

## Глава 23. Реформа ЖКХ: в поисках новых подходов<sup>1</sup>

### 23.1. Пятилетие 1998-2003 – основные итоги

Принятая в апреле 1997 года Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства фактически предусматривала завершение трансформации этого сектора и перевод его на рыночные принципы функционирования к концу 2003 года. Напомним, что к этому моменту предполагалось не только полностью разделить функции собственника, заказчика и подрядчика в управлении жилищным фондом (что в тот период рассматривалось как необходимая предпосылка внедрения рыночных отношений), но и добиться стопроцентного обслуживания государственного и муниципального жилищного фонда на конкурсной основе. Население должно было перейти к полной оплате всего комплекса жилищно-коммунальных услуг, включая капитальный ремонт, при условии обеспечения социальной защиты низкодоходных слоев населения, расходы которых на оплату жилищно-коммунальных услуг превышали 25% семейных доходов. Предусматривалось также, что товарищества собственников жилья станут преобладающей формой управления многоквартирными домами.

Однако после принятия Концепции обстоятельства изменились. Кризис 1998 года оказал значительное негативное воздействие на ход реформ. Существенное падение уровня жизни ограничило возможности повышения оплаты услуг ЖКХ за счет средств населения. На волне кризиса Государственная Дума приняла решение отложить переход на полную оплату населением стоимости жилищно-коммунальных услуг до 2008 года. В то же время кризисное состояние местных бюджетов не позволяло оплачивать услуги ЖКХ за счет бюджетных средств. При этом, несмотря на всплеск инфляции, тарифы на услуги ЖКХ были фактически заморожены. При темпе инфляции 184,5% в 1998 году цены на жилищно-коммунальные услуги выросли всего на 12%. Попытка использовать жилищно-коммунальный комплекс в роли социального буфера резко ухудшила финансовое состояние предприятий ЖКХ и фактически затормозила ход реформ. Девальвация привела к скачкообразному росту разрыва между мировыми и внутренними ценами на топливно-энергетические ресурсы, что значительно снизило инвестиционную привлекательность ЖКХ и эффективность вложений в энергосбережение.

Постепенное преодоление кризиса и начало экономического роста создали более благоприятные предпосылки для ускорения реформ. Так, увеличение доходов населения позволило более активно повышать его участие в оплате услуг ЖКХ. Некоторое улучшение состояния местных бюджетов оказало позитивное влияние на финансовое положение предприятий ЖКХ, хотя этот процесс шел далеко не повсеместно. В то же время такие последствия кризиса 1998 года и последующего замораживания реформ, как масштабная задолженность предприятий ЖКХ, а также возрастание износа и аварийности в жилищно-коммунальном хозяйстве, до сих пор оказывают существенное влияние на ситуацию в этом секторе.

---

<sup>1</sup> Автор выражает благодарность сотрудникам Фонда «Институт экономики города» Сиваеву С. и Петровой Е. за помощь в подборе данных и обсуждение основных идей данной работы.

С изменением ситуации возобновились попытки активизации хода реформ. В ноябре 2001 года была утверждена подпрограмма «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации» Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы, подтвердившая задачу ускорения рыночных преобразований в жилищно-коммунальном секторе, а также провозгласившая новую экономическую модель реформирования ЖКХ, предусматривающую переход от дотирования жилищно-коммунальных предприятий к субсидированию непосредственно населения. Новая редакция Закона «Об основах федеральной жилищной политики», принятая в апреле 2003 года, в определенной степени улучшила условия для проведения реформ: исключила упоминание о сроке перехода к полной оплате населением жилищно-коммунальных услуг, несколько упорядочила ситуацию с льготами по оплате услуг ЖКХ, внесла существенные позитивные изменения в механизм предоставления жилищных субсидий. При этом необходимо отметить, что все эти документы, за немногими исключениями (которые будут рассмотрены ниже), подтверждали и развивали идеи, заложенные в Концепции 1997 года, и не ставили задачу предложить какие-либо принципиально новые подходы к реализации реформы.

Оценивая в целом результаты реформы ЖКХ за последнее пятилетие, можно выделить три основных достижения в ее реализации.

Во-первых, в целом завершена передача ведомственного жилищного фонда в муниципальную собственность. И хотя основной массив этого фонда – до 80% – был передан в 1993–1997 годы<sup>2</sup>, завершение этого процесса происходило уже в последние годы. Сейчас осталось не принятым не более 5–6% ведомственного жилищного фонда, причем в первую очередь это не жилищный фонд приватизированных предприятий, а объекты Министерства путей сообщения и Министерства обороны.

