Реформа жилищно-коммунального хозяйства: особенности выбранной модели

Глава 17

Специфика российских реформ состояла в том, что в отдельных секторах экономики приоритет отдавался более постепенным преобразованиям. Тем самым, сравнив ход, особенности и последствия трансформации в тех сферах, где проводились быстрые, радикальные реформы, и в тех, где был выбран более мягкий вариант, можно оценить различные подходы более объективно и достоверно, чем на основе просто теоретических рассуждений. Безусловно, подобное сравнение не может продемонстрировать последствия градуалистского подхода в российских условиях в полной мере, поскольку не включает в себя проблемы, связанные с формированием макроэкономической ситуации. Однако, в первую очередь с точки зрения микроэкономики, оно дает базу для серьезных размышлений.

Одной из отраслей, в которых применяется градуалистский подход, является жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ). Если рассмотреть жилищную сферу в целом, то с точки зрения процесса реформирования в ней отчетливо выделяются два разных блока: новое строительство и развитие рынка жилья, с одной стороны, и ремонт, эксплуатация и предоставление коммунальных услуг в существующем жилищном фонде — с другой. Если первый из этих блоков характеризуется достаточно динамичным развитием и быстрым темпом институциональных преобразований, то в рамках второго реализовывался постепенный, более мягкий вариант реформ. Анализ хода и результатов преобразований в рамках второго блока за последние пять лет представляет особый интерес, причем не только с точки зрения перспектив развития одного, отдельно взятого жилищного сектора, но и в контексте гораздо более широких дискуссий о преимуществах и недостатках шоковых и градуалистских методов институциональных реформ. В данном случае

под термином “реформы жилищно-коммунального хозяйства” мы будем понимать преобразования именно второго блока, то есть институциональных механизмов поддержания и функционирования существующего жилищного фонда.

17.1 Общая характеристика жилищно-коммунального хозяйства советского периода

ЖКХ в определенном смысле представляет собой народное хозяйство в миниатюре. Производители и поставщики жилищно-коммунальных услуг работают как на потенциально высококонкурентных рынках (в первую очередь эксплуатация жилья), так и в сферах, отнесенных к естественным монополиям (значительная часть коммунальных услуг). Тем самым в рамках анализа жилищно-коммунального хозяйства можно проследить эволюцию различных типов рынков в ходе постепенных институциональных преобразований. Потребителями жилищно-коммунальных услуг является все население страны, а их оплата существенно влияет на формирование прожиточного минимума и в целом бюджета семьи. В рамках проведения жилищно-коммунальной реформы осуществлялась попытка сохранения двух уровней тарифов (для производителей и потребителей) и сознательного приспособления уровня тарифов в этом секторе к динамике доходов населения как альтернатива либерализации цен. Результаты подобного подхода также представляют большой концептуальный интерес.

Исходная ситуация в ЖКХ, сложившаяся к началу реформ, являлась вполне типичной в условиях административно-командной системы с точки зрения технических характеристик, институциональной структуры, взаимоотношений производителей и потребителей, механизмов формирования цен (тарифов). Для нее были характерны те же самые пороки, которые обуславливали общую неэффективность функционирования экономики: подавляющее господство государственной собственности; высокая централизация управления даже в тех случаях, когда это не было обусловлено технологически; искусственная монополизация рынков; высокая дотационность, обусловленная механизмами централизованного ценообразования. Все это в совокупности формировало искаженную мотивацию экономических агентов в этой

сфере, ориентируя ее на тип хозяйственного поведения, который принято называть “затратным механизмом”.

Таблица 17.1

Структура жилищного фонда Российской федерации и г. Москвы по состоянию на июнь 1990 г. (в %)

Принадлежность жилищного фонда	Россия	Сельские поселения	Городские поселения	Москва
Весь жилищный фонд, в том числе:	100	100	100	100
государственный жилищный фонд, в том числе:	67	37	79	90
местных Советов	25	2	35	70
предприятий и организаций	42	35	44	20
общественный (например, колхозов)	3	9	1	0
жилищный фонд ЖСК	4	0	5	10
в личной собственности граждан	26	54	15	0

Источник: Раймонд Страйк, Надежда Косарева. Реформа жилищного сектора России 1991-1994. Москва, 1994, с. 9

В таблице 17.1 приведены данные, характеризующие структуру собственности на жилищный фонд в Российской Федерации по состоянию на июнь 1990 года. Они демонстрируют доминирующую роль государственной собственности в этой сфере, особенно преобладавшей в крупных городах. Государственный жилищный фонд в целом по России составлял 67% всего жилищного фонда, 79% городского жилищного фонда и от 80 до 90% в таких городах, как Москва, Санкт-Петербург, Екатеринбург, Новосибирск[350]. Государственный жилищный фонд состоял из жилищного фонда местных Советов народных депутатов и ведомственного жилищного фонда, находившегося в ведении предприятий, учреждений и органов государственного управления. Причем последний составлял большую часть государственного жилищного фонда, более 60%. Во многих городах почти все жилье было ведомственным. Индивидуальное жилье, находящееся в личной соб-

[350] В Москве государственный жилищный фонд составлял 89,5% всего жилищного фонда, в Санкт-Петербурге - 84,4%; в Екатеринбурге - 87,3%; в Новосибирске - 80,4%. (См.: Раймонд Страйк, Надежда Косарева. Реформа жилищного сектора России 1991-1994. Москва, 1994, с. 9).

ственности граждан, в основном концентрировалось в сельской местности и небольших городах. В течение длительного времени существовал запрет на индивидуальное жилищное строительство в городах с населением более 100000 человек. Жилищные кооперативы составляли незначительную часть жилищного фонда, их доля была существенной лишь в некоторых крупных городах.

Структура управления жилищным фондом представляла собой высокоцентрализованную систему. Управленческая вертикаль: Министерство жилищно-коммунального хозяйства РСФСР — областные управления ЖКХ — городские управления ЖКХ — позволяла регулировать из центра все основные процессы, происходящие в жилищной сфере, хотя эта сфера одновременно находилась в ведении местных Советов. Организации, предоставляющие жилищно-коммунальные услуги, не обладали необходимой самостоятельностью, и либо вообще не имели прав юридического лица, либо были необоснованно укрупнены (например, в какой-то момент стало “модным” иметь одно многоотраслевое предприятие жилищно-коммунального хозяйства на город). Услуги предоставлялись на монопольной основе не только в тех случаях, когда это предопределялось технологическими условиями (как в тепло- и водоснабжении), но и при наличии широких потенциальных возможностей для конкуренции (как в сфере эксплуатации жилья). Как и многие другие отрасли, жилищно-коммунальное хозяйство пережило период активных организационных перемен: министерство преобразовывалось в комитет, на региональном уровне вместо управлений создавались территориально-производственные объединения и т.п., однако суть взаимоотношений при этом фактически не менялась.

Тарифы на жилищно-коммунальные услуги сознательно поддерживались на чрезвычайно низком уровне и дотировались государством на 80-90%. С учетом платежей за коммунальные услуги квартирная плата в 1990 году составляла примерно 2.5% среднего дохода семьи рабочего или служащего[351], что рассматривалось как одно из важнейших социальных завоеваний и одна из социальных гарантий, предоставляемых населению.

[351] Там же, с. 10.

Технические решения в области конструкции зданий, а также предоставления коммунальных услуг ориентировались в первую очередь не на максимально эффективное использование всех видов ресурсов, что в условиях централизованного ценообразования и отсутствия финансовых ограничений не являлось реальной целью, а на удобство централизованного управления подобными системами. Поэтому, вне зависимости от экономической эффективности, приоритет отдавался крупным, концентрированным, масштабным вариантам, таким, например, как система центрального отопления, когда подавляющая часть тепла поступает в город из одного источника — от ТЭЦ. При этом возможные преимущества децентрализованного теплоснабжения не оценивались и не принимались во внимание. В результате одной из принципиальных проблем стали огромные потери в теплосетях, протяженность которых во многих случаях превышает все рациональные пределы. В дополнение к этому, по оценке специалистов, до 30% тепла и до 20% воды теряется из-за недостатков теплоизоляции и других конструктивных дефектов зданий (в частности, они практически не приспособлены к установке индивидуальных счетчиков потребления тепла и воды в квартирах).

