

ЭКОНОМИКА

УДК 332. 012.2; 33. 331; 33. 332. 05

Т.Т. Авдеева, Д.В. Маловичко

ТРАНСФОРМАЦИЯ ОТНОШЕНИЙ СОБСТВЕННОСТИ В ЖИЛИЩНОМ СЕКТОРЕ ЭКОНОМИКИ И ПРИОРИТЕТЫ СОВРЕМЕННОЙ ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКИ

Рассмотрены проблемы трансформации отношений собственности в жилищном секторе экономики. Выделены основные этапы создания институтов, регулирующих отношения различных экономических субъектов, получивших правовое оформление в системе жилищного законодательства. Выявлены проблемы в отношениях собственности и управления многоукладным жилищным хозяйством, требующие дальнейшего решения: формирование института эффективного собственника в многоквартирных домах; социальная неоднородность жилья; формирование муниципального социального жилья.

Ключевые слова: приватизация жилья; собственность на жилье; жилищная политика; жилищное законодательство; эффективный собственник; социальная неоднородность жилья; муниципальное социальное жилье.

Реформы, проводимые в России в жилищной сфере с начала 90-х гг. и по настоящее время, являются критически важной частью осуществляемых структурных преобразований. Учитывая то, что жилищный фонд России составляет значительную часть национального богатства страны, его создание, функционирование и обслуживание формируют жилищный сектор как самостоятельный сектор рыночной экономики, а его эффективное функционирование оказывает серьезное влияние на благосостояние общества и на всю экономику. Так, вопросы деятельности предприятий, заработной платы, занятости и обеспеченности населения жильем тесно взаимосвязаны. Жилищный сектор (особенно жилищное строительство) является важнейшим фактором, влияющим на замедление, восстановление или ускорение общих темпов экономического роста.

Подчеркивая масштабность и остроту проблем, связанных со структурными преобразованиями в жилищном секторе, западные эксперты еще в начале 90-х гг. отмечали: «...в рамках советской системы централизованного планирования жилищная система управлялась не впрямую как крупный жилищный сектор экономики, а как совокупность социальных программ, связанных косвенным образом с другими видами капиталовложений» [1. С. 245–246]. С целью преодоления существующей практики подмены вопросов, связанных с системой социальной защиты, вопросами функционирования жилищной сферы как сектора рыночной экономики возникла необходимость разработки принципиально новой жилищной политики, центральной идеей которой стало создание института частной собственности [1. С. 247]. Жилищная политика в условиях рыночной экономики, как показывает опыт многих стран, приобретает качественно иное содержание. Она строится на экономических основах, т.е. на ценовых механизмах и стоимостных оценках затрачиваемых ресурсов и получаемой жилищным хозяйством прибыли по принципу «средние издержки плюс прибыль», в противоположность широко применявшимся в советское время государственными субсидиями.

Становление отношений собственности охватило длительный период. В течение более двух десятилетий происходил поэтапный процесс создания институтов, регулирующих отношения различных экономических субъектов, получивших правовое оформление в систе-

ме жилищного законодательства. Трансформация отношений собственности в жилищном секторе заслуживает специального рассмотрения, поскольку на различных этапах этого сложного процесса возникали новые, не известные в условиях административной системы проблемы, необходимость осмысления которых диктовала одновременно и поиск адекватных способов решения с помощью средств жилищной политики. В связи с этим целесообразно проследить, насколько преобразования в отношениях собственности и способы управления формирующимся многоукладным жилищным хозяйством соответствовали друг другу.

В ходе всего периода преобразований отношений собственности в жилищной сфере с 1991 по 2013 г. можно выделить четыре крупных этапа.

1-й этап: 1991–1992 гг. Начался с принятия Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» № 1541-1-ФЗ от 4 июля 1991 г., в соответствии с которым развернулся процесс приватизации государственного и муниципального жилищного фонда.

Сам процесс приватизации охватил длительный период времени, измеряемый двумя десятилетиями. Лишь к 2012 г. доля приватизированного жилья составила 77% от общего числа жилых помещений, подлежащих приватизации. Важным моментом для выделения первого этапа, на наш взгляд, является законодательное признание института частной собственности на жилье, закрепленное в соответствующей системе норм права. Сам же процесс реализации нормы потребовал серьезных преобразований – как в государственных структурах, так и в механизмах управления приватизированным фондом, обусловившим переход к последующим этапам.

