

ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ПЕРСПЕКТИВНОЙ ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКИ

Константинов В.М., Шнейдерман И.М., Думнов Д.И.

(Москва)

Анализируются уровень и дифференциация жилищной обеспеченности населения СССР, действующий механизм жилищной распределительной политики. Приведены прогнозные оценки перспективной инвестиционной жилищной политики, предусматривающей усиление экономических принципов, создание нового правопорядка и рынка жилья.

Жилищные программы — неотъемлемый элемент хозяйственных реформ. Их стабилизирующая роль всегда использовалась правительствами разных стран для укрепления своих позиций. Основная черта этих программ в периоды структурных перестроек — количественный и качественный скачок жилищного строительства, позволяющий создавать предпосылки для обновления жилищных стандартов и соответствующей распределительной политики, усиления экономической роли сферы потребления в целом.

Необходимым условием успеха в проведении жилищных программ является формирование общего позитивного сдвига в социальном сознании, системе экономических мотиваций поведения людей. Так, в нашей стране во время активной структурной перестройки конца 1950-х годов всего лишь за пять лет были удвоены масштабы жилищного строительства, внедрены новые требования к условиям проживания, господствующие и сейчас.

Аналогичные сдвиги осуществлялись и за рубежом в периоды коренного переустройства традиционных экономических структур. Ускоренное развитие экономики Японии в 1960-е годы и включение жилья в структуру интенсивных народнохозяйственных и социальных регуляторов также сопровождалось удвоением вводов жилья в течение примерно пяти лет. Новая политика США в конце 1970-х — начале 1980-х годов стимулировалась резким подъемом жилищного строительства. Многие европейские страны широко использовали обновление жилищных программ для активизации экономической политики и защиты правительственных позиций в предвыборной борьбе.

Жилищная программа в СССР начала 1960-х годов оказала мощное стимулирующее воздействие на перераспределение трудовых ресурсов, формирование высококачественного по тому времени социально-трудового потенциала, решение ряда важнейших производственных и социально-экономических задач в приоритетных отраслях народного хозяйства. Основные принципы этой программы сохранились почти 30 лет, выражаясь: в преимущественно поквартирном заселении семей; соблюдении административно-производственных приоритетов министерств и ведомств, предприятий и организаций, крупных городов; крайне ограниченном сельском жилищном строительстве; ориентации на нормативный характер предоставления жилья и социальное распределение; недостаточных масштабах развития жилищно-строительных кооперативов.

По мере насыщения потребностей в жилье в рамках этих принципов, усложнения народнохозяйственных задач и повышения требований к качественным характеристикам воспроизводства населения и рабочей силы эффективность реализуемой жилищ-

ной политики существенно уменьшалась. Масштабы строительства и консервативность распределительной политики получили негативные оценки и специалистов, и населения, которое начало активно реагировать на изъяны этой программы формированием специфических, неконтролируемых способов улучшения условий проживания.

В настоящее время сложившееся положение в этой сфере в нашей стране характеризуется:

относительно низким уровнем обеспеченности населения жильем (объем полезной (общей) жилой площади на человека составляет $15,5 \text{ м}^2$ против средневропейского уровня в $25\text{--}30 \text{ м}^2$ и примерно 50 м^2 в США [1, 2]);

малообеспеченностью людей жильем (по данным переписи населения 1989 г. более 120 млн. имеют на человека метраж ниже санитарной нормы — 9 м^2 , в том числе 23,3 млн. человек — менее 5 м^2 [1]);

недостаточными масштабами жилищного строительства (объемы вводимой общей площади жилищ за последние 30 лет оставались на уровне $100\text{--}110 \text{ млн. м}^2/\text{год}$ и лишь в последние годы незначительно увеличились до $120\text{--}130 \text{ млн. м}^2$; количество ежегодно строящихся квартир уменьшалось как абсолютно, так и относительно; с 93 квартир в 1970 г. до 71 на 10 000 человек в 1989 г. [3]);