17.2 Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства

Очевидно, что жилищно-коммунальное хозяйство было обременено тем же тяжелым наследием, и его реформирование предполагало решение в целом того же комплекса задач, что и в любом другом секторе экономики. Тем не менее, подходы в этой области оказались принципиально иными. Можно выделить три основных фактора, обусловивших воплощение постепенного, градуалистского подхода к реформам в этой сфере.

Во-первых, в конце 1991 года Верховным Советом Российской Федерации было принято Постановление “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”. В соответствии с этим Постановлением, государ-

ственный жилищный фонд, ранее находившийся в ведении местных Советов, вместе с соответствующими объектами инженерной инфраструктуры, а также жилищно-эксплуатационные и ремонтно-строительные организации передавались в муниципальную собственность. В дальнейшем в ряде нормативных актов было закреплено, что и ведомственный жилищный фонд также должен передаваться от приватизированных предприятий в собственность муниципалитетов. Таким образом, была создана база для сосредоточения решений, касающихся жилищного фонда, на местном уровне.

Это привело к разрушению централизованной вертикали управления жилищно-коммунальным хозяйством и появлению многообразных вариантов управленческих структур в этой сфере на местах. Разброс был достаточно большим. Если, например, в Волгограде даже спустя несколько лет после начала реформ организации, обслуживающие жилье, не получили хотя бы прав юридического лица, то в Новочеркасске (Ростовская обл.) компания по обслуживанию жилья в самом начале была приватизирована и в дальнейшем функционировала как частное предприятие. Тем не менее, типичным являлось создание нескольких крупных муниципальных предприятий по обслуживанию жилья (жилищных трестов), деятельность которых подвергалась весьма слабому контролю со стороны городской администрации. Фактически они соединяли в себе функции и заказчика, и подрядчика: сами определяли план работ, собирали деньги с населения и получали дотации из местного бюджета, и не несли особой ответственности ни перед собственником жилищного фонда — муниципалитетом, ни перед непосредственными потребителями. Во многих местах возникла целая иерархия подобных организаций с недостаточно ясным распределением функций между различными уровнями.

В сфере коммунальных услуг обычно образовывались муниципальные предприятия Водоканал и Теплосети, отвечающие, соответственно, за обеспечение потребителей водой и теплом и включающие в себя как местные мощности по производству данных услуг, так и распределительные сети. В целом складывающаяся структура отличалась громоздкостью, многозвенностью, нерациональным распределением прав и обязанностей между различными органами и сохранением высокого уровня монополизации жилищно-коммунальной сферы.

Не только вопросы управления, но и другие аспекты функционирования жилищного сектора во многом определялись на местах, хотя и было установлено, что жилищная политика является сферой более высокого уровня, чем муниципальный, а именно совместного ведения федерации и ее субъектов. Поскольку не было найдено адекватных рычагов воздействия со стороны федерации на решения муниципального уровня, жилищные реформы по темпам осуществления и выбору приоритетов несли на себе существенный отпечаток местных особенностей.

Во-вторых, при проведении масштабной либерализации цен с 1 января 1992 года было принято решение не затрагивать уровень тарифов на жилищно-коммунальные услуги для населения. Причем эти тарифы не только не были либерализованы, не было осуществлено даже их повышение. Фактически они продолжали оставаться на уровне 1928 года, когда, например, квартирная плата за 1 м^2 площади была установлена в размере 13,2 — 16,5 копеек в месяц. Тем самым был упущен момент для формирования механизмов финансирования жилищных и коммунальных услуг за счет потребителей, что могло бы создать у них мотивацию для осуществления быстрых институциональных изменений в этой сфере. Более того, в 1992-1993 годах, когда происходила адаптация ценовых и финансовых пропорций к новым условиям, уровень покрытия затрат жилищно-коммунального хозяйства за счет населения резко снизился, упав почти до нуля.

В-третьих, радикальным преобразованиям в жилищной сфере препятствовал принятый порядок приватизации жилья. Законодательство России в этой области исходило из принципа фактически бесплатной приватизации. Причем устанавливалось, что данный процесс является добровольным, по времени срок бесплатной приватизации не ограничивался, и собственники приватизированных квартир не обязаны были брать на себя какие-либо обязательства по управлению тем комплексом недвижимости (зданием), в котором находилась их квартира. Тем самым темпы преобразований отношений собственности в жилищном фонде, затрагивающие механизмы управления и обслуживания жилья, оказывались в жесткой зависимости от желания владельцев приватизированных квартир образовывать товарищества собственников жилья (кондоминиумы) и принимать места общего пользования в общедолевую собственность. В противном случае здание сохранялось в муници-

пальной собственности, даже если значительная часть квартир в нем была приватизирована. Любые другие варианты преобразования отношений собственности на существующие муниципальные здания блокировались бессрочным правом жильцов на приватизацию своих квартир.

В результате процесс приватизации в основном затронул формирование рынка жилья, но существенно не повлиял на организацию управления и обслуживания жилищного фонда. В принципе механизмы предоставления жилищно-коммунальных услуг и их оплаты, роль жильцов в этом процессе могут быть абсолютно одинаковыми в доме, где 100% квартир приватизированы, и в доме, где нет ни одной приватизированной квартиры.

Хотя отдельные документы по реформе жилищно-коммунального хозяйства принимались на протяжении 1992 года, основные подходы в этой области определились начиная с декабря 1992 года, когда вступил в силу закон “Об основах федеральной жилищной политики”, и затем были конкретизированы в 1993 году в ряде нормативных актов. Среди них можно отметить: Указ Президента РФ №8 от 10 января 1993 г. “Об использовании объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения приватизируемых предприятий”; Постановление Правительства РФ №935 от 22 сентября 1993 г. ”О переходе на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг и порядке предоставления гражданам компенсаций (субсидий) при оплате жилья и коммунальных услуг”; Указ Президента РФ №2275 от 23 сентября 1993 г. “О временном положении о кондоминиумах”; Постановление Правительства РФ № 1325 от 23 декабря 1993 г. “О финансировании объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, передаваемых в ведение местных органов исполнительной власти при приватизации предприятий“; Постановление Правительства РФ №1329 от 23 декабря 1993 г. “О дополнении к Постановлению Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 г. № 935” и т. п. Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства, заложенная в этих документах, в дальнейшем не пересматривалась, новые решения в этой области лишь развивали и незначительно видоизменя-

ли исходные подходы[352]. Основные идеи, заложенные в концепцию реформы жилищно-коммунального хозяйства, сводились к следующему.

В области оплаты жилья и коммунальных услуг была принята стратегия ее постепенного повышения. При этом в городах предполагалось создать систему социальной поддержки малообеспеченных семей, не способных по своему уровню дохода оплачивать установленную долю расходов на жилищно-коммунальные услуги. Механизм предоставления жилищных субсидий исходил из их добровольно-заявительного и адресного характера. Субсидии предполагалось выдавать в том случае, если расходы семьи на жилищно-коммунальные услуги превышали нормативно установленную долю в семейном доходе и исходя из социальной нормы площади жилья, утвержденной в данном регионе[353].

Первоначально предполагалось довести уровень покрытия затрат за счет населения до 100% за пять лет равными долями в соответствии с графиком, отраженным в таблице 17.2. В дальнейшем от такой жесткой схемы отказались, оставив лишь задачу перейти за пять лет к бездотационному режиму функционирования жилищно-коммунального хозяйства. В начале 1996 года Государственная Дума приняла решение о продлении этого срока с пяти до десяти лет, в результате чего достижение 100-процентного уровня покрытия затрат за счет населения было отодвинуто до 2003 года.

---

[352] Можно отметить следующие нормативные акты в этой области: Постановление Правительства РФ №235 от 7 марта 1995 г. “О порядке передачи объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения федеральной собственности в государственную собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность”; Указ Президента РФ №432 от 29 марта 1996 г. “О развитии конкуренции при предоставлении услуг по эксплуатации и ремонту государственного и муниципального жилищных фондов”; Закон РФ №72-ФЗ от 15 июня 1996 г. “О товариществах собственников жилья”; Постановление Правительства РФ №707 от 18 июня 1996 г. “Об упорядочении системы оплаты жилья и коммунальных услуг”.

[353] Норматив, установленный в м^2 площади на одного человека на региональном уровне исходя из средней обеспеченности жильем на данной территории и обычно дифференцированный для семей различного размера и состава.