Во-вторых, реально увеличился вклад населения в оплату жилищно-коммунальных услуг. Если в 1997 году население в основном оплачивало от 20 до 40% стоимости жилищно-коммунальных услуг, то к концу 2002 года этот уровень повысился почти до 70%, а во многих городах достиг 90%<sup>3</sup>. Следует учесть, что сама стоимость услуг за это время увеличилась в несколько раз<sup>4</sup>. В результате роста платежей населения его доля в оплате жилищно-коммунальных услуг в 2001 году превысила долю бюджетных средств (соответственно 47,4 и 35,9%<sup>5</sup>), тогда как в 2000 году эти доли были равны (по 39%). В 2002 году, по данным Госстроя, доля населения в

---

<sup>2</sup> *Пронина Л.И.* О местных финансах в Налоговом кодексе и антикризисных налоговых законах и законопроектах // *Финансы*, 1998. № 9. С. 22.

<sup>3</sup> В данном случае речь идет о текущих затратах на предоставление жилищно-коммунальных услуг, без учета затрат на капитальный ремонт.

<sup>4</sup> В соответствии с оценками Фонда «Институт экономики города», за период с начала 2000 года до сентября 2002 года величина оплаты жилищно-коммунальных услуг в стандартной квартире (54 кв. м. при проживании 3-х человек) в административных центрах субъектов Российской Федерации выросла в среднем по России в 2,96 раза (с 251 рубля до 742 рублей в месяц). По официальной информации Госстроя, только за 2002 год стоимость производства одной гигакалории тепла в среднем по России выросла на 75%, а в некоторых областях – более чем на 80%. Более подробно вопросы стоимости услуг ЖКХ рассмотрены ниже.

<sup>5</sup> Часть услуг ЖКХ была предоставлена, но не оплачена ни бюджетом, ни населением, что представляло чистые убытки предприятий ЖКХ.

оплате услуг ЖКХ продолжала увеличиваться и достигла почти 53%, доля бюджетных ассигнований составила 36,5%.

Ряд городов перешел к полной оплате жилищно-коммунальных услуг за счет средств населения. Пионером среди них был г. Череповец (Вологодская область), где подобный переход произошел в июле 2001 года. Причем повышение тарифов на услуги ЖКХ в 2002 году не привело к возобновлению их дотирования из бюджета, а автоматически было переложено на население.

В-третьих, была подтверждена эффективность системы адресной социальной поддержки семей с низкими доходами, не способных выплачивать растущие платежи за жилищно-коммунальные услуги. Система жилищных субсидий в настоящее время действует фактически повсеместно. Накоплен многообразный опыт организации служб жилищных субсидий (в составе социальных служб, при расчетно-кассовых центрах и т.п.), повышения доступности их услуг для населения, упрощения процедуры предоставления жилищных субсидий, проведения информационных компаний по объяснению механизмов предоставления жилищных субсидий населению и т.п.

Регулирование оплаты жилищно-коммунальных услуг и параметров социальной защиты населения на местном уровне дает возможность проводить гибкую политику, позволяющую сочетать решение экономических и социальных задач. Так, переход к полной оплате населением жилищно-коммунальных услуг может сопровождаться дополнительными мерами социальной защиты. В Череповце, например, максимальная доля семейного дохода на оплату жилищно-коммунальных услуг была снижена с 15 до 10% (при федеральном стандарте 22%). Тем не менее, был получен весомый финансовый выигрыш, доля расходов на ЖКХ в бюджете города снизилась практически в два раза.

Однако если в сфере оплаты населением жилищно-коммунальных услуг действительно произошли определенные сдвиги, этого нельзя сказать о реформировании институциональных отношений в жилищно-коммунальном секторе. Основная задача, поставленная в Концепции – переход жилищно-коммунального хозяйства на рыночные принципы функционирования – за эти годы не была решена. Более того, неочевидно, что с 1997 года мы существенно приблизились к решению этой задачи.

И дело не в том, что не были достигнуты те количественные показатели, которые прогнозировались в Концепции. Так, на настоящий момент, по информации Госстроя, на 70% жилищного фонда действуют службы заказчика<sup>6</sup>, т. е. было осуществлено предусмотренное Концепцией разделение заказчика и подрядчика. Однако это никак не сказалось на развитии рыночных отношений, поскольку в большинстве своем подобные службы сформированы в форме муниципальных учреждений и фактически представляют собой структуры местной администрации. Управление жилищным фондом остается при этом сферой монопольного административного регулирования и не становится сферой бизнеса. Случаи привлечения к

---

<sup>6</sup> Чернышов Л.Н. Реформа ЖКХ: что же сделано на самом деле? // Журнал руководителя и главного бухгалтера – ЖКХ, 2002. № 9. Ч. 1. С. 14.

управлению жилищным фондом частных фирм достаточно редки, случаи проведения конкурсов на управление – вообще единичны (нам известно только о двух таких конкурсах – в Москве и в Петрозаводске).