обострением жилищной проблемы для большей части населения (по переписи 1989 г. 108,5 млн. человек живут в индивидуальных домах с относительно невысоким уровнем комфортабельности, около 40 млн. человек — в коммунальных квартирах, в части индивидуального дома, общежитиях, времянках, на условиях поднайма у отдельных граждан; среди 136,5 млн. человек, проживающих в отдельных квартирах, значительную долю занимают семьи сложного состава, которые в соответствии с повышающимися требованиями к жилью нуждаются в раздельной площади [1]);

значительной дифференциацией объемов и качества жилищной обеспеченности проживающих в домах разных категорий, ведомств и регионов (разрыв в средних показателях между республиками достигает примерно 12 м^2) [1];

отсутствием развитых механизмов перераспределения жилой площади (около 300 тыс. одиноких людей занимают трехкомнатные квартиры, 22 млн. человек имеют более 20 м^2 на человека), недостаточной социальной защитой малообеспеченных и индивидуальных застройщиков, неудовлетворительным предложением жилья трудозахватывающим слоям населения. Так, в Указе Президента СССР от 19 мая 1990 г. "О новых подходах к решению жилищной проблемы в стране и мерах по их практической реализации" отмечается, что очередь на улучшение жилищных условий, в которой стоит 14 млн. семей, не сокращается; свыше 6 млн. семей проживают в коммунальных квартирах, общежитиях или арендуют жилье у частных лиц, почти 4,5 млн. располагают жилой площадью менее 5 м^2 на человека [4].

Не нашли принципиального разрешения и проблемы перехода от системы чрезмерно поляризованного расселения, характеризующегося гипертрофированным сосредоточением населения в крупных городских агломерациях (в 198 сложившихся и формирующихся, занимающих всего 5% территории страны, сконцентрировано 70% городского населения), предпочтению укрупненных форм организации жилищного строительства в средних и малых городах, сельской местности. Сохранение ориентации на преимущественно многоэтажное строительство в городах способствует консервации этого положения и входит в противоречие не только с требованиями оптимального освоения территорий, но и с политикой автомобилизации, которая в случае ее выполнения крайне обострит условия проживания и передвижения.

Чрезмерная концентрация приводит к возникновению ряда специфических проблем, которые уже наблюдались на некоторых этапах развития индустриальных стран (рост криминогенности, наркомании, ухудшение экологической ситуации, общей патологии и т.д.), разрушению локальных социальных регуляторов (социальной общности и др.).

Нет пока и существенного продвижения в индустриальном индивидуальном домостроении, нацеленном на производство жилья с современным благоустройством. Об актуальности данной проблемы свидетельствует крайне низкая обеспеченность населе-

ния страны жильем со стандартным набором коммунальных удобств (примерно 5 м² жилой площади на человека в 1988 г.).

Только для семей, остро нуждающихся в жилье, необходимо построить около 30 млн. квартир или индивидуальных жилых домов (как минимум 2 млрд. м² общей площади); в 1991 г. необходимо ввести 155–160 млн. м², а с 1995 г. минимальным ориентиром должны быть 230–240 млн. м². При соблюдении наметок двенадцатой пятилетки (около 650 млн. м² общей площади жилья, что почти на 100 млн. м² больше, чем в предыдущей пятилетке) за 5 лет смогут улучшить жилищные условия 15 млн. семей [4].

Выполнение жилищной программы в запланированных масштабах позволило бы к 2000 г. гарантировать в среднем примерно 20 м² общей площади на человека. Однако даже с позиций сегодняшнего дня это явно недостаточно как для решения проблемы малообеспеченности, так и для проведения целенаправленной политики экономизации жилищно-правовых отношений, без которой сохранится парадокс экономической невыгодности наращивания жилого фонда из-за соответствующего возрастания нагрузки на доходную часть бюджета.

В 1989 г. расходы на содержание обобщественного городского жилищного фонда в части, не покрываемой низкой квартирной платой, не изменявшейся с 1928 г., составили около 11 млрд. руб. [3]. По мере реализации действующей жилищной программы они должны возрасти к 2000 г. до 20 млрд. руб. Даже при условии пересмотра системы оплаты за излишки занимаемой площади и установления пятикратной платы за них государство сможет получить дополнительно только около 1 млрд. руб.