Таблица 17.2

График перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг населением в соответствии с Постановлением Правительства РФ № 935 от 22 сентября 1993 года

Годы	Предельный уровень затрат на содержание жилья и коммунальные услуги, покрываемый платежами населения (в %)	Максимально допустимая доля расходов на жилищно-коммунальные услуги в совокупном доходе семьи (в %)
1994	15-20	10
1995	20-40	15
1996	40-60	15
1997	60-80	15
1998	100	20

В то же время концепция реформ ориентировала на осуществление институциональных преобразований, способствующих снижению затрат и повышению качества предоставления услуг в жилищно-коммунальной сфере. Предполагалось упростить структуру управления ЖКХ, снизить ее многозвенность и одновременно произвести разделение функций заказчика и подрядчика. Ключевым элементом в данной структуре должна была стать Служба Заказчика, создаваемая в форме муниципального учреждения или муниципального предприятия. В функции этой службы входило заключение договоров с различными предприятиями жилищно-коммунального хозяйства, контроль за качеством их работы и оплата предоставляемых ими услуг за счет концентрации в своих руках платежей населения и бюджетных дотаций, выделяемых на эти цели. В условиях медленного преобразования реальных отношений собственности эта служба выступала бы в качестве представителя жильцов муниципального жилищного фонда, действуя во взаимоотношениях с подрядчиками в интересах жителей.

В тех сферах, где это технологически возможно, и в первую очередь в обслуживании жилья, провозглашался принцип конкурсного отбора подрядчиков с целью снижения стоимости услуги и повышения ее качества. В принципе предполагалось, что муниципальные и частные предприятия должны иметь равные возможности участия в конкурсах, и дискриминация частных фирм как в ходе, так и после проведения конкурса не должна допускаться. Что касается вопросов регулирования локальных естественных монополий, то в тот период они не были

предметом специального рассмотрения в нормативных документах по жилищной реформе.

Была принята также нормативная база для создания товариществ собственников жилья (кондоминиумов). Подобные товарищества должны были формироваться на добровольной основе, хотя в случае принятия решения о создании товарищества устанавливалось обязательное членство в нем всех собственников жилых и нежилых помещений в здании. С точки зрения предоставления дотаций из местного бюджета товарищества должны были находиться в равных условиях с муниципальным жильем, тем самым создание товарищества не означало резких изменений в уровне оплаты жилья и коммунальных услуг для проживающих в доме. Одновременно товарищества могли получать дополнительный доход за сдачу в аренду нежилых помещений и использовать его на цели благоустройства здания. Тем самым в рамках принятой концепции обеспечивались некоторые стимулы для создания товариществ и, соответственно, для ускорения преобразования отношений собственности в жилищном секторе. Процесс создания товариществ получил законодательное оформление с принятием Закона РФ “О товариществах собственников жилья”.

Еще одной сферой институциональных преобразований в жилищном секторе стал ведомственный жилищный фонд, в первую очередь, приватизируемых предприятий. Этот фонд не мог входить в состав приватизируемого имущества и должен был передаваться в собственность муниципалитетов в течение не более чем шести месяцев с момента приватизации предприятия. До этого момента он оставался “на балансе” предприятия, то есть оно по прежнему несло ответственность за административное и финансовое обеспечение функционирования этого фонда, но не могло принимать решения по его распоряжению и использованию.

Хотя в различных документах по-разному трактовался вопрос об источниках финансирования дополнительно принимаемого муниципалитетом жилья, реально таких источника сформировалось два. Во-первых, на муниципальном уровне мог вводиться налог в размере не более 1,5% от объема реализованной продукции предприятий на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, причем реально взимаемый налог уменьшался на объем расходов

предприятия по содержанию объектов социальной сферы, находящихся у него на балансе. Предприятия, не имевшие социальной сферы либо уже передавшие ее муниципалитету, должны были выплачивать налог в полном объеме. Во-вторых, из федерального бюджета выделялись трансферты на приемку ведомственного жилищного фонда.

Оценивая в целом эту программу, можно отметить, что в большинстве сфер она открыто придерживалась принципа постепенности осуществления преобразований, характерного для градуалистского подхода. Предполагалось, что муниципальные власти по доброй воле либо под давлением бюджетных ограничений сами проведут необходимые институциональные реформы, в конечном счете подрывающие их возможность бесконтрольных действий в жилищно-коммунальной сфере, и создадут предпосылки для более глубоких преобразований. Нежелание быстрых, насильственных действий в этой области проявлялось, например, в отрицании “всеобщей кондоминизации” жилищной сферы как аналога “всеобщей коллективизации” сельского хозяйства.

Одновременно считалось, что сохранение относительно низких тарифов на жилищно-коммунальные услуги и лишь постепенное их изменение позволит снизить социальное напряжение при проведение радикальных реформ в других сферах, сыграв роль своеобразного социального буфера. В одной из первых работ, посвященных преобразованиям в жилищном секторе России, достаточно типичным образом характеризовались причины того, что “правительство отвергло “шоковую терапию” при повышении квартплаты”: “Во-первых, с политической точки зрения совершенно невозможно было принять закон, предусматривающий такие резкие изменения в жилищной политике. Во-вторых, возможности ускорения этого процесса сдерживаются отсутствием информации … никто не знает, сколько же стоит сегодня содержание жилья в Российской Федерации. … В-третьих, благодаря постепенному подходу появляется больше времени для роста доходов населения”[354].

---

[354] Раймонд Страйк, Надежда Косарева. Реформа жилищного сектора России 1991-1994. Москва, 1994, с.95-96.

17.3 Результаты реформы жилищно-коммунального хозяйства, 1994-1997 годы

Концепция реформы, рассмотренная нами выше, с небольшими изменениями осуществлялась на практике в течение более чем трех лет, предоставив достаточно обширный материал для оценки ее реалистичности и эффективности. Основные выводы, которые можно сделать на основе накопленного опыта, сводятся к следующему.

Сразу бросается в глаза, что *среди городов России произошла глубокая дифференциация по темпам, направлениям и степени комплексности осуществляемых жилищных реформ. Принципиальную роль с этой точки зрения играли уровень понимания проблемы и реальные интересы местных властей, что, судя по всему, имело более важное значение, чем объективные характеристики (размер населенного пункта, финансовое состояние и т.п.).* Так, в ряде городов, где до начала реформ практически весь жилищный фонд принадлежал крупным предприятиям, местные власти проявили достаточно высокую активность в его приемке, часто несмотря на связанные с этим финансовые трудности. Например, жилищный фонд небольшого города Волхова (Ленинградская обл.) с 1992 по 1996 год в результате приемки ведомственного фонда возрос в три раза. Город Череповец (Вологодская область), в муниципальной собственности которого находилось лишь 11.5% жилищного фонда города, начал принимать ведомственный фонд от четырех крупнейших предприятий, расположенных на его територии, еще в 1992 году и почти завершил этот процесс в течение 1995 года. Можно предположить, что это объяснялось в первую очередь стремлением городского руководства обрести действительную самостоятельность и получить в свои руки реальный объект управления.

Одновременно, как видно из таблицы 17.3, более крупные города с более диверсифицированным городским хозяйством, не имевшие подобного стимула, по возможности затягивали процесс приемки ведомственного жилья. Установленный в нормативных документах шестимесячный срок на передачу муниципалитету социальных активов приватизированных предприятий нарушался практически повсеместно.

Таблица 17.3

Доли муниципального и ведомственного жилищного фонда в некоторых городах России (в %)

	Владимир		Рязань	
	1992	1995 (3 кв.)	1992	1995 (3 кв.)
Доля муниципального жилищного фонда	58,4	65,1	50,5	62,3
Доля ведомственного жилищного фонда	41,6	34,9	49,5	37,7

Источник: Шейла О'Лири, Стивен Батлер и др. Программа освобождения российских предприятий от муниципального жилищного фонда. Москва. 1996 (Институт экономики города. Фонд "Институт экономики города"), с. 18.

Даже если не принимать во внимание те достаточно многочисленные случаи, когда местные власти вообще игнорировали проведение жилищной реформы и сохраняли систему организации жилищно-коммунального хозяйства в неизменном виде, можно сделать вывод, что в целом в результате осуществления преобразований в разных городах сформировались совершенно различные принципы и структуры управления жилищно-коммунальным хозяйством. Причем в случаях неполного, одностороннего восприятия предложенной концепции результаты вполне могли вступать в противоречие с ее основополагающими принципами.