В условиях административного регулирования управления жилищным фондом позитивный потенциал конкурсов на обслуживание жилья достаточно быстро сходит на нет. По имеющейся информации, за период 1997–2000 годов проведено более 3500 конкурсов<sup>7</sup>. В ряде муниципалитетов на конкурсной основе обслуживается 30–40% жилищного фонда, в отдельных городах эта доля достигает 80–100%. Однако период «увлечения» конкурсами, обычно совпадающий с массовой приемкой ведомственного жилищного фонда, продолжается недолго. Достаточно редко лоты, выставившиеся на конкурс, проходят эту процедуру повторно после истечения срока контракта с победителем. А в тех случаях, когда это происходит, повторный конкурс может использоваться и для того, чтобы избавиться от «неудобной» частной фирмы, не поддающейся административному диктату и требующей выполнения «правил игры». Подобные ситуации неизбежны в условиях, когда конкурсы организуются и проводятся не потребителями услуг и не экономическими субъектами, заинтересованными в достижении долгосрочных результатов, а муниципальными чиновниками, чьи экономические интересы никак не связаны с качеством обслуживания жилищного фонда. В этих условиях неудивительно, что процесс вхождения частных фирм на рынки жилищно-коммунальных услуг идет крайне медленно. По-прежнему подавляющее количество предприятий жилищно-коммунального хозяйства – это муниципальные унитарные предприятия, причем их число продолжает увеличиваться.

Одним из основных разочарований реформы стала не оправдавшаяся надежда на массовое создание товариществ собственников жилья. Именно собственники квартир, по замыслам реформаторов, должны были, объединившись, взять на себя ответственность за управление жилищным фондом, за качество недвижимости, в которой они проживают. Однако этого не происходит. Количество ТСЖ растет очень медленно, причем в подавляющей своей части – за счет вновь построенного жилья. На настоящий момент в России создано лишь около 5 тыс. ТСЖ, что составляет не более 2–3% жилищного фонда. Даже те дома, где 80 и более процентов квартир приватизированы, остаются на балансе муниципалитетов.

Характерное для второй половины 90-х годов хроническое недофинансирование жилищно-коммунального сектора, с одной стороны, явилось следствием сохранения в нем административного регулирования, а, с другой стороны, подрывало реальные возможности внедрения рыночных отношений. Указанное недофинансирование определялось несколькими факторами.

Во-первых, до последнего времени происходило искусственное торможение тарифов на услуги ЖКХ. По оценкам Госстроя, общая динамика увеличения стоимости жилищно-коммунальных услуг, предоставляемых на муниципальном уровне, была почти в два раза ниже

---

<sup>7</sup> Дронов А.А. О состоянии жилищно-коммунального хозяйства России и перспективах его реформирования // Журнал руководителя и главного бухгалтера – ЖКХ, 2001. № 6. С. 51.

уровня инфляции<sup>8</sup>. Это было связано как с объективными, так и с субъективными причинами. С одной стороны, как уже указывалось выше, финансовый кризис 1998 года, падение платежеспособности населения еще более обострили проблему финансирования услуг ЖКХ и создали объективные предпосылки для сдерживания тарифов. С другой стороны, широкое распространение получило популистское представление о гигантском монопольном завышении стоимости жилищно-коммунальных услуг и связанных с этим огромных резервах по ее снижению, поэтому сдерживание роста тарифов рассматривалось как одна из мер поддержания социальной справедливости.

Во-вторых, даже те тарифы, которые были установлены, на практике не проплачивались. Особенно тяжелой была ситуация в 1997–1999 годах. По имеющимся оценкам, если население в этот период оплачивало свою долю стоимости жилищно-коммунальных услуг примерно на 90%, то бюджетное финансирование ЖКХ не превышало 50%. В результате резко возрастала задолженность самих предприятий ЖКХ, которая увеличилась с 101 млрд руб. в 1997 году до 225 млрд в 1999 году, или в 2,2 раза<sup>9</sup>. В дальнейшем задолженность увеличивалась более скромными темпами: за период 1999–2001 годов ее прирост в целом по стране составил 13–14%, в 2002 году – 7,5%.

Особым фактором, ведущим к росту бюджетной задолженности предприятиям ЖКХ, являлся большой объем неоплаченных социальных льгот, установленных федеральным и (в меньшей мере) региональным законодательством, ответственность за которые фактически перекладывалась на местные власти. Объем льгот в 2001 году оценивался примерно в 50 млрд рублей, из них оплачено было только 17 млрд.<sup>10</sup> В последние годы именно задолженность, связанная с нефинансируемыми мандатами, стала основным источником финансовых трудностей в ЖКХ.

Другие причины роста задолженности не столь существенны и вызывают серьезные трудности лишь в отдельных случаях. Среди них можно выделить проблему административного занижения нормативов потребления жилищно-коммунальных услуг по сравнению с их фактическим потреблением, что также может породить недофинансирование предприятий жилищно-коммунального сектора.

Общая картина финансового состояния жилищно-коммунального сектора представлена в *табл. 23.1*. Используемые данные, взятые из официальной отчетности, не всегда вызывают полное доверие, однако в целом верно отражают сложившуюся ситуацию.