В последнее время получило большое развитие коллективное садоводство, строительство дачных домиков и другого жилья на садовых участках. К концу 1989 г. уже свыше 12 млн. городских семей имели садовые участки [4]; 2/3 из них поставили на них садовый домик [5], а после снятия ограничений на постройки для многих семей эти домики стали вторым жильем. По расчетам Госкомстата СССР, площадь такого второго жилья составляет более 140 млн. м² [5]. Однако несмотря на определенную популярность развития этого вида "домостроения", оно оттягивает часть и без того ограниченных ресурсов строительных организаций, не решая первоочередной задачи обеспечения городских и сельских жителей полноценным основным жильем. Это усложняет и селитебную структуру за счет неэкономной организации пространства проживания как в крупных, так и в средних и мелких городских поселениях, лимитируя финансовые возможности жилищной программы. Достаточно отметить, что ни в одной развитой стране мира сколько-нибудь значимого распространения формы двух разных типов жилья для одной семьи не находят.

Помимо этого, низкая мобильность жилищной перераспределительной политики порождает разрыв между потребностями в жилье новых семей (каждый год в результате браков и разводов их образуется 3,7 млн.) и сроками их удовлетворения. При ежегодных вводах 2,2 млн. квартир и индивидуальных домов такой разрыв составляет в среднем 10 лет [3]. Увеличение семей при рождении детей усиливает спрос на жилье, не позволяя улучшать в должной мере бытовые условия и не способствуя разрядке напряженности в данной области.

В этой ситуации нужен принципиально новый подход ко всему комплексу вопросов жилищной политики. Необходимо резко, не менее чем в 2 раза, расширить строительство жилья как по линии государства, так и предприятий и организаций, кооперативов, индивидуальных застройщиков. Для этого предлагается радикально изменить инвестиционную политику жилищного строительства, расширить его финансовую основу за счет использования фондов государственных, арендных, кооперативных предприятий, общественных организаций, займов, кредитов банков, а также средств населения, строительства квартир на продажу с немедленной оплатой и в рассрочку; нарастить мощности по выпуску отделочных материалов, санитарно-технического и другого оборудования; перепрофилировать ряд производств машиностроения и оборонной промышленности по выпуску машин и механизмов для промышленности строительных материалов и строительного монтажа работ; наладить льготное налогообложение

предприятий, осуществляющих проектирование и строительство объектов непродвинутой сферы и предприятий промышленности строительных материалов и всех видов оборудования для строительства жилья; стимулировать строительные организации к переходу на прогрессивные формы хозяйствования.

Изменения в жилищной политике связаны с ростом индивидуального строительства, беспрепятственным отводом земельных участков под дома и подсобные хозяйства, обеспечением граждан правами владения, пользования, распоряжения и наследования застроенных участков, формированием рынка жилья, ликвидацией ограничений и созданием условий для его свободного перераспределения и обмена; изменением системы оплаты квартир в домах государственного и общественного фонда.

Острота рассматриваемой проблемы не может быть снята без усиления экономических принципов формирования жилищной политики и внедрения соответствующих прогрессивных основ правопорядка. Традиционно масштабы строительства определялись сложившейся дифференциацией в обеспеченности жильем и в первую очередь малообеспеченностью, а также потребностями, связанными с естественным и механическим ростом населения в городе, регионе. Экономический фактор спроса населения на жилье как специфическую товарную категорию, значение которого постоянно увеличивалось с ростом доходов, при таком подходе игнорировался либо действовал с нарушением установленных норм. Это привело к образованию теневого рынка жилья со всеми присущими ему правилами ведения "двойной" бухгалтерии.

Представляется необходимым в полной мере реализовать права населения на покупку или аренду жилья, затрагивающие в первую очередь интересы его трудоспособной части и молодежи. Социальные гарантии должны заключаться в создании максимально благоприятных условий для реализации прав на строительство или приобретение жилья, аренду, предоставление кредитов. Анализ данных о жилищном строительстве в европейских странах показывает, что 80–90% его ведется на средства населения [2].