На первом этапе был запущен процесс разгосударствления жилищной сферы с поуровневым разделением государственной собственности и образованием муниципальной собственности, реализуемый на основе Постановления Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 3010-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность Республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность». Все это создало условия для осуществле-

ния процесса передачи в муниципальную собственность государственного и ведомственного жилого фонда, объектов инженерной инфраструктуры, жилищно-эксплуатационных и ремонтно-строительных организаций, находившихся ранее в ведении местных советов и при-

ватизируемых предприятий. Таким образом, создавалась материально-техническая основа для управления принятым жилищным фондом на муниципальном уровне. О масштабности же этих процессов, и в частности приватизации, свидетельствуют данные таблицы.

Темпы приватизации жилья в РФ

Приватизировано жилых помещений	Год										
	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
С начала приватизации, по состоянию на конец года: всего, тыс.	53	12 479	17 351	23 668	25 149	25 838	26 442	27 672	28 459	28 752	29 156
В процентах от общего числа жилых помещений, подлежащих приватизации	0,2	36	47	63	66	69	70	73	75	76	77

Примечание. Составлено авторами по данным Федеральной службы государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/jil-f/jkh39.htm

Признание многообразия форм собственности на жилье и вовлечение жилья в рыночный оборот сопровождалось дальнейшими разработками правовых норм, регулирующих жилищные отношения, которые предполагают вещные права (определение объекта права владения, структуру жилищного фонда по формам собственности и целевому назначению), а также обязательственные права, связанные с правом имущественного найма. Все это предопределило необходимость перехода к следующему этапу.

2-й этап: 1993–1995 гг. Исходным пунктом преобразований на этом этапе стало принятие Закона «Об основах федеральной жилищной политики» № 4218-1 ФЗ от 24 декабря 1992 г., а также Конституции РФ от 12 декабря 1993 г., которые содержат основы правового регулирования жилищных отношений в условиях рынка. Закон «Об основах федеральной жилищной политики» можно назвать декларацией о намерениях по реформированию жилищной сферы [2. С. 2], поскольку в то время еще действовал советский Жилищный кодекс РСФСР, принятый в 1983 г. В законе были сформулированы базовые принципы обеспечения прав граждан: первый – право граждан на жилье, которое обеспечивается предоставлением жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищных фондов по договору найма или аренды в пределах нормы жилой площади либо приобретением или строительством жилья на собственные средства без ограничения площади; второй – гражданам, не обеспеченным жильем по установленным нормативам, государство оказывает помощь, расширяя государственный и муниципальный жилищные фонды, а также используя систему компенсаций и льгот при оплате строительства, содержания и ремонта жилья; третий – частная собственность на недвижимость не ограничивается по количеству, размерам и стоимости, неприкосновенна и подлежит регистрации в местной администрации. Закон снял ограничения на частную собственность и учредил муниципальный жилищный фонд, жилые помещения в котором, как и прежде, могли предоставляться лишь нуждающимся, и только по очереди.

Таким образом, приоритетом жилищной политики на этом этапе стало подтверждение взятого курса на рыночные преобразования, ускорение темпов приватизации и создание все большего числа собственников жилья. При этом было обращено внимание на необходи-

мость поиска новых подходов в продвижении жилищной реформы с целью ее ускорения и повышения социальной направленности. Целью жилищной политики государства в этот период стало обеспечение доступности улучшения жилищных условий для более широких групп населения и обеспечение стандартов качества условий проживания, что в свою очередь потребовало дальнейшего проведения реформ в жилищной сфере.

3-й этап: 1996–2003 гг. Характеризуется становлением институциональных отношений, связанных с проблемами разделения собственности и управления приватизированным жильем, обслуживанием жилого фонда.

Такое положение дел было обусловлено требованиями рынка: необходимостью борьбы с монополизмом, развитием конкуренции и улучшением качества предоставляемых жилищно-коммунальных услуг, а также вовлечением в процесс управления жилищным фондом и увеличением ответственности за свое имущество самих жильцов.