---

<sup>8</sup> Чернышов Л.Н. Реформа ЖКХ: что же сделано на самом деле? // Журнал руководителя и главного бухгалтера – ЖКХ, 2002. № 9. Ч. 1. С. 15. По оценкам специалистов Фонда «Институт экономики города», за 1998–2001 годы темпы роста цен на услуги жилищно-коммунального комплекса (без учета роста цен на газ и электроэнергию) отстали от темпов инфляции в 2,72 раза. (Теория и практика реформы жилищно-коммунального комплекса. Аналитический обзор. – Готовится к печати). Данная тенденция сменилась на противоположную в 2002 году, когда рост тарифов на предоставление муниципальных услуг ЖКХ существенно опередил темпы инфляции.

<sup>9</sup> Шамузафаров А.Ш. Основные направления государственной стратегии развития жилищной реформы // Журнал руководителя и главного бухгалтера – ЖКХ, 2000. № 5. С. 9, 10.

<sup>10</sup> Бремя государства и экономическая политика: либеральная альтернатива / Под ред. Е. Г. Ясина. М., 2002. С. 59.

Таблица 23.1

## Некоторые характеристики финансирования жилищно-коммунального сектора

Российская Федерация	1998	1999	2000	2001	2002
Установленный уровень оплаты ЖКУ* населением, %	50	56	62	59	69
Фактическая оплата ЖКУ населением**, %	30	35	39	48	53
Начислено льгот, млрд руб.		13,3	17,5	27,3	38,9
Профинансировано льгот, млрд руб.		5,6	8,0	15,3	23,6
Начислено субсидий	1,2	2,0	3,1	5,9	15,1
Профинансировано субсидий, млрд руб.				4,4	11,4
Дебиторская задолженность ЖКХ, млрд руб.	144,9	164,9	164,3	164,7	184,0
Кредиторская задолженность ЖКХ, млрд руб.	181,7	225,0	242,2	255,3	274,4

\*ЖКУ – жилищно-коммунальные услуги.

\*\*Различие между установленным и фактическим уровнем оплаты ЖКУ населением определяется в первую очередь льготами на оплату услуг ЖКХ и жилищными субсидиями.

Источник: по данным Госстроя России и Российских статистических ежегодников.

Коммунальные катастрофы зимы 2002/2003 годов, когда многие населенные пункты на достаточно длительный срок оставались без теплоснабжения, еще раз подтвердили то, что, в общем-то, было и так понятно. За годы проведения жилищно-коммунальной реформы не удалось создать механизм устойчивого функционирования жилищно-коммунального комплекса, основанный на рыночных принципах и обеспечивающий бесперебойное и качественное предоставление жилищно-коммунальных услуг. Не сформированы и предпосылки необратимости уже проведенных преобразований. Обострение кризисных явлений выявило очевидную угрозу возврата к формированию «административной вертикали», к решению чисто экономических проблем волевыми и политическими методами. Так, в федеральных округах уже сформированы подразделения Госстроя России, создаются аварийные запасы для ликвидации чрезвычайных ситуаций. Сохраняется вероятность крупных бюджетных «вливаний», что снова подтвердит отсутствие жестких бюджетных ограничений в финансировании данного сектора. Подобные выводы приводят нас к достаточно неутешительному диагнозу: и практика, и сами

концептуальные основы реформы жилищно-коммунального хозяйства переживают глубокий кризис.

### **23.2. Кризис концепции реформы ЖКХ**

Если тезис о кризисе в практике осуществления реформы вряд ли вызовет серьезные возражения, то утверждение о кризисе концептуальных основ реформы ЖКХ является дискуссионным. Попытаемся обосновать свою позицию. В отличие от макроэкономических реформ, которые по замыслу предполагалось провести методом «шоковой терапии» в короткие сроки, в осуществлении реформы ЖКХ с самого начала был принят постепенный, градуалистский подход<sup>11</sup>. Предполагалось, что местные власти медленно, шаг за шагом, будут осуществлять преобразования, ведущие к укреплению рыночных отношений и ...уменьшению властных и имущественных полномочий тех же самых местных властей. При этом оставалось абсолютно неясно, какие стимулы будут подталкивать власти осуществлять подобные реформы.

В принципе, подобные стимулы могут быть как внутренними, так и внешними. Что касается внутренних стимулов, то они, в основном, сводятся к отдельным всплескам реформаторской активности в моменты обострения финансовых трудностей, связанным с попытками найти резервы экономии бюджетных средств «малой кровью», не допуская частный бизнес к процессу принятия управленческих решений и распределения финансовых средств. Устойчивой мотивации собственника, заинтересованного в улучшении качества и росте стоимости недвижимости, муниципалитеты не проявляют. Интересы поддержания жилищного фонда, формирования долговременных предпосылок обеспечения достойных условий жизни населения практически всегда приносятся в жертву текущей политической конъюнктуре. Воздействие политического цикла на проведение реформ чрезвычайно велико. Более того, смена власти в большинстве случаев сопровождается свертыванием проводившихся ранее реформ, часто – их долговременным торможением<sup>12</sup>. Поэтому реформы во многих случаях носят ярко выраженный циклический характер и движутся «по кругу», практически не приводя к какому-либо существенному продвижению вперед.