Социальная защита пенсионеров, многодетных, малообеспеченных групп населения может осуществляться за счет государственного и местного жилищных фондов, предоставления финансовой и иных видов помощи в получении бесплатного или частично финансируемого жилья в зависимости от возможностей региона.

Создание рынка жилья также преследует существенное расширение функций жилища для обеспечения не только благоприятных условий проживания, но и надомного труда, индивидуальной или кооперативной производственной деятельности, сдачи в наем, пансионного обслуживания.

Принципиальные изменения основ жилищного законодательства затронут не только строящийся, но и наличный жилой фонд. Здесь необходимы организационные мероприятия, направленные на превращение жилья в имущественную категорию с вытекающими отсюда последствиями в правах и обязанностях взаимодействующих субъектов жилищно-правовых отношений. Государственный жилой фонд постепенно будет преобразовываться в кооперативный на условиях безвозмездного или частично возмещаемого населением пая. Это, с одной стороны, должно учитывать непопулярность среди населения предложений о выкупе жилья, а с другой — создать притягательность новой жилищной политики.

Существенно будет трансформироваться и общая структура жилищного фонда. Целесообразной представляется следующая:

а) собственное жилье на правах владения (с максимальными правами купли-продажи, наследования, сдачи в наем и т.д.);

б) кооперативное жилье на правах коллективного пользования и на основе уставов, в которых должны быть отражены региональные особенности, специфика жилого строения (например, наличие в доме магазинов, служб быта, других предприятий и организаций), условия использования высвобождающейся площади и т.д.;

в) муниципальная и ведомственная жилая площадь, сдаваемая населению в аренду.

Реализация новых масштабов жилищного строительства выполняет по крайней мере две различные задачи: создание бездефицитного рынка жилья и обеспечение действен-

ности льготных социальных условий в распределении жилья, его оплаты. Проведение новой жилищной политики требует соблюдения жестких временных рамок.

Учитывая нынешнее положение, остроту жилищной проблемы, состояние строительной индустрии, решение этой задачи возможно лишь в несколько этапов.

Долгосрочный ориентир, согласно мировому опыту, составляет примерно 1 м^2 строящегося жилья на человека в год, что более чем в 2 раза превышает имеющийся в нашей стране уровень. При нынешнем состоянии жилищно-строительной индустрии и демографического тренда достижения мирового уровня при определенной мобилизации народнохозяйственных ресурсов можно добиться за 10, максимум 15 лет; объем ввода жилья в 2000–2005 гг. при этом должен составить около $300 \text{ млн. м}^2/\text{год}$.

Учитывая результаты анализа действующей жилищной программы и важность введения опережающих требований в ее реализацию, представляется необходимым дополнить или заменить формулу сегодняшнего дня "квартира на семью" более современной, отвечающей насущным нуждам "дом на семью". Это позволит на основе укрепления имущественных прав населения на жилище найти должное решение наболевших вопросов градостроительства как в крупных городах за счет рассредоточения населения, так и в средних и малых путем создания адекватной их условиям системы расселения.

Усиление регионального начала в реализации жилищной политики благотворно скажется на использовании пространства проживания и прежде всего в средних и малых городах, районах нового освоения, сельской местности. Материальной базой такой ориентации служит индустриальное индивидуализированное домостроение, принципиально отличающееся от освоенного к настоящему времени крупнопанельного объемно-блочного, рассчитанного прежде всего на многоэтажное концентрированное строительство (в 1986 г. такое домостроение, сосредоточенное на 553 предприятиях, составляло по балансу производственных мощностей 64 млн. м^2 общей площади) [3]. Без этого невозможно преодолеть накапливавшиеся годами диспропорции между качественными характеристиками жилого фонда и его санитарно-техническими и другими видами оснащения. В городах эти диспропорции приводят к нерациональному расходованию питьевой воды, нарастающим потерям в тепловых сетях, загрязнению окружающей среды, к обострению социальной напряженности. В сельской местности, частично в средних и малых городах, отсутствие нового поколения домов семейного пользования порождает социальные феномены безысходности и массовую миграцию трудоперспективных семей в города-"маяки".