Наиболее часто встречающиеся случаи подобного рода связаны с тем, что наряду с созданием новых управленческих структур (например, службы заказчика и ее подразделений на местах) сохраняются старые организации, выполняющие аналогичные функции (например, жилищные тресты). В результате происходит не удешевление, а удорожание управления жилищным фондом, причем задачи демонополизации и ориентации на потребителя при этом вообще не решаются. Другим примером является курс на повышение доли оплаты жилищно-коммунальных услуг со стороны населения без создания службы жилищных субсидий, осуществляющей адресную поддержку беднейших слоев. Остальные элементы реформ в этом случае обычно не внедряются, то есть на население стремятся переложить как можно большую долю затрат без каких-либо попыток эти затраты рационализировать.

Однако с точки зрения общей оценки выбранного подхода к жилищной реформе было бы неправильно ориентироваться на эти случаи неадекватного воплощения предложенной концепции. Гораздо более ин-

тересно было бы посмотреть на результаты преобразований в жилищном секторе в городах, которые достаточно полно реализовали комплекс идей, заложенный в нормативных документах, принятых на федеральном уровне. Безусловно, и в этих городах продвижение не по всем направлениям является одинаково успешным. Чрезвычайно сложно сейчас найти достаточное количество примеров всесторонней, комплексной реализации жилищной реформы. Тем не менее, дальнейшие выводы будут сделаны на основе опыта тех городов, где преобразования проводятся по меньшей мере без грубых искажений исходной концепции.

Первый вывод, который можно сделать на основе более чем трехлетнего опыта осуществления реформы в тех городах, где она действительно проводилась, состоит в том, что все ее элементы оказались вполне реалистичными и осуществимыми. Как показывают данные таблиц 17.4, 17.5 и 17.6, а также другие статистические материалы, представленные в данной главе, города различного размера, местоположения, административной подчиненности преуспели в проведении реформ. Судя по всему, наиболее благоприятные условия для преобразований в жилищном секторе складываются в административных центрах республик и областей. Однако и в небольших городах (менее 100 000 жителей) и даже в моно-городах при определенных усилиях возможно сдвинуть реформы с мертвой точки. Это можно проиллюстрировать, в частности, на примере двух городов: Волхов (примерно 50 тыс. жителей) и Гусь-Хрустальный (около 80 тыс. жителей). На конец 1997г. в городе Волхове проведено уже три конкурса на обслуживание жилья, 28% жилищного фонда города эксплуатируется на конкурсной основе. В городе Гусь-Хрустальный создано более 25 товариществ собственников жилья. Функционирует служба заказчика. Обслуживание жилья демонополизированно и осуществляется тремя самостоятельными предприятиями.

Не оправдалось большинство опасений, связанных с практической осуществимостью отдельных направлений жилищной реформы. Так, не подтвердилось предположение, что внедрение конкуренции в обслуживание жилья бесперспективно, поскольку частные фирмы не заинтересуются этой сферой и не станут участвовать в конкурсах. Опыт показал, что при условии грамотного проведения конкурсов и отсут-

ствия дискриминации частные компании охотно внедряются на этот новый рынок. Особенно активно ведут себя приватизированные и частные ремонтно-строительные предприятия, а также частные фирмы, руководители которых в прошлом вышли из жилищно-коммунального хозяйства и теперь, в условиях снижения доходности других сфер деятельности, готовы вернуться в знакомую им область. Известны случаи, когда в конкурсе участвовали более десятка претендентов, а цифра 5-7 вообще является типичной. На февраль-март 1998 года на конкурсной основе обслуживалось более 70% городского жилищного фонда в Москве, почти 45% — в Нижнем Новгороде, 28% — в Рязани и Волхове, 23% — в Оренбурге, около 20% — в Новгороде, 16% — в Петрозаводске, 8-10% — в Новочеркасске и Череповце[355].

Таблица 17.4

Конкурсы на содержание и обслуживание жилья в России (на 01.01.97)

Город	Количество конкурсов	Количество пакетов	Компании-победители		Количество квартир, обслуживаемых на конкурсной основе
			муниципальные	немуниципальные	
Москва	41	55	3	48	358 945
Нижний Новгород	4	9	3	6	5 098
Новочеркасск	2	7	0	7	2 992
Оренбург	3	3	2	1	7 927
Петрозаводск	2	5	1	2	12 719
Рязань	5	10	5	4	16 269
Волхов	2	3	0	2	2 255

Источник: по материалам Фонда “Институт экономики города”

Отсутствие достаточного количества управляющих необходимой квалификации не стало серьезным препятствием к созданию товариществ собственников жилья. В тех городах, где этот процесс находит поддержку со стороны администрации, он развивается достаточно динамично. Количество зарегистрированных товариществ в некоторых городах доходит до шести-семи десятков.

[355] По данным Фонда "Институт экономики города" и Фонда реструктуризации предприятий и развития финансовых институтов.

Таблица 17.5

Количество товариществ собственников жилья в некоторых городах России

Город	январь 1996	декабрь 1996	июнь 1997	апрель 1998
Москва	18	49	57	144
Нижний Новгород	16	44	61	74
Рязань	29	38	49	54
Новочеркасск	6	21	28	41
Гусь-Хрустальный	0	11	21	н.д.
Оренбург	2	10	15	31
Новгород	4	6	9	17
Петрозаводск	0	2	5	17

Источник: по материалам Фонда “Институт экономики города”

Несколько более обоснованными оказались опасения, что повышение уровня тарифов для населения может привести к росту социального недовольства. В Санкт-Петербурге, например, резкое повышение жилищно-коммунальных платежей вызвало выступления социального протеста, продолжавшиеся несколько дней. Однако этот опыт оказался далеко не универсальным. В целом в 1995-96 годах уровень тарифов на жилищно-коммунальные услуги существенно вырос. При этом доля затрат, покрываемая населением (без капитального ремонта) возросла с 2-3% до 20-40%. К весне 1998 года во многих городах она достигла 40-50%.

Серьезная подготовительная работа с жителями в сочетании с отлаженным механизмом социальной защиты позволяли осуществлять пересмотр тарифов достаточно безболезненно даже в тех случаях, когда рост был весьма значителен. Так, например, в городе Череповце в ноябре 1995 года тарифы для населения были повышены в 2,6 раза, второе крупное повышение произошло в августе 1996 года. На конец 1997 г. уровень покрытия затрат за счет населения в этом городе составлял более 40%, и социальная ситуация остается стабильной. Примерно такой же уровень покрытия затрат установлен в Петрозаводске и Оренбурге, а в Самаре он даже существенно выше. Имеются случаи успешного функционирования служб жилищных субсидий, деятельность которых охватывает от 15 до 30% семей в городе.

Еще одним характерным последствием повышения уровня тарифов для населения является рост неплатежей. Вполне типична ситуация, когда

при существующем уровне покрытия затрат своевременно не вносят платежи 20-30% семей и более. Часто это служит аргументом против дальнейшего роста тарифов. Однако те города, где серьезно занимаются проблемой задолженности, демонстрируют гораздо лучшие результаты. Так, в Новгороде этот показатель поддерживается на уровне 12-16%, а в Оренбурге снижен до 10% и менее. В целом большинство городов демонстрирует значительный потенциал дальнейшего роста уровня оплаты жилищно-коммунальных услуг за счет населения, поскольку даже при увеличении задолженности, объема средств на выплату жилищных субсидий и административных расходов, связанных с развитием службы жилищных субсидий, повышение тарифов для населения продолжает приводить к значительной экономии бюджетных дотаций. Даже при увеличении уровня покрытия затрат за счет населения до 40% стоимость программы жилищных субсидий составляет 7-10% от суммы платежей населения (без учета задолженности), и лишь в отдельных городах, достигающих 60-процентного покрытия затрат, она возрастает до 17%.

Таблица 17.6

Реализация программы жилищных субсидий в некоторых городах Российской Федерации (весна 1997 г.)