Внешние стимулы также не срабатывают. Как уже указывалось выше, надежды на активность собственников жилищного фонда в управлении принадлежащей им недвижимостью пока не оправдались. Реакция потребителей сводится к отдельным проявлениям протеста в случаях серьезных нарушений в предоставлении жилищно-коммунальных услуг, но любые новшества в сфере ЖКХ воспринимаются населением настороженно, часто – враждебно. Что касается частного бизнеса, то в этой сфере он пока в основном представлен мелкими предприятиями и в большинстве случаев не играет какой-либо существенной роли в формировании концепции реформы ЖКХ на региональном и местном уровне.

---

<sup>11</sup> См. «Экономика переходного периода...». М.: ИЭПП, 1998. Глава 17.

<sup>12</sup> Интересно, что города-лидеры реформы ЖКХ обычно характеризуются стабильностью политического руководства. Так, мэр г. Череповца занимает эту должность уже 8 лет.

Таким образом, за все эти годы не сформировались значимые группы интересов, стремящиеся к реализации рыночных реформ в жилищно-коммунальном секторе. Реформы осуществлялись частично под давлением «сверху», частично – в результате обострения финансовой ситуации. Причем в основном происходила имитация реальных преобразований, либо изменения носили ограниченный характер, не затрагивающий основы административного регулирования и не приводящий к формированию стабильных и прозрачных «правил игры». Тем самым концептуальный тупик реформы связан в первую очередь с отсутствием реальных интересов в ее осуществлении.

### **23.3. Поиски выхода из тупика**

Наращение кризисных явлений в ЖКХ, явная пробуксовка реформ не могли не вызвать ответной реакции. В последние годы осуществлялись и продолжают осуществляться попытки так или иначе модифицировать подходы к преобразованиям в жилищно-коммунальном хозяйстве. Не рассматривая здесь откровенно популистские и нереалистичные варианты, остановимся на тех, которые либо уже осуществляются, либо хотя бы обсуждаются и могут быть реализованы на практике.

*Централизация управления ЖКХ.* Этот вариант в той или иной форме реализуется в ряде регионов: начиная от централизованных закупок топлива для системы теплоснабжения и кончая созданием региональных структур управления водоканалами и теплотсетями. Насколько можно понять, серьезного комплексного анализа последствий подобной централизации и ее воздействия на эффективность функционирования жилищно-коммунального комплекса не проводилось. Некоторые инициативы в этой сфере, например осуществление областных инвестиционных программ по повышению эффективности муниципальных систем тепло- и водоснабжения и осуществлению энергосбережения, при хорошей организации могут дать существенный позитивный эффект. Что касается централизации хозяйственных функций, то здесь ситуация существенно иная. Так, имеются многочисленные свидетельства, что при централизованной закупке топлива цены могут быть даже выше, а качество – ниже, чем при децентрализованной, несмотря на эффект масштаба. В любом случае, очевидно, что подобная централизация в подавляющем большинстве случаев не имеет никакого отношения к развитию рыночных отношений, а, напротив, усиливает «административную вертикаль» и укрепляет неэкономические механизмы регулирования в жилищно-коммунальном секторе. Концептуально признано и законодательно закреплено, что организация обеспечения населения услугами ЖКХ – это сфера ответственности муниципальных образований<sup>13</sup>, и нет никаких серьезных аргументов к пересмотру данного положения.

---

<sup>13</sup> Этот вопрос трактуется подобным образом как в существующей, так и в новой редакции Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».



*Укрепление стимулов к эффективному управлению жилищно-коммунальным комплексом на местном уровне.* Данное направление может реализоваться не столько в рамках реформы ЖКХ как таковой, сколько в рамках реформы местного самоуправления и налоговой реформы. Здесь принципиально важны два момента.

Во-первых, это обеспечение стабильных и прозрачных правил формирования бюджетных доходов муниципальных образований. На всем протяжении реформы ЖКХ важнейшим дестимулирующим фактором к повышению эффективности управления в этом секторе выступала неурегулированность муниципальных финансов в целом. В результате сокращение бюджетных расходов при повышении уровня оплаты жилищно-коммунальных услуг населением, осуществлении мер по энергосбережению, институциональных преобразованиях обычно приводило к соответствующему уменьшению доходных источников уже в следующем финансовом году. Поэтому, осуществляя часто непопулярные и болезненные меры, руководство муниципальных образований не могло продемонстрировать населению никаких позитивных результатов. Полученная экономия часто перераспределялась в пользу тех, кто был не столь активен в проведении реформ.

Во-вторых, это превращение поимущественных налогов, взимаемых с рыночной стоимости имущества, а в перспективе – налога на недвижимость – в значимый источник местных бюджетов. Сейчас любые затраты, связанные с улучшением коммунальной инфраструктуры, условий проживания людей, рассматриваются руководством муниципальных образований как чисто расходные обязательства, не имеющие отношения к наполнению бюджета. Если подобные вложения, повышающие рыночную стоимость недвижимости, будут иметь своим следствием рост налоговой базы, заинтересованность в них может существенно возрасти.