Необходимо последовательно передавать все больше полномочий и поддерживать хозяйственные инициативы местных и низовых социально-территориальных общностей — областей, городов, административных, сельских и городских районов, сельских Советов и городских микрорайонов. Это позволит сформировать благоприятные условия для улучшения селитебной структуры и снижения народнохозяйственных издержек, связанных с освоением территорий проживания.

Ориентация на индивидуальное индустриальное домостроение с современными коммунальными удобствами существенно облегчит внедрение ресурсосберегающих производств и технологий. Именно по ресурсосберегающим производствам в СССР наблюдается наибольшее отставание. Так, в расчете на душу населения по производству клееной фанеры СССР отстает от США в 10 раз, древесно-волоконистых плит — в 1,8, обожженного гипса — в 4; еще больший разрыв (в 8–10 раз) — в выпуске синтетических смол и пластмасс, используемых в строительном комплексе [2, 3].

Во многом ускорению темпов обновления жилищной политики мешает современное состояние жилищно-строительной индустрии, в частности неиспользованные возможности строительного комплекса. Так, непосредственное сопоставление показателей промышленности строительного комплекса СССР и США свидетельствует о том, что СССР опережает США по производству на душу населения цемента в 1,4 раза, сборных железобетонных конструкций и деталей — более чем в 5, оконного стекла — в 3, строительного кирпича — почти в 9, керамических плиток — свыше 2, строительного песка — в 1,4 раза и т.д. [2, 3]. Казалось, это можно было бы обратить на пользу, если иметь в виду, что строительный комплекс как никакой другой технологически близок к сырьевым до-

бывающим отраслям в части использования традиционных строительных материалов. С одной стороны, на эту группу материалов предъявляется устойчивый спрос как в развитых странах в связи с высокими потребительскими свойствами традиционных строительных материалов, так и в развивающихся — из-за остроты жилищной проблемы. С другой, богатство традиционной сырьевой базы в нашей стране обеспечивает значительно более благоприятное продвижение именно по группе строительных материалов, а не по химической промышленности, развитие которой требует больших начальных капитальных затрат и реализации сложных технологических цепочек.

Этот путь был пройден, например, Испанией, Австрией (в 1970-е годы) и другими странами, пытавшимися найти свои способы включения в мирохозяйственные связи (производство цемента на душу населения в Испании составляет 747 кг, в Австрии — 712 против 475 кг в СССР) [2, 3].

Развитие в этом направлении должно сопровождаться интенсивным импортом технологий, а также внутренними изменениями в работе жилищно-строительного комплекса. Центральной здесь является проблема массового тиражирования новых технологий в условиях изменяющегося хозяйственного механизма и желательности оперативного использования конверсии. Помимо непосредственной передачи части мощностей — машин и оборудования — в строительство, что, по-видимому, не должно быть главным в организации взаимодействия военно-промышленного и жилищно-строительного комплексов, необходимо привлекать интеллектуальный, научно-технический и производственный потенциалы оборонных отраслей для ликвидации узких мест, обновления и внедрения новых технологий.

Контрактная основа создания временных научно-технических коллективов, разных групп специалистов, командирование на строительные промышленные предприятия и т.д. позволят выбрать требуемые технологии, избежать сверхконцентрации жилищно-строительных мощностей и реализовать дисперсную организацию производства. Именно это и соответствует новой формуле предлагаемой жилищной политики — “дом на семью”. В отличие от предыдущих программ масштабы производства ориентируются на создание избыточных мощностей, которые необходимы не только для эшелонированной системы резервирования, но и для обеспечения широкомасштабного экспорта продукции строительной индустрии, который на компенсационной основе мог бы удовлетворить потребности в недостающем санитарно-техническом оборудовании, продукции химической промышленности и т.д.