Так, вновь создаваемые муниципальные дирекции единого заказчика, инициированные Указом Президента РФ от 29 марта 1996 г. «О развитии конкуренции при предоставлении услуг по эксплуатации и ремонту государственного и муниципального жилищных фондов» № 432, от лица собственников жилья (граждан или муниципалитета) в многоквартирных домах стали заказывать коммунальные услуги и нанимать подрядные организации для обслуживания и ремонта. Причем не важно, часть квартир в доме приватизирована или все, – управление оставалось за дирекцией единого заказчика. В таких условиях реформировать систему оказалось чрезвычайно сложно.

В последующем Указе Президента РФ от 28 апреля 1997 г. № 425 «О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 27 мая 1997 г.) также предусматривалось создание управляющих организаций в интересах и с целью защиты прав потребителей. Таким образом, по плану федеральных органов власти создаваемые управляющие организации должны были составить конкуренцию государственным и муниципальным компаниям-монополистам, что в свою очередь должно было привести к улучшению качества предоставляемых жилищно-коммунальных услуг.

С другой стороны, управляющие компании в ситуации, когда собственником многоквартирного дома продолжал оставаться муниципалитет, а собственниками

квартир – частные лица, не могли обеспечить качественные услуги. Институт коллективного собственника в виде ТСЖ находился в этот момент в зачаточном состоянии. Впервые термин «товарищество собственников жилья» упоминается в законе РФ от 24 декабря 1992 г. № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики». Закон в редакции 1992 г. отождествлял два понятия: «товарищество собственников жилья» и «кондоминиум». Закон устанавливал, что «при объединении в многоквартирных домах собственников квартир и иных жилых помещений, а также других частей недвижимости в жилищной сфере, находящихся в частной (граждан, юридических лиц), государственной, муниципальной собственности, собственности общественных объединений, образуются товарищества собственников недвижимости в жилищной сфере – кондоминиумы». Кондоминиум имел право управлять многоквартирным домом.

В 1993 г. вышел Указ Президента РФ, утвердивший Временное положение о кондоминиуме. Этот документ заложил основы организации, регистрации и деятельности товариществ домовладельцев в России. Собственники в кондоминиуме составляли товарищество домовладельцев, которое давало им возможность выработать порядок реализации своих прав по владению, пользованию и распоряжению общей собственностью.

Вступивший в действие в 1994 г. Гражданский кодекс установил (ст. 291 ч. 1 от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ), что собственники квартир для обеспечения эксплуатации многоквартирного дома, пользования квартирами и их общим имуществом образуют некоммерческие организации – товарищества собственников квартир (жилья). Гражданский кодекс установил, что товарищества создаются и действуют в соответствии с законом о товариществах собственников жилья, таким образом заложив необходимость принятия соответствующего закона.

В 1996 г. вышел Федеральный закон «О товариществах собственников жилья», который явился во многом продолжением Временного положения о кондоминиуме, в то же время расширил и уточнил его. Закон, прежде всего, закрепил различие между понятиями «кондоминиум» и «товарищество собственников жилья», определив первое как объект недвижимости и права собственности, а второе – как некоммерческую организацию со статусом юридического лица.

Согласно закону «О товариществах собственников жилья», кондоминиум – единый комплекс недвижимого имущества, включающий:

- земельный участок в установленных границах;
- расположенное на указанном участке жилое здание;
- расположенные на указанном участке иные объекты недвижимости.

При этом отдельные помещения в кондоминиуме находятся в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности, а общее имущество, предназначенное для обслуживания, использования и доступа к помещениям, – в общей долевой собственности собственников помещений (в редакции Закона – домовладельца).

В состав кондоминиума могли входить:

- одно здание;
- часть одного здания размером не менее одной блок-секции, имеющей изолированный от других ча-

стей здания вход и межквартирный лестнично-лифтовой узел;

– несколько зданий с прилегающим земельным участком в установленных границах, пешеходными и транспортными дорогами, бассейнами, водоемами, многолетними зелеными насаждениями и другими подобными объектами;

– несколько компактно расположенных зданий или сооружений – односемейных, садовых или дачных домов, объединенных общим земельным участком и элементами инфраструктуры.