Проведение подобных преобразований должно позитивно сказаться на осуществлении реформы ЖКХ, но вряд ли этого будет достаточно для радикального прорыва в этой сфере. Само по себе изменение отношения муниципальных властей к некоторым аспектам реформирования и их более адекватная мотивация еще не гарантирует формирование рыночных отношений в жилищно-коммунальной сфере. Кроме того, мотивация местных властей складывается под воздействием множества разнообразных факторов, и те стимулы, которые могут порождаться бюджетно-налоговыми отношениями, далеко не во всех случаях будут иметь безусловный приоритет. Поэтому, хотя важность четких «правил игры» в муниципальных финансах и адекватных местных налогов для успеха жилищно-коммунальной реформы широко признается специалистами, поиски на этом не заканчиваются. Наряду с внутренними стимулами, возникающими в самом муниципальном секторе, важно задействовать внешние. Они, собственно, могут идти с двух сторон: от населения (в двух лицах – как потребителей жилищно-коммунальных услуг и как собственников более 60% жилья) и от предпринимателей, для которых муниципализированное сейчас жилищно-коммунальное хозяйство является потенциальной сферой бизнеса.

*Активизация позиции населения.* Эта идея в последнее время приобретает все большую популярность. Именно она лежит в основе так называемой экономической модели реформирования ЖКХ, разработанной Министерством экономического развития и торговли. В рамках данного подхода считается, что основная проблема реформы – недостаточные возможности финансового контроля жителей за качеством предоставления жилищно-коммунальных услуг. Поэтому основным приоритетом реформы должна стать не самоокупаемость жилищно-коммунальных услуг, а предоставление жителям права распоряжаться не только собственными, но и бюджетными средствами, выделяемыми на финансирование ЖКХ. Деньги из бюджета должны идти не напрямую жилищно-коммунальным предприятиям, а на персонифицированные социальные счета жителей, которые в результате полностью оплачивают услуги с учетом их объема и качества. По мнению авторов данной модели, это позволит разрушить монополизм производителей услуг ЖКХ, будет стимулировать снижение издержек и повышение качества. Проводящийся в настоящее время эксперимент по внедрению социальных счетов в восьми субъектах РФ позволит на практике оценить эффективность данной модели и понять, способна ли она действительно стимулировать серьезные институциональные изменения.

В том же направлении действуют предложения многих специалистов сделать основной акцент на стимулировании создания товариществ собственников жилья, начиная от совершенствования законодательства в этой сфере вплоть до формирования для ТСЖ тепличных условий, установления для них разнообразных привилегий и льгот. При этом часто считается, что основная причина низких темпов формирования товариществ – это противодействие местных властей, а при создании благоприятных условий население будет охотно объединяться для управления жилищным фондом.

*Привлечение частного бизнеса.* Данное направление в принципе не противоречит предыдущему и во многом дополняет его. Частный бизнес может привнести в жилищно-коммунальный сектор два столь необходимых ему элемента: новые технологии менеджмента и инвестиции. Однако здесь необходимо четко понимать, о каком бизнесе идет речь. Как уже отмечалось выше, мелкий бизнес работает в жилищно-коммунальном хозяйстве на протяжении всего периода реформ, в основном на субподряде у крупных муниципальных структур. Во многих городах частные фирмы как самостоятельные подрядчики осуществляют обслуживание жилья и капитальный ремонт либо в результате победы в конкурсах, либо на бесконкурсной основе. Однако, будучи достаточно распылен и зависим от муниципальных властей, мелкий бизнес в основном встраивается в сложившуюся систему отношений в жилищно-коммунальном секторе и не способен существенно повлиять на их изменение. Проблема не в том, что частный бизнес вообще не допускается на рынки услуг ЖКХ, а в том, что условия его входа на эти рынки и функционирования на них жестко регулируются местной властью в рамках нестабильных, непрозрачных и неформализованных механизмов.

Таким образом, очевидно, что основным приоритетом реформы ЖКХ в этом случае становится установление и обеспечение исполнения четких и прозрачных «правил игры» в

финансировании и организации функционирования жилищно-коммунального комплекса. Вряд ли реальной силой, способной подтолкнуть региональные и местные власти к подобным преобразованиям, может стать мелкий бизнес. Скорее эту роль сыграют более крупные предпринимательские структуры, которые достаточно независимы от местных, а во многих случаях и региональных властей, и приход которых в жилищно-коммунальную сферу способен обеспечить столь необходимые инвестиции. И здесь, естественно, основной сферой интереса будут уже не работы по обслуживанию жилья и капитальному ремонту, а управление коммунальной инфраструктурой. Создание институциональных предпосылок, благоприятных для привлечения крупного бизнеса и одновременно балансирующих его интересы с интересами населения и органов местного самоуправления, является необходимым условием превращения частного предпринимательства в катализатор преобразований в жилищно-коммунальном секторе.