Город	Плата за стандартную квартиру* (руб.)	Доля семей, получающих жилищные субсидии (%)	Максимально допустимая доля расходов на жилищно-коммунальные услуги в совокупном доходе семьи(%)
Москва	148 890	11,4	12,5
Нижний Новгород	114 738	8,4	12,5
Рязань	78 150	1,2	15
Новочеркасск	135 750	13,0	15
Новгород	166 431	4,8	16
Петрозаводск	148 194	18,5	5-10-15 (в зависимости от дохода семьи)
Самара	218 547	32,0	10
Череповец	160 000	2,0	15
Оренбург	138 300	9,8	10

*Под стандартной квартирой понимается квартира общей площадью 54 м^2, в которой проживают 3 человека, потребляющих электроэнергию в размере 150 квт-ч. в месяц.

Источник: по материалам Фонда “Институт экономики города”

Однако проведение преобразований в жилищном секторе, подтвердив осуществимость выбранной концепции, не привело к достижению то-

го результата, на который они были рассчитаны, а именно к рационализации деятельности и снижению стоимости услуг в жилищно-коммунальном хозяйстве. Более того, темпы роста затрат на жилищно-коммунальные услуги в 1994-95 гг. опережали общие темпы инфляции[356]. Можно отнести подобный результат на счет слабого распространения реформ в этой сфере по территории России. Однако анализ проведения преобразований даже в тех городах, которые достаточно последовательно придерживались подходов, выработанных на федеральном уровне, демонстрирует ту же картину: *внедрение реформ в большинстве случаев не дает непосредственного финансового эффекта, ожидаемого от институциональных преобразований в этой сфере.* Как представляется, можно выделить несколько причин подобной ситуации.

Безусловно, большое значение имело то, что концепция реформ практически оставляла в стороне проблему, связанную с рационализацией механизма предоставления коммунальных услуг, концентрируя основное внимание на обслуживании жилья. Между тем львиную долю расходов в жилищно-коммунальном хозяйстве составляют как раз затраты на коммунальные услуги, в первую очередь на тепло и горячую воду. Более того, преобразования в этой области в большинстве случаев не могут осуществляться на местном уровне, поскольку тепло поступает от ТЭЦ, включенных в единую энергосистему России, и установление тарифов на него является прерогативой региональных энергетических комиссий. Поскольку до сих пор не были выработаны адекватные механизмы регулирования естественных монополий, в том числе РАО ЕЭС России, которому принадлежит большинство ТЭЦ в стране, контроль за ростом этого компонента затрат на жилищно-коммунальное хозяйство был явно недостаточным.

Однако анализ показывает что и в той сфере, на рационализацию которой была в первую очередь направлена концепция реформ, а именно управление жилищным фондом и его обслуживание, особого снижения затрат также не наблюдается. Одна из тенденций в этой области состоит в том, что даже если в результате проведения конкурсов достигается

---

[356] Сведения об этом содержатся в Концепции реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации, одобренной 28 апреля 1997 г.

определенная экономия в эксплуатации жилья, эта экономия полностью съедается, а иногда и перекрывается, повышением затрат в других сферах, в частности на управление жилищным фондом. Представляется, что этот результат не случаен, он вполне закономерно вытекает из общего подхода к проведению реформ.

Действительно, как уже отмечалось выше, в условиях постепенного, градуалистского подхода предполагается, что власти (в данном случае местные) сами, осознав нерациональность и неадекватность прежних схем и решений, будут стремиться осуществлять необходимые изменения. В качестве естественного стимула в этом случае должна была бы выступить все более чувствительная нагрузка на бюджет со стороны жилищно-коммунального хозяйства, дотации на которое составляют все более существенную долю в местных расходах, не позволяя тратить необходимые средства на образование, здравоохранение и т.п. Тем самым изначально предполагалось, что мотивация местных властей в первую очередь определяется интересами рационального использования бюджетных средств и ориентацией на удовлетворение как текущих, так и перспективных потребностей населения.

Между тем, судя по всему, это лишь один из возможных компонентов мотивации. Даже если отвлечься от стремления к личному обогащению и все большей концентрации власти в своих руках, что тоже часто играет не последнюю роль, интересы руководителей местного уровня определяются большим количеством разнообразных факторов. Так, они явно заинтересованы в сохранении текущей поддержки как населения, так и местной элиты, а потому стремятся избежать проведения болезненных мер, даже если их откладывание может привести к катастрофическим результатам в будущем. К таким мерам в первую очередь относится повышение уровня платежей населения за жилищно-коммунальные услуги. И поскольку подобное повышение затрагивает все население, а его отсутствие в краткосрочном плане может сказаться на положении лишь отдельных слоев, в первую очередь работников бюджетной сферы (задержки выдачи зарплаты учителям, врачам, тем же работникам жилищно-коммунального хозяйства), выбор властей вполне может определяться не экономическими, а политическими соображениями.

Анализ показывает, что хотя во многих городах еще сохраняются значительные возможности перенесения бремени оплаты жилья на само население, местные власти отказываются от этого, несмотря на катастрофическое недофинансирование жилищно-коммунального хозяйства. Данные, приведенные в таблице 17.6, демонстрируют, что даже в условиях Европейской части России платежи населения в абсолютном размере различаются более чем в 2,5 раза, а доля семей, получающих жилищные субсидии, колеблется от 1,2-2% до 32%.

Кроме того, преобразование жилищно-коммунального хозяйства неизбежно означает конфликт с отдельными частями местной элиты, часто достаточно могущественными. Опыт показывает, например, что перестройка системы управления в жилищной сфере, в частности расформирование трестов по обслуживанию жилья, является политически достаточно рискованным мероприятием. Отсюда — стремление либо не проводить реформу системы управления вообще, либо обеспечить всех прежних руководителей не менее “теплыми местечками”. Точно так же конкурсы на обслуживание жилья, в результате которых прежние менеджеры и часть сотрудников жилищных предприятий могут потерять работу, не воспринимаются как безусловное благо даже в том случае, когда могут принести значительную экономию[357], и при решении вопроса об их проведении тщательно взвешиваются не только экономические факторы, но и баланс политических сил.

Одновременно создание службы заказчика далеко не всегда рассматривается с точки зрения лучшего управления жилищным фондом и выражения интересов населения. В первую очередь это новая структура, под которую можно получить дополнительные ставки и взять на работу больше людей. Поэтому неудивительно, что лишь в отдельных, чрезвычайно редких случаях преобразование структуры управления жилищно-коммунальным хозяйством приводило к снижению числен-

[357] В одном из среднероссийских городов в результате проведения конкурса выявилась возможность снизить уровень тарифов на обслуживание жилья более чем на 20%. Однако с фирмой-победителем конкурса в течение многих месяцев не был заключен договор, и итоги конкурса никак не повлияли на общий уровень тарифов в городе.

ности занятых и затрат в этой сфере[358], гораздо более часто наблюдался противоположный эффект.

К росту затрат на управление толкает не только мотивация местных властей, но и сама концепция реформ, а именно разделение заказчика (служба заказчика как муниципальная структура) и потребителя услуг (население). В этой ситуации контроль за работой жилищных предприятий не осуществляется естественным путем, а должен специально организовываться “сверху” и требует большого количества людей для систематической проверки количества и качества выполненной подрядчиками работы и их соответствия обязательствам, взятым по договору. К сожалению, до сих пор не существует оценок, окупаются ли дополнительные затраты на организацию контроля за счет корректировки оплаты по реальному количеству и качеству работы.

Но это не единственная проблема, связанная с организацией службы заказчика. Хотя теоретически предполагалось несколько моделей формирования этой структуры, на практике весьма популярным оказался вариант, предусматривающий создание единой организации на весь город (в больших городах — с филиалами в районах) в форме муниципального учреждения[359]. Это означает, что управление жилищным

---

[358] В качестве одного из подобных редких примеров можно привести реформы в городе Новгороде (1995-1996 гг.), которые привели к высвобождению 75 человек и снижению административных расходов на 13%. В результате преобразования системы управления ЖКХ в Рязани в 1993-1994 годах было высвобождено 150 человек, и, тем не менее, структура управления осталось достаточно громоздкой.