После принятия Жилищного кодекса РФ от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ термин «кондоминиум» больше не употребляется, в действующее законодательство внесены изменения, изымающие этот термин из всех законов, в которых он употреблялся ранее, его заменило понятие «многоквартирный дом».

Основная же цель деятельности ТСЖ – это управление общим имуществом многоквартирного дома в интересах собственников жилья. ТСЖ может делегировать часть полномочий, но не все, любому другому лицу, как юридическому, так и физическому, если это предусмотрено уставом организации и есть согласие домовладельцев, а также осуществлять собственными силами содержание и эксплуатацию дома.

Закон о ТСЖ предусматривал обязательность членства в товариществе для всех домовладельцев (ст. 32 и 49). Однако в 1998 г. было вынесено Постановление Конституционного суда от 3 апреля 1998 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности п. 1, 3 и 4 ст. 32 и п. 2 и 3 ст. 49 Федерального закона от 15 июня 1996 г. “О товариществах собственников жилья” в связи с запросом Советского районного суда города Омска», что данные пункты закона не соответствуют Конституции РФ.

Таким образом стало возможным неучастие собственника квартиры в коллективном управлении домом, если оно осуществляется ТСЖ. Фактически Конституционный суд РФ признал, что свобода выбора одного собственника важнее, чем права других собственников в этом здании. Но если, скажем, один собственник не участвует в управлении общей недвижимостью, то тем самым он ущемляет права других собственников в этом здании, поскольку потребление услуг в многоквартирном доме носит коллективный характер. При этом необходимо отметить, что членство в уже созданном объединении является обязательным для собственников жилья во всех странах, кроме РФ.

Создание же ТСЖ в РФ происходит крайне медленно, процесс идет очень трудно, что не позволяет сформировать четко выраженные позиции со стороны спроса. Причина медленных темпов организации и не столь значительного количества объединений жильцов в том, что данные объединения по своей социальной природе ориентированы на представителей среднего класса по доходам и на достаточно однородный круг участников объединения, в то время как сейчас в многоквартирных домах проживают самые разнообразные по своему социальному статусу потребители. Попытки преобразовать эти структуры в ТСЖ довольно затруднительны, поскольку для того, чтобы объединение было хорошо работающей структурой, нужна социальная однородность, а это возможно только в условиях, когда товарищество формируется на стадии строительства жилищного фонда.

Все эти обстоятельства в конечном счете потребовали от федерального центра дальнейшего усовершенствования законодательной базы, регулирующей отношения в жилищной сфере.

4-й этап: с 2004 г. и по настоящее время. Он обусловлен принятием Жилищного кодекса РФ от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ [3], в рамках которого была упорядочена законодательная база в области жилищной собственности и определены дальнейшие приоритеты жилищной политики. В рамках принятого кодекса была законодательно зафиксирована ответственность собственника за состояние и управление жилищным фондом, включая системы коллективного пользования, а также капитальный ремонт. Для этого были предложены на выбор три формы управления: ТСЖ как некоммерческая организация, управляющая компания или сами собственники.

Более того, со вступлением ЖК РФ в силу в полной мере были урегулированы жилищные отношения: определены их участники (ст. 4); основания возникновения жилищных прав и обязанностей, нормы защиты жилищных прав (ст. 10, 11); полномочия органов государственной власти РФ и субъекта РФ, а также органов местного самоуправления (ст. 12–14). Важным моментом стала проработка объектов вещных прав, определены виды жилых помещений, назначение и пределы использования (ст. 15–17), виды жилищного фонда в зависимости от формы собственности (ст. 18), права и обязанности собственника жилого помещения (ст. 30). Особое место занимают нормы, регулирующие отношения собственности на общее имущество в многоквартирном доме: право собственности на общее имущество собственников помещений в многоквартирном доме (ст. 36), определение долей в праве общей собственности на общее имущество в многоквартирном доме (ст. 37). Целый ряд статей регулирует отношения социального найма: предоставление жилого помещения по договору социального найма (ст. 49), права и обязанности наймодателя жилого помещения по договору социального найма (ст. 65), права и обязанности нанимателя жилого помещения по договору социального найма (ст. 67). Статьи, посвященные коллективным формам собственности, (Жилищные и жилищно-строительные кооперативы (ст. 110), ТСЖ, права, обязанности (ст. 135, 137, 138), права членов ТСЖ и не являющихся членами товарищества в многоквартирном доме (ст. 143), выбор способа управления многоквартирным домом (ст. 161)), содержат требования, регулирующие деятельность по управлению многоквартирными домами.