#### **23.4. Опыт реализации реформы и границы возможных преобразований**

Выбор в качестве приоритета того или другого подхода к ускорению преобразований в жилищно-коммунальном секторе – проблема не столько идеологии, сколько различия в представлениях, что реально и что нереально реализовать в сложившихся условиях. От ответа на вопросы о том, может ли население уже сейчас полностью оплачивать жилищно-коммунальные услуги, возможно ли радикальное ускорение процесса создания ТСЖ, реально ли в ближайшие годы ввести налог на недвижимость во многом зависят и взгляды на реформу ЖКХ. Поэтому, прежде чем продолжить обсуждение возможных подходов, целесообразно снова обратиться к опыту последнего пятилетия и определить, какие уроки возможно из него извлечь.

*Оплата жилищно-коммунальных услуг населением.* Пожалуй, из всех проблем реформы ЖКХ эта является наиболее политизированной. Государственная Дума два раза переносила на более позднее время установленные законодательством сроки перехода к полной оплате населением жилищно-коммунальных услуг, в результате этот процесс, который предполагалось завершить в 1998 году, был отложен до 2008 года. Как уже отмечалось выше, в последние два года в этом направлении достигнут существенный прогресс, и установление уровня оплаты населением услуг ЖКХ на уровне 90% перестало быть редкостью. Тем не менее, продолжают политические заявления о невозможности и нецелесообразности переноса на население ответственности за полную оплату услуг ЖКХ. Так что проблема требует дополнительного анализа.

Зададимся вопросом: какие факторы могут служить индикатором того, что население не способно в большей мере оплачивать услуги ЖКХ. Представляется, что можно выделить четыре подобных индикатора:

- все более широкие слои населения (не только беднейшие, но и средние) начинают нуждаться в социальной защите, что приводит к скачкообразному росту потребности в жилищных субсидиях;
- недостаток средств у населения ведет к существенному увеличению задолженности по оплате жилищно-коммунальных услуг;
- население в массовом порядке проявляет недовольство, возникают широкомасштабные акции социального протеста;
- население, не желая и не имея возможности оплачивать чрезмерно дорогие услуги, активно ищет способы уменьшить платежи, привлечь альтернативных подрядчиков, оплачивать коммунальные услуги по фактическому потреблению и т.п.

Ни один из этих процессов не характерен для последних лет осуществления реформы ЖКХ. Хотя потребность в жилищных субсидиях постепенно возрастает, этот процесс в целом по стране идет плавно, без существенных всплесков. По официальной информации Госстроя, в 2001 году за жилищными субсидиями обратилось 8,2% семей, в 2002 году – 11,4%. В 2003 году прогнозируется незначительный рост – на 1–2%<sup>14</sup>. Учитывая, что экспертные оценки доли семей, получающих жилищные субсидии, при которой целесообразно приостановить рост платежей населения, колеблются от 25 до 30%, очевидно, здесь существуют еще значительные резервы. Хотя ситуация в разных муниципальных образованиях существенно различна.

Факты свидетельствуют, что при неэффективной работе системы жилищных субсидий резко возрастает задолженность населения по оплате жилищно-коммунальных услуг. Поэтому, если предположить, что доля семей, получающих жилищные субсидии в настоящее время, существенно *занижена*, мы должны быть свидетелями массового возрастания неплатежей населения и резкого увеличения задолженности. Однако на практике ничего похожего не происходит. Последние годы мы были свидетелями удивительного процесса, когда параллельно с ростом оплаты жилищно-коммунальных услуг во многих муниципалитетах и регионах возрастала собираемость платежей. Так, по данным Госстроя России, за 2002 год сборы платежей в среднем по России увеличились с 82 до 89%<sup>15</sup>, при этом во многих муниципальных образованиях достигнут уровень в 94–97%.

Что касается акций протеста, то наибольшее внимание привлекли к себе беспорядки в г. Воронеже весной 2002 года. Однако Воронеж не относится к городам, в которых плата за услуги ЖКХ росла особенно быстро. Муниципальные власти, более умело проводившие работу с населением, обеспечивали повышение платежей без существенных социальных всплесков. Это

<sup>14</sup> В новой редакции Закона «Об основах федеральной жилищной политики» предусмотрена отмена так называемого «второго основания» при установлении жилищных субсидий, подвергнувшегося активной критике со стороны специалистов. Данный подход предусматривал, что в случае, если доходы семьи меньше прожиточного минимума, на каждого члена семьи оплата жилищно-коммунальных услуг должна составлять не более половины от минимального размера оплаты труда (50 рублей в настоящее время). Отмена «второго основания» еще более затормозит процесс роста жилищных субсидий.

<sup>15</sup> По другим данным, собираемость в 2001 года была несколько выше, чем в 2002-м, однако средний уровень в 89% в любом случае достаточно высок.