[359] Типичный пример в этой области - так называемая рязанская модель, продублированная затем в ряде других городов России. В Рязани, городе с населением более 500 тыс. жителей, служба заказчика насчитывает 326 человек. Наряду с центральной конторой, имеющей статус департамента муниципалитета, в нее входят 11 участков. Служба заказчика концентрирует в своих руках всю сумму денежных средств на оплату услуг по эксплуатации жилья (как бюджетные дотации, так и платежи населения), заключает договора с подрядчиками, осуществляет сплошной контроль за их исполнением и оплату выполненных работ. Контроль за работой подрядчиков имеет достаточно сложную структуру, проверки осуществляются регулярно специальными техниками-инспекторами, работающими на участках службы заказчика. Результаты контроля напрямую влияют на оплату по договору, при неполном и некачественном выполнении работ подрядчики уплачивают значительные штрафы. Необходимо отметить, что при использовании рязанской модели в других городах стройность и це-

фондом оказывается сосредоточенным в одних руках, и в этой сфере появляется гораздо более могущественный и опасный монополист, чем существовал ранее в сфере обслуживания. Не испытывая конкурентного давления и не подвергаясь существенному контролю, подобная организация неизбежно начинает все более переориентироваться с интересов, связанных с рационализацией жилищной сферы и обеспечением качества обслуживания, на собственное укрепление и развитие, то есть работать сама на себя. Тем самым создаются благоприятные предпосылки для резкого расхождения потенциально различных интересов заказчика и потребителя, что существенно влияет на мотивацию не только заказчика, но и подрядчиков.

Принципиально важным для формирования мотивации подрядчика является то, что он вынужден в своей деятельности ориентироваться не на интересы жильцов, а на интересы службы заказчика. Причем это касается в равной степени муниципальных и частных фирм, работающих в данной области. Более того, конкурсный отбор лишь укрепляет подобную зависимость, поскольку санкцией за противодействие службе заказчика может оказаться потеря работы в результате проигранного конкурса. Именно по этой причине в некоторых городах, где преодолено первоначальное недоверие к конкурсам, их организация резко активизировалась. Службы заказчика почувствовали, что это не угроза их власти, а, напротив, инструмент ее укрепления.

Аналогичные проблемы возникают и с товариществами собственников жилья. Условия их формирования и функционирования также во многом отданы на откуп муниципалитетам, для которых создание товариществ — это уменьшение их собственного жилищного фонда. Кроме того, товариществам должны предоставляться бюджетные дотации, а также компенсироваться жилищные субсидии на тех же условиях, что и муниципальному жилью. Поэтому рост числа товариществ означает отвлечение все большего объема ресурсов от муниципального фонда. Неудивительно, что для многих городов характерны многомесячные долги товариществам со стороны местного бюджета.

лостность системы контроля часто оказывалась утеряна, а громоздкость и многозвенность структуры сохранялась.

Кроме того, службы заказчика часто воспринимают товарищества как конкурентов в борьбе за контроль и ресурсы, а также как опасный пример возможности более рационального хозяйствования, а потому всячески препятствуют их формированию и регистрации. Другой вариант — это попытки “прикрепить” товарищества к муниципальным жилищным предприятиям, лишить их возможности самостоятельно принимать решения и распоряжаться деньгами, и тем самым выхолостить весь смысл их создания. Чрезмерная опека товариществ, попытки регулировать их деятельность иногда предпринимаются и со стороны тех муниципальных структур, которые в принципе призваны способствовать их созданию. Последствия подобного рода “перекосов” очевидны: товарищества лишаются свободы выбора, а тем самым и возможности существенно повысить эффективность хозяйствования. Тем самым далеко не все структуры, формально фигурирующие как товарищества, на самом деле являются самостоятельными немуниципальными образованиями, способными существенно повлиять на механизмы управления жилищным фондом в городах.

Усиление кризиса местных бюджетов и связанной с ним проблемы неплатежей не препятствует осуществлению внутренне логичной схемы жилищной реформы, а лишь углубляет и обостряет те противоречия, которые были в нее изначально заложены. Требования к подрядчикам, включенные в договоры, начинают играть все меньшую роль, так как муниципалитет (служба заказчика) не может выполнить своих обязательств по оплате выполненных работ. Формализуются и конкурсы на обслуживания жилья, поскольку и заказчик, и подрядчик понимают, что те обязательства, которые берутся сторонами в процессе конкурса, будут существенно отличаться от реальных правил игры, определяемых фактическим наличием средств. В условиях обострения финансовых проблем усиливается вероятность создания более благоприятных условий финансирования для “своих”, муниципальных предприятий в ущерб “чужакам” из частного сектора. В тяжелой ситуации оказываются товарищества собственников жилья, не получающие причитающиеся им бюджетные средства.

Причем в большинстве случаев *муниципальным властям оказывается проще не доплачивать жилищно-коммунальным предприятиям и товариществам собственников жилья, и не заниматься активным поис-*

ком резервов экономии, тем более что эту экономию вполне реально потерять при утверждении бюджета на следующий год[360]. Резко снижается качество жилищно-коммунальных услуг, а вместе с тем растет противодействие населения повышению их оплаты. Противоречия, заложенные в концепции реформы, все более выходят на поверхность. Это стало очевидным к началу 1997 года, когда процесс преобразований практически повсеместно приостановился, а кое-где началось и попятное движение.

17.4 Новый этап реформ: каковы перспективы?

В апреле 1997 года указом Президента[361] была одобрена новая Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства, предусматривающая ускорение и углубление преобразований в этой сфере, а также усиление контроля федерального уровня за ходом жилищной реформы на местах. Необходимость рационализации жилищно-коммунального хозяйства и снижения связанных с ним затрат выдвинута в ней на первый план. Для этого предлагается как расширение масштабов преобразований по традиционным направлениям жилищной реформы, так и некоторые новые идеи.

В Концепции сформулирована идея четырех федеральных стандартов в области оплаты жилья: федеральный стандарт социальной нормы площади жилья; федеральный стандарт стоимости предоставления жилищно-коммунальных услуг на 1 м^2 общей площади жилья; федеральный стандарт уровня платежей граждан по отношению к уровню затрат на содержание и ремонт жилья, а также коммунальные услуги; максимально допустимая доля собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном семейном доходе. Региональные и местные власти сохраняют права на самостоятельное установление основных параметров перехода на новую систему

---

[360] Во взаимоотношениях субъектов федерации с муниципалитетами при утверждении бюджета до сих пор в большинстве случаев действует принцип “от достигнутого”: те, кто находит резервы экономии, оказывается на следующий год в еще более тяжелом положении. Отсутствие нормальных механизмов бюджетного федерализма, чрезвычайно ограниченная самостоятельность муниципалитетов в бюджетных вопросах является одной из важнейших преград на пути рационализации хозяйствования на муниципальном уровне.

[361] Указ Президента РФ № 425 от 28 апреля 1997 г. “О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации”.

оплаты жилья, однако трансферты из федерального бюджета будут выделяться им исходя из федеральных стандартов. Если субъекты федерации сочтут целесообразным установить более мягкие условия оплаты для своих жителей, связанные с этим затраты они будут обязаны финансировать за счет внутренних ресурсов.

Федеральные стандарты ориентируются на постепенное повышение уровня оплаты жилищно-коммунальных услуг за счет населения, фактически воспроизводя подход, принятый в Постановлении Правительства № 935 от 22 сентября 1993 года (табл. 17.7). Основных отличий три: во-первых, в состав затрат, покрываемых населением, включен капитальный ремонт; во-вторых, сроки перехода на 100-процентное покрытие затрат растянуты до 2003 года; в-третьих, предусмотрены более динамичные изменения максимальной доли расходов на жилищно-коммунальные услуги в семейном доходе.

Таблица 17.7

График перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг населением в соответствии с Концепцией реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации

Годы	Доля платежей населения в покрытии затрат на все виды жилищно-коммунальных услуг (федеральный стандарт, в %)	Максимально допустимая доля расходов на жилищно-коммунальные услуги в совокупном доходе семьи (федеральный стандарт, в %)
1997	35	16
1998	50	18
1999	60	19
2000	70	20
2001	80	22
2002	90	23
2003	100	25

Федеральный стандарт социальной нормы площади жилья принят единым по всей стране и составляет 18 м^2 общей площади на одного члена семьи из трех и более человек, 42 м^2 — на семью из двух человек, 33 м^2 — на одиноко проживающих граждан. Федеральные стандарты стоимости жилищно-коммунальных услуг утверждены на 1997 год[362] дифференцированно по ре-

[362] Постановление Правительства РФ № 621 от 26 мая 1997 г. “О федеральных стандартах перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг”.

гионам и колеблются в интервале от 6 до почти 17 тыс. руб. на м^2 общей площади, составляя в среднем по России 8200 руб.