Проведенный выше анализ этапов трансформации отношений собственности в жилищной сфере показывает, что инициированные в начале 1990-х гг. в России рыночные реформы выразились в создании около 30 млн собственников путем приватизации жилья. Произошла приватизация объектов инженерной инфраструктуры, жилищно-эксплуатационных и ремонтно-строительных организаций. Однако инициированная на начальном этапе реформ жилищной сферы приватизация жилья вследствие значительных масштабов, естественно, не могла быть окончена в короткие сроки, что и послужило основой возникновения второго этапа реформ. При этом выяснилось, что не все жители, даже при условии бесплатной приватизации жилья, готовы

или могут стать собственниками. Такое положение дел привело государство к осознанию необходимости поддержки малообеспеченных слоев населения путем предоставления им жилья в социальный наем. Основой же формирования третьего этапа стали те преобразования, которые произошли на первых двух, породивших значительное количество собственников жилья, отношения между которыми по поводу управления, эксплуатации и сохранения жилищного фонда требовали регулирования. Таким образом, на законодательном уровне было провозглашено создание управляющих компаний, ТСЖ, а также разделены функции заказчика и подрядчика. Сформированная таким образом за прошедшие три этапа законодательная база, регулирующая отношения собственности в жилищной сфере, оказалась достаточно разобщенной, что в свою очередь и дало начало четвертому этапу, выразившемуся в принятии ЖК РФ.

В итоге проведенных преобразований ситуация в жилищном секторе экономики кардинально изменилась. В то же время следствием этих преобразований отношений собственности стали проблемы, требующие особого внимания.

Формирование института эффективного собственника в многоквартирных домах. На сегодняшний день основу жилищного фонда большинства муниципальных образований составляют многоквартирные дома, остающиеся в муниципальной собственности. Это около 97% от общего числа многоквартирных домов, и только 3% приходится на долю ТСЖ [4] с приватизированными в них квартирами. Однако приватизация квартир в муниципальных домах в России создала своеобразный гибрид, муниципальный многоквартирный дом с приватизированными в нем квартирами. Приватизация жилья привела не к возникновению домовладельцев в РФ, а к возникновению владельцев квартир и даже владельцев комнат. Многоквартирный дом как целое до сих пор лишен хозяина и, как следствие, управляющего, что неизбежно приводит к его бесхозности, а значит, ускоренному разрушению.

При этом вплоть до последнего времени в жилищной сфере не ставился вопрос образования института домовладельца (эффективного собственника), который в полной мере заинтересован в поддержании и развитии своего имущества. При этом существующие формы управления и ТСЖ вопрос о формировании эффективных собственников жилья не решают. Они в лучшем случае могут рассматриваться как форма организации управления. Без наличия института домовладельца (эффективного собственника) все проводившиеся, проводящиеся и иницируемые реформы жилищной сферы теряют всякий смысл.

Однако, как уже отмечалось ранее, на первом плане проводимых реформ была только приватизация, т.е. бесплатная передача жилых помещений. Новая структура отношений собственности на жилье детально не определялась. Приватизация, как известно, осуществлялась путем разгосударствления жилья, т.е. переходом государственной собственности в частную собственность, чему в основном был посвящен Закон о приватизации. Таким образом, вопрос о собственности в многоквартирных зданиях остался нерешенным.