Уже на начальном этапе осуществления предлагаемой жилищной политики может быть решен не только ряд острых проблем, таких, как ликвидация малообеспеченности жильем, оздоровление финансирования, сокращение дефицита государственного и местных бюджетов за счет ежегодных дополнительных кассовых поступлений на уровне как минимум 20–30 млрд. руб. в год. Преобразование структуры жилищного фонда без материальных затрат позволит осуществить маневр, связанный с условиями передачи государственного жилого фонда в кооперативное и частное владение. Налаживание производства современного коммунального оборудования (прежде всего для индивидуальных домовладений) даст возможность решить не только принципиально важную задачу качественного изменения условий проживания в приватном жилище, но и обеспечить дополнительные поступления в региональные и союзный бюджеты. Устойчивый спрос на локальные коммунальные системы обслуживания (“сухой” туалет, устройства автономного отопления и водообеспечения) гарантируется не только населением, имеющим индивидуальное жилище, но и накопленной инерцией выполнения программы обеспечения его вторым жильем. При должном размахе осуществления предлагаемых мероприятий указанные суммы кассовых поступлений могут быть по крайней мере удвоены за пятилетие. По-видимому, целесообразно расширить использование жилищного фонда за счет передачи нежилых помещений и первых этажей зданий сектору платного обслуживания населения на коммерческой основе.

Политика ценообразования в жилищно-коммунальном хозяйстве должна иметь сугубо региональный характер. Примерные суммы продаж жилья нужно ориентировать на специфику региональной политики формирования доходов населения. Опыт разви-

тых стран показывает, что стоимость 1 м² массового продаваемого жилья не превышает месячной заработной платы (при определенных условиях допускается в соответствии с местными традициями бóльшая или мёньшая дифференциация цен). Политику налогообложения сделок с недвижимостью следует нацелить на обеспечение социальной справедливости и экономической целесообразности. Легализация существующих ценовых эквивалентов обмениваемых или продаваемых жилых помещений может стать надежным источником доходов и соблюдения гарантий выполнения прав "продавца" и "покупателя". Это даст важные позитивные сдвиги в социальной сфере, позволит подготвиться к поступлению на рынок значительных объемов товарных жилищных ресурсов, которые могут составить до 90% общего объема вводимого жилья. Можно будет продавать жилье без очередей и реализовывать в полной мере новый механизм распределительной политики в этой сфере. Одновременно с наращиванием масштабов строительства большинству населения надо дать возможность участвовать в реализации целевых высокопроцентных сберегательных вкладов на покупку жилья. Уровень платности может достигать 50–70% общего объема реализуемого жилья; в настоящее время ввод в действие домов населения за свой счет с помощью кредитов составляет всего 14,7%. Использование длительного (до 30–40 лет) кредита с низким (5–15%) первоначальным взносом, наличие социальных гарантий для малоимущих семей обеспечивает сбалансированность социальных и экономических требований к жилищной политике.

Та, которая предлагается здесь, – удобный полигон для освоения новой экономической культуры, связанной с требованиями хозяйственной реформы. При этом одновременно решаются проблемы удовлетворения первоначальных потребностей семьи и населения в целом и накапливается опыт реализации неосвоенных механизмов рыночного управления. Особенно важно, что все население активно использует принципиально новые для него формы экономической деятельности – коммерческое кредитование, самофинансирование на основе высокопроцентных вкладов на покупку жилья, заключение контрактных жилищно-трудовых договоров с предприятиями, и социальных гарантий – льготное финансирование, другие виды социально-жилищного обеспечения.

ЛИТЕРАТУРА

1. О жилищных условиях населения. М.: Госкомстат СССР: прессвыпуск № 177. 1990, 4 мая.
2. Ежегодный бюллетень европейской жилищной и строительной статистики. Женева: ЕЭК ООН, 1989.
3. Народное хозяйство СССР в 1988 г. Стат. ежегодник. М.: Финансы и статистика, 1989.
4. Думнов Д.И. О развитии коллективного садоводства // Аргументы и факты. 1990. № 32.
5. Социальное развитие СССР. Стат. сб. М.: Финансы и статистика, 1990.

Поступила в редакцию
15. I 1991