Концепция предусматривает также ускорение институциональных преобразований, в частности демонополизации и приватизации. За 1997-1998 гг. предполагается довести долю жилья, обслуживаемого на конкурсной основе, до 60%, к 2000 году — до 100%. Более существенное внимание уделяется также развитию конкурентных начал в сфере управления жилищным фондом. Намечаются подходы к регулированию и рационализации деятельности коммунальных предприятий. Предлагается более структурированный и проработанный подход к системе управления жилищно-коммунальным хозяйством, чем исходная схема "заказчик-подрядчик". В его основу положено "рациональное разделение функций и организация взаимоотношений между собственником-домовладельцем, управляющей организацией, подрядными организациями различных форм собственности, осуществляющими обслуживание жилищного фонда и объектов инженерной инфраструктуры, и органом, уполномоченным осуществлять государственный контроль за предоставлением населению жилищно-коммунальных услуг необходимого качества, за использованием и сохранностью жилищного фонда независимо от его принадлежности"[363].

В остальном Концепция в основном подтвердила те принципы, которые были заложены в реформу жилищно-коммунального хозяйства на предшествующем этапе, а именно всемерную поддержку создания товариществ собственников жилья, курс на внедрение договорных отношений в жилищно-коммунальное хозяйство, необходимость завершения процесса передачи ведомственного жилищного фонда в муниципальную собственность и т.п.

Таким образом, даже беглый анализ показывает, *что в рамках нового этапа жилищной реформы сохранены те базовые подходы, которые использовались на ее предшествующих этапах. Неизменными остаются как основные направления, так и принципы реализации реформ.* По-прежнему предполагается осуществлять преобразования постепенно, шаг за шагом. Существенная зависимость состояния местного бюджета от темпов жилищной реформы продолжает рассматриваться как достаточная мотивация местных властей к ускорению преобразований в этом секторе, с введением системы федераль-

---

[363] Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации.

ных стандартов подобный подход даже усиливается. И хотя данное направление реформ признается на современном этапе одним из важнейших приоритетов федеральной политики, градуалистский подход к его воплощению остается неизменным.

В этой ситуации возникает вопрос: а существует ли какая-либо альтернатива постепенным преобразованиям в жилищной сфере, особенно после того, как радикальный вариант их не был реализован в рамках "шоковой терапии" на начальном этапе экономических реформ в России. С этой точки зрения может представлять интерес опыт Республики Казахстан, где в 1996 году была предпринята попытка резкой радикализации жилищных реформ как в области финансирования жилищно-коммунальных услуг, так и в институциональной сфере[364].

Надо сказать, что и в предшествующий период жилищная реформа по многим направлениям развивалась в Казахстане более динамично, чем в России. В 1992-1995 годах была передана от предприятий подавляющая часть ведомственного жилья и произошла приватизация примерно 85% государственного жилищного фонда. Однако радикальных изменений в управлении и финансировании жилья в этот период не произошло. Они начались с весны 1996 года.

Переход на полное покрытие затрат на жилищно-коммунальные услуги со стороны населения произошел в Казахстане в течение менее чем одного года. На начало 1996 года ситуация по своим основным параметрам во многом напоминала российскую. Население оплачивало в среднем 30% затрат на жилищно-коммунальные услуги, причем этот уровень существенно колебался по регионам. Так, плата населения за отопление покрывала в различных населенных пунктах от 3,3% до 75% затрат. Затраты на дотирование коммунальных услуг доходили до 10% областных бюджетов[365] и направлялись в основном на возмещение разницы в ценах на отопление и горячее водоснабжение.

В 1996 году тарифы на оплату коммунальных услуг для населения в среднем по республике увеличились следующим образом: по отоплению — более чем в 7,4 раза; по горячему водоснабжению — в 15,4 раза; по холодному водо-

---

[364] Некоторые материалы по жилищной реформе в Республике Казахстан были любезно предоставлены А. Пузановым (Фонд "Институт экономики города").

[365] В России этот показатель существенно выше.

снабжению — в 7,4 раза; по газоснабжению — в 1,3 раза[366]. В результате жилищно-коммунальное хозяйство было переведено на бездотационный режим функционирования. Повышение уровня тарифов для населения было дополнено системой социальной защиты в форме предоставления адресных жилищных пособий -аналога системы жилищных субсидий в России. Однако, в отличие от России и Украины, максимальная доля затрат на жилищно-коммунальные услуги в совокупном доходе семьи была установлена почти в два раза выше — на уровне 30%, таком же, например, как в Эстонии.

Одновременно в 1996 году был принят ряд принципиальных решений в области институциональных преобразований, в том числе Постановление Правительства Республики Казахстан № 587 от 13 мая 1996 года "О демонополизации жилищно коммунального хозяйства и упорядочении расчетов за жилищно-коммунальные услуги" и Постановление Правительства Республики Казахстан № 647 от 27 мая 1996 года "О мерах по развитию потребительских кооперативов собственников квартир и нежилых помещений в жилых домах". Под кооперативами собственников квартир (КСК) понимается в Казахстане то же самое что в России называется товариществом собственников жилья или кондоминиумом. Под давлением со стороны властей процесс создания КСК резко ускорился. Было установлено, что во всех многоквартирных домах, где к декабрю 1996 года не создан КСК, их формирование будет осуществлено с приглашением управляющих со стороны, нанимаемых местными властями. Фактически была проведена "всеобщая кондоминизация", в результате которой разрыв между заказчиком и потребителем жилищно-коммунальных услуг ликвидировался, так как сами потребители были превращены в заказчиков.

Активизировалось и реформирование предприятий, предоставляющих жилищно-коммунальные услуги. Что касается обслуживания жилья, то предполагалось, что КСК смогут осуществлять его собственными силами, привлекая своих членов к выполнению этих функций. За тарифами коммунальных предприятий был установлен более жесткий контроль со стороны Антимонопольного Комитета. Усиление контроля в этой области позволило снизить,

---

[366] См.: Ю. Руденко. Переход на бездотационное функционирование предприятий жилищно-коммунальной сферы: есть проблемы… // Азия - Экономика и жизнь. № 13. Март 1997. С. 13.

например, тарифы на тепло на 5-30%. Начался процесс приватизации коммунальных предприятий.

Пока еще безусловно рано подводить итоги реализации радикального подхода к реорганизации жилищной сферы в Казахстане. Очевидно, что на первом ее этапе с неизбежностью возникли дополнительные проблемы: резкий рост задолженности по платежам населения, которая за 1996 год увеличилась более чем в три раза[367], организационная неразбериха при массовом создании КСК, непонимание большинством населения самого смысла проводимых реформ. Долгосрочные последствия пока неизвестны. Однако принципиальная возможность перехода к радикальному варианту жилищных реформ опытом Казахстана была доказана. Этот же опыт показал, что подобная радикализация предполагает существенное административное давление. В тех странах, где резкое повышение уровня оплаты жилья за счет населения сочеталось с добровольностью институциональных изменений, их развитие шло достаточно умеренными темпами. В Эстонии, например, несмотря на переход к бездотационному функционированию жилищного хозяйства и покрытию всех затрат за счет жильцов, к середине 1996 года было зарегистрировано лишь 12% товариществ собственников жилья от потенциально возможного их количества.

Что касается российских подходов к углублению жилищной реформы, то можно предположить, что практическая реализация Концепции столкнется с существенными трудностями. Эти трудности могут быть двух типов.

Проблемы "технологии" реформы. В особенности на начальном этапе многие проблемы будут порождаться тем, что подходы, принятые в Концепции, не сочетаются с существующими "правилами игры" в бухгалтерии, отчетности и организации функционирования жилищно-коммунального хозяйства, серьезное изменение которых до сих пор не осуществлено, а также не всегда принимают во внимание технологические особенности данного сектора экономики. Так, например, введение федеральных стандартов стоимости жилищно-коммунальных услуг по регионам не учитывает внутрирегиональные различия, определяемые особенностями жилищного фонда и связанного с ним типичного набора услуг, предоставляемых в жилищно-коммунальном

[367] На 1 января 1996 года задолженность населения составляла 1,2 млрд тенге, на 1 января 1997 года - уже 3,8 млрд тенге. См.: Ю. Руденко. Переход на бездотационное функционирование…

хозяйстве города (наличие лифтов, мусоропроводов, масштабы предоставления коммунальных услуг). Кроме того, во внимание не принимаются технологические различия в системах тепло- и водоснабжения, которые могут вести к существенной разнице в издержках, скорректировать которую невозможно в краткосрочной перспективе. На разницу в тарифах неизбежно влияет и различие сложившегося в городах среднего уровня оплаты труда. Под воздействием всего этого комплекса факторов внутрирегиональные различия могут оказаться более существенными, чем межрегиональные, что ставит под вопрос возможность использования классификации по регионам как базы дифференциации федеральных стандартов стоимости услуг.