Из этого следует, что законодательством как бы допускалось перекрестное владение внеквартирными поме-

щениями и оборудованием. С одной стороны, муниципалитету все еще принадлежит жилищный объект в целом, но без тех помещений, которые переданы в частную собственность. С другой стороны, собственникам жилых помещений в кондоминиуме, которым, собственно, уже является дом после приватизации даже одной квартиры, принадлежат лестницы, лифты, крыши и другие места общего пользования (на основе совместной долевой собственности). На практике эти противоречия не преодолены до сегодняшнего дня. Как следствие на конец 2012 г. в РФ зарегистрировано всего 26,3 тыс. ТСЖ в многоквартирных домах, что составляет лишь 3% от общего числа многоквартирных домов в РФ [4].

Преодоление социальной неоднородности жилья.

Проведение приватизации жилья, которая к 2012 г. достигла 77% от общего числа жилых помещений, подлежащих приватизации, и акционирования предприятий, предоставляющих жилищно-коммунальные услуги, не только не привело к улучшению качества жилых помещений, но сопровождалось усилением дифференциации жилья внутри зданий (по качеству квартир). Жилые здания представляют собой гибриды, смесь разнородных собственников, а также коммерческих нанимателей, социальных нанимателей и посторонних собственников нежилых помещений. Среди всех этих собственников квартир в доме существует сильная социальная неоднородность: наряду с состоятельными жильцами в доме могут проживать и так называемые маргиналы, которые могут создать различного рода проблемы (затопление, пожар и т.д.). При этом общеизвестно, что только дом в целом, а не отдельная квартира, способен предоставить его жильцам весь требуемый комплекс услуг.

Подобное неоднородное жилье – поразительно устойчивая и самовоспроизводящаяся форма. Более того, неоднородное жилье не поддается реформированию и является тормозом на пути всех проводимых изменений в жилищной сфере.

Формирование муниципального социального жилья.

Муниципальное жилье, имеющее социальные цели для поддержки малоимущих горожан и недееспособных лиц, невероятно важно для современного состояния платежеспособности населения. Муниципализация жилого фонда, при отсутствии средств для нового строительства, также вполне рациональна.

В общем случае описание возникновения муниципального жилья в европейских странах предполагает использование терминов «дома дешевых квартир». Предложение дешевого жилья было связано с трудностью предоставления качественного жилья по низким ценам. Экономия оказалась возможной либо на качестве жилья, либо на количестве услуг. Создание и эксплуатация дешевого жилья предполагало несколько возможных решений.

Во-первых, создание жилья, дешевого из-за уровня своей комфортности (ограничение площади и объемов помещений исключительно санитарными нормами; конструктивные особенности, например, уклон лестниц, более крутых, чем в обычных домах; ограничение на пользование услугами, которые сегодня принято определять как коммунальные: ограничение объема подачи воды и времени подачи электричества и т.д.).

Во-вторых, неполная оплата жилья, часть платежей за которое выполняется муниципалитетом или государством. Причем муниципальная оплата при более конкретном знании действительной ситуации оказалась более эффективной. Обычно исключалась оплата затрат на строительство. При реализации доплаты нередки ограничения на срок использования дешевого жилья. Льгота носит временный характер – на период выхода человека, которому она предоставляется, из кризиса и перехода его в разряд налогоплательщиков.

Необходимость в дешевом жилье определялась низким уровнем жизни части населения. Остальное население решало жилищные проблемы за счет собственных средств при поддержке государства. В ряде стран (или городов), где уровень жизни населения достаточно высок, проблемы такого жилья нет.

Дешевое жилье специально может и не строиться. Во многих западных странах основным механизмом, благодаря которому низкокачественное жилье может поступать на рынок, является естественное старение и разрушение жилищного фонда. До тех пор, пока строение способно обеспечивать кров для малоимущих, оно не должно идти на снос. Хотя качество такого жилья низкое, оно может соответствовать возможности проживания лиц с низкими доходами. Такое жилье, в случае отказа от него владельцев, может быть муниципализировано или национализировано с компенсацией или без нее.

Возможны и рациональные ситуации временной муниципализации для проведения крупномасштабных реконструкций и оздоровления жилых кварталов. Такая муниципализация с конца XIX в. носила название добровольных и принудительных переделов, при которых практиковалось временное отчуждение собственности и возврат ее по достижении целей. (Механизм таких переделов достаточно подробно освещен в дореволюционной русской литературе, и хотя в настоящее время в этих механизмах произошли некоторые изменения, логика их проведения осталась прежней.)