касается не только городов, которые уже сейчас вышли на 90-100-процентный уровень оплаты населением услуг ЖКХ, но и тех, где по каким-либо причинам повышение платежей населения пришлось осуществлять очень быстрыми темпами. Такая ситуация сложилась, например, в г. Дмитровграде (Ульяновская обл.), где в результате популистской политики сохранения платежей населения на экстремально низком уровне и ограниченности бюджетного финансирования к началу 2001 года, бюджетная задолженность за услуги ЖКХ превысила трехкратный размер местного бюджета. Новое руководство города было вынуждено принимать неотложные меры. В феврале 2001 года доля покрытия затрат на услуги ЖКХ за счет средств населения возросла с 8 до 50%, в июле – до 70%. Беспрецедентный рост уровня оплаты населением жилищно-коммунальных услуг был осуществлен без серьезного роста социальной напряженности в результате умелой информационной и разъяснительной кампании и гибкого взаимодействия с основными работодателями.

Наконец, практически не наблюдается стремления населения, в ответ на удорожание услуг ЖКХ, рационализировать их потребление, осуществить хотя бы простейшие меры по энерго- и водосбережению и перейти к оплате услуг по фактическому потреблению. Даже в тех случаях, когда подобные инициативы предпринимаются и оплачиваются местными властями, они не находят активной поддержки жителей<sup>16</sup>. Подобное отношение существенно отличается, например, от реакции населения в странах Балтии, где резкое повышение платежей за услуги ЖКХ вызвало массовое стремление к более рациональному потреблению жилищно-коммунальных услуг и поиску наиболее дешевых вариантов.

Таким образом, очевидно, что ни один из рассматриваемых индикаторов не свидетельствует о достижении «потолка» в уровне оплаты населением жилищно-коммунальных услуг, и переход к так называемым ста процентам в оплате на настоящий момент является проблемой чисто политической. Это подтверждается и тем, что доля жилищно-коммунальных платежей в доходе семьи в среднем составляет 7,3%, что достаточно скромно по международным меркам: в частности, в 2–3 раза ниже, чем в странах Восточной Европы и Балтии.

Однако выход на 100% сегодня – еще не окончательное решение проблемы. С одной стороны, на настоящий момент речь идет лишь о покрытии текущих затрат, тогда как в перспективе население должно оплачивать также затраты на капитальный ремонт, страховые платежи. С другой стороны, что еще более важно, сами «сто процентов» – величина очень неустойчивая, и ее перспективная динамика достаточно неблагоприятна. С высокой степенью вероятности можно предположить, что в среднесрочной перспективе будет происходить постоянное и достаточно существенное удорожание услуг ЖКХ как за счет компенсации

---

<sup>16</sup> В рамках «Проекта передачи ведомственного жилищного фонда», осуществляемого с привлечением инвестиций МБРР, в ряде городов России осуществлялась широкая программа мер по энерго- и водосбережению на уровне зданий. В ходе выполнения проекта выяснилось, что обеспечение доступа в квартиры для установки необходимого оборудования является столь сложной задачей, что от мероприятий в квартирах пришлось отказаться, несмотря на их высокую эффективность.

подавляемой в последние пять лет инфляции в этом секторе, так и за счет роста цен на топливно-энергетические ресурсы.

И тем не менее политический выбор в пользу быстрого перехода к полной оплате жилищно-коммунальных услуг населением и прекращения их дотирования из бюджета был бы в настоящий момент чрезвычайно важен и позволил бы сделать существенный шаг в рыночных преобразованиях жилищно-коммунальной сферы. Это связано с несколькими существенными факторами.

Во-первых, подобный переход позволил бы сосредоточить максимально возможный объем бюджетных средств на поддержке социально незащищенных слоев населения. Сейчас подобные возможности задействованы далеко не в полной мере. Если сравнить, с одной стороны, объем дотаций предприятиям ЖКХ, а, с другой стороны, объем средств, предназначенный для социальной защиты населения в условиях роста платежей за услуги ЖКХ (жилищные субсидии и льготы, в данном случае для простоты абстрагируемся от несовершенства льгот как инструмента социальной защиты), выяснится, что в 2001 году дотации все еще в два раза превышали средства адресной социальной защиты. Подобное расходование бюджетных средств очевидно можно охарактеризовать как неоптимальное.

Во-вторых, в этой ситуации становится возможным ужесточить бюджетные ограничения для хозяйствующих субъектов, функционирующих на рынке жилищно-коммунальных услуг, и поставить в одинаковые условия предприятия различных форм собственности. Дотации из бюджета предприятиям ЖКХ выплачиваются в основном не на основе оценки выполненных работ, а для финансирования определенных статей затрат, например заработной платы, вне зависимости от реальных результатов деятельности. При этом различное отношение к «своим» муниципальным предприятиям и «чужим» частным со стороны местной администрации вполне может выражаться в дискриминационной практике бюджетного финансирования, когда интересы муниципального сектора будут выходить на первый план. Отсутствие дотаций на текущую деятельность решает обе эти проблемы, ставя производителей жилищно-коммунальных услуг в жесткую зависимость от населения. Кроме того, снимаются вопросы, связанные с контролем за использованием бюджетных средств частными предприятиями, приходящими на рынки жилищно-коммунальных услуг, что позволяет создать для них более действенные экономические стимулы к эффективной деятельности.

В-третьих, оплата полной стоимости жилищно-коммунальных услуг создаст