Введение федеральных стандартов стоимости услуг игнорирует и тот факт, что система бухгалтерского учета не унифицирована, и тарифы в различных городах и регионах включают в себя совершенно разный состав затрат. Существенную проблему в этой связи представляют расходы на управление жилищным фондом, которые, в зависимости от принятой в данном населенном пункте структуры, финансируются либо за счет тарифов, либо напрямую из местного бюджета. И чем более реформированной оказывается структура управления, тем более вероятно включение этого вида затрат в тариф и, тем самым, его повышение. В результате углубление реформ может привести к неожиданным финансовым санкциям.

Еще одна проблема связана с введением универсальной шкалы повышения доли оплаты жилья и коммунальных услуг за счет населения вне зависимости от реальных возможностей экономии в результате подобного повышения. Дело в том, что существует некоторый естественный предел повышения уровня оплаты, причем этот предел различается не только по областям, но и от города к городу. Очевидно, что каждое повышение доли населения в оплате жилья и коммунальных услуг предполагает экономию городского бюджета на дотациях в жилищно-коммунальное хозяйство. Но в то же время оно сопровождается и дополнительными бюджетными расходами на выплату жилищных субсидий, а также на развитие самой системы предоставления субсидий. Кроме того, как показывает опыт, предполагаемую экономию нужно уменьшить на прирост безнадежной задолженности, неизбежно следующей за каждым существенным повышением платежей населения. Разница между экономией на дотациях и неизбежно сопровождающими ее дополнительными расходами, перечисленными выше, и составляет чистую экономию бюджетных средств в результате повышения уровня оплаты жилья за счет насе-

ления[368]. Очевидно, рост платежей населения является оправданным, если эта экономия составляет существенную величину.

Между тем, величина этой экономии может кардинально различаться в зависимости от уровня тарифов в жилищно-коммунальном хозяйстве, уровня и структуры доходов населения в данном месте, а также некоторых других факторов. Так, например, при выходе уровня платежей населения на 40% покрытия затрат в Петрозаводске доля семей, получающих жилищные субсидии, более чем в 7 раз превышает аналогичный показатель в г. Череповца. Очевидно, что Петрозаводск, с его достаточно высокой стоимостью тепла и относительно низкими доходами жителей, близок к достижению "потолка", и должен очень серьезно продумать дальнейшую стратегию повышения платежей населения. Напротив, Череповец, где доходы населения существенно превышают уровень, средний по стране, а ресурсы сравнительно недороги, имеет значительные возможности дальнейшего повышения платежей, причем, по некоторым оценкам, уже сейчас достаточно безболезненно мог бы выйти на 100-процентное покрытие затрат жильцами. С точки зрения же федеральных нормативов, не учитывающих фактическую долю семей, получающих жилищные субсидии, к обоим городам предъявляются одинаковые требования, и оба они будут оценены одинаково.

---

[368] Чистую экономию бюджетных средств в этом случае можно представить как:

Э=Д-С-А-З,

где:

Э - чистая экономия бюджетных средств;

Д - предполагаемая экономия на дотациях из местного бюджета, получаемая в результате повышения доли населения в оплате жилья и коммунальных услуг (брутто-экономия);

С - дополнительные затраты на выплату жилищных субсидий;

А - дополнительные административные расходы на развитие системы предоставления жилищных субсидий (дополнительные работники, оргтехника и т.п.)

З - прирост безнадежной задолженности в результате повышения платежей населения.

Очевидно, повышение платежей населения имеет смысл, если именно Э, а не Д, составляет положительную и достаточно значительную величину.

Хотя данный тип трудностей на первом этапе может породить достаточно серьезные перекосы, ничего фатального в этом нет. Здесь речь идет о технологии проведения реформ, которая, при желании, может быть достаточно оперативно скорректирована без изменения исходного замысла. Но этого нельзя сказать о другом типе трудностей, с которыми неизбежно столкнется реформа, особенно когда недоработки первоначального этапа будут преодолены.

Концептуальные проблемы. Более существенные сложности связаны с продолжением реализации той же стратегии реформ, что и на предшествующем этапе, с неизбежным воспроизводством свойственной ей системы противоречий. Сохраняется неадекватность мотивации муниципалитетов необходимым требованиям к владельцу жилищного фонда и их неспособность эффективно выполнять функции собственника. Хотя больший акцент делается на конкуренцию в сфере управления, не существует никаких преград к созданию и сохранению служб заказчика на уровне городов, монополизирующих сферу управления жилищным фондом и напрямую сращенных с политическими интересами властей. Хотя Концепция предусматривает, что к 2003 году товарищества собственников жилья должны стать преобладающей формой управления многоквартирными жилыми домами, не ясно, в результате каких механизмов осуществится этот переход и какие организованные интересы захотят его поддержать. Существует реальная опасность превращения частных фирм, пришедших на рынок жилищно-коммунальных услуг, в полный аналог муниципальных предприятий в этой сфере, не отличающийся от них ни по мотивации, ни по степени рациональности хозяйствования, и выигрывающие конкурсы в результате "особых отношений" с властями. Другими словами, *нет никаких гарантий, что новые элементы будут постепенно преобразовывать прежние институциональные отношения, а не старая система "переварит" новые подходы*.

Однако это не значит, что ситуация с реформой жилищно-коммунального хозяйства вообще бесперспективна. Можно надеяться, что на новом этапе возникнут определенные контр-тенденции, осуществляющие давление в пользу более существенных преобразований.

Во-первых, в условиях повышенного внимания к осуществлению жилищной реформы со стороны федеральных органов в действие включаются не только чисто экономические (рациональное использование бюджетных средств), но и политические интересы властей нижестоящих уровней. Активное проведение преобразований в жилищной сфере с их стороны — это один из способов быть замеченными, привлечь к себе внимание "центра", приобрести политический капитал. А

это уже достаточно значимая мотивация, способная существенно повлиять на ситуацию.

Во-вторых, резкое ухудшение в области предоставления жилищно-коммунальных услуг населению, даже при ограничении роста их оплаты, чревато серьезным социальным недовольством. А это неизбежное и уже во многих регионах ощущаемое следствие хронического недофинансирования отрасли. В такой ситуации даже текущие политические издержки отсутствия реформ могут оказаться более высокими, чем начало преобразований, достаточно болезненных, но создающих ощущение перспективы и преодолевающих безнадежность.

В-третьих, опыт экономических реформ показал, что частный капитал оказывается в состоянии выживать и отстаивать свои цели даже в очень неблагоприятных условиях. Многое будет зависеть от способности частных структур в обслуживании и управлении жилищным фондом к самоорганизации и институционализации своих интересов. Этот процесс уже идет, хотя и находится в зачаточном состоянии. Так, в тех местах, где достаточно активно создаются товарищества собственников жилья, начинают формироваться их ассоциации, часто объединяющие также и жилищно-строительные кооперативы. Можно привести примеры нескольких таких организаций в Москве, Ассоциации жилищных товариществ в Твери, Алтайского Кондоминиум-центра в Барнауле, а также подобных объединений в Екатеринбурге, Омске, Тюмени и других городах. Некоторые из них достаточно активно и успешно отстаивают интересы немуниципальных собственников жилья. Есть случаи, пока еще достаточно редкие, когда объединенные действия предпринимательских структур, работающих в жилищно-коммунальном хозяйстве, позволили смягчить или даже нейтрализовать наступление городских администраций на их права. Безусловно, укрепление подобных процессов способствует формированию реальных социальных сил, заинтересованных в дальнейшем углублении жилищной реформы и способных отстаивать в ней свои интересы.

Только практический опыт покажет, как сложится баланс между негативными процессами, порождаемыми самой концепцией жилищной реформы, и контр-тенденциями, рассмотренными выше. Но уже сейчас очевидно, что от их соотношения зависит в ближайшее время судьба преобразований в жилищно-коммунальном хозяйстве России.