В мировой практике отношение к нерыночным переходам жилищного фонда определено целесообразностью мер, часто имеющих политический характер.

Описанные выше проблемы определяют приоритеты современной жилищной политики как на государственном, так и на муниципальном уровнях.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Экономические реформы в России: на пороге структурных перемен* // Доклад Мирового банка реконструкции и развития. М., 1993. С. 245–247.
2. *Косарева Н.Б.* Государственная жилищная политика в России в 1991–2008 гг. // Институт экономики города. URL: <http://www.urbanecomics.ru/> (дата обращения 10.09.2013).
3. *Жилищный Кодекс РФ от 29 декабря 2004 года № 188-ФЗ* (в ред. Федерального закона от 25.12.2012 № 271-ФЗ). М.: ГАРАНТ, 2013.
4. *Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики.* URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/plan/ (дата обращения 03.12.2012).

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 20 октября 2013 г.

**TRANSFORMATION OF OWNERSHIP RELATIONS IN THE HOUSING SECTOR OF ECONOMY
AND THE PRIORITIES OF CONTEMPORARY HOUSING POLICY.**

Key words: housing privatization; ownership of housing; housing policy; housing law; effective owner; social heterogeneity of housing; municipal social housing.

Transformation of ownership relations in the housing sector deserves special consideration because at various stages of this process there were new, unknown in terms of administrative system problems, the necessity of comprehension of which dictates simultaneously the search for adequate ways to solve them by means of the housing policy. During the entire period of transformation of property relations in the housing sector from 1991 to 2013 four major stages can be singled out. The first stage (1991–1992) began with the adoption of the Federal Law "On Privatization of the Housing Stock of the Russian Federation", No. 1541-1-FZ of July 4, 1991, in accordance with which the process of privatization of state and municipal housing stock started. At the second stage (1993–1995) the starting point of transformations was the adoption of the Law "On Foundations of Federal Housing Policy" No. 4218-1 FZ of December 24, 1992, as well as the Constitution of the Russian Federation of December 12, 1993, which contain the basic principles of legal regulation of housing relations in market conditions. The law "On the Fundamentals of the Federal Housing Policy" can be called a Declaration of Intent to reform the housing sector [2, p. 2] as at that time the Soviet Housing Code of the RSFSR adopted in 1983 was still in act. The third stage (1996–2003) is characterised by the formation of institutional relations connected with the problems of separation of ownership and management of privatized housing, maintenance of the housing fund. This situation was due to the requirements of the market: need to fight against monopolies, development of competition and improvement of the quality of housing and communal services, as well as residents' involvement in the process of housing management and increase of their responsibility for the property. The fourth stage (2004 – present) is driven by the adoption of the Housing Code of the Russian Federation on December 29, 2004, No. 188-FZ [3], which ordered the legislative framework in the field of residential ownership and defined further priorities for housing policy. As a result of the transformations, the situation in the housing sector of the economy has changed dramatically. At the same time the consequences of these transformations of ownership relations were problems requiring special attention. Such problems were: the need for formation of the institution of the effective owner in apartment houses, overcoming social heterogeneity of housing, formation of municipal social housing.

REFERENCES

1. *Ekonomicheskie reformy v Rossii: na poroge strukturnykh peremen* // Doklad Mirovogo banka rekonstruktsii i razvitiya. M., 1993. S. 245–247.
2. *Kosareva N.B.* Gosudarstvennaya zhilishchnaya politika v Rossii v 1991–2008 gg. // Institut ekonomiki goroda. URL: <http://www.urbanecomomics.ru/> (data obrashcheniya 10.09.2013).
3. *Zhilishchnyy Kodeks RF ot 29 dekabrya 2004 goda № 188-FZ* (v red. Federal'nogo zakona ot 25.12.2012 № 271-FZ). M. : GARANT, 2013.
4. *Ofitsial'nyy sayt Federal'noy sluzhby gosudarstvennoy statistiki.* URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/plan/ (data obrashcheniya 03.12.2012).