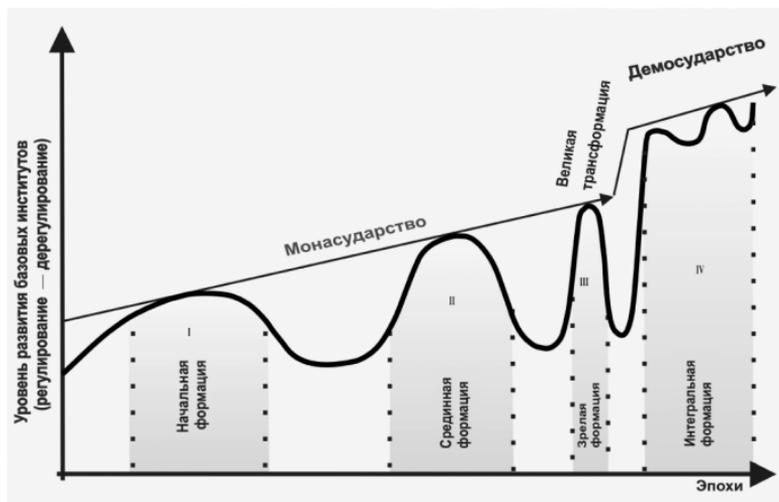


Рис. 5. Эволюционная программа в рыночно-раздаточной парадигме

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3.2. Три цикла – три модернизации России

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

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

## *Институт общественно-служебной собственности*

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

Таблица 1

### **Исторические формы общественно-служебной собственности**

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

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

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

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

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

### *Институт раздач*

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

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

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

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

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

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

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

*Таблица 2*

### **Исторические формы раздач**

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

## *Институт сдач*

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

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

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

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

## Исторические формы сдачи

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

*Институт административных жалоб*

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

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

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

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

*Таблица 4*

#### **Исторические формы административных жалоб**

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

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

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

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

### *Компенсаторный институт*

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

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

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

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

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

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

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

## Циклические изменения форм институтов раздатка

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

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

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

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

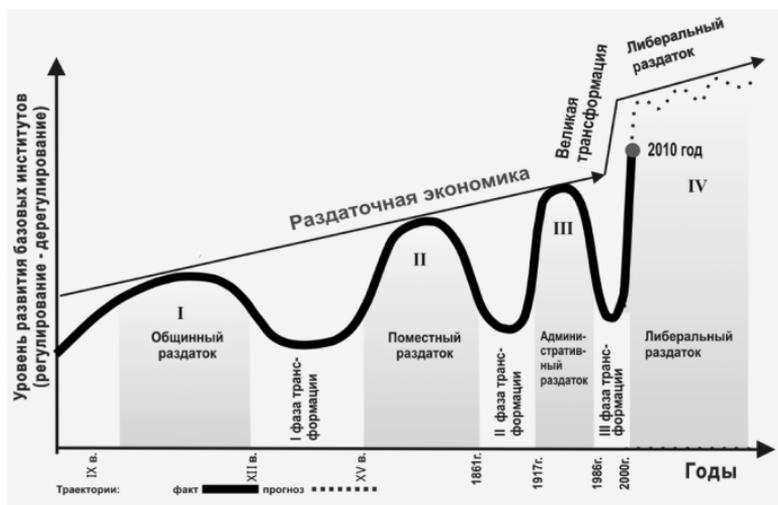


Рис. 6. Циклы развития базовых институтов раздаточной экономики России

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

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

*Таблица 5*

**Урочный механизм общинного раздатка**

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

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

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

## Тягловый механизм поместного раздатка

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

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

Таблица 7

**Плановый механизм административного раздатка**

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

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

### 3.3. Логика трансформаций жилищного раздатка

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

жилищного строительства и вынужденных строиться на чужой земле.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3.4. Жилищная модель будущего

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Таблица 8

**«Старый» и «новый» государственный сектор**

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

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

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

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

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

Современная международная практика показывает, что для устойчивого развития жилищной модели необходимы как рыночный, так и государственный секторы<sup>1</sup>. Рыночный сектор построен на отношениях непосредственной оплаты жилья при покупке либо оплаты в рассрочку в форме ипотечных кредитов, процент по которым регулируется рынком (*табл. 9*).

*Таблица 9*

### **Государственный и рыночный сектора жилищной модели**

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

---

<sup>1</sup> Подробнее об опыте западных стран см.: Раздел 2.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Жилищная модель либерального раздатка будет включать:

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

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

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

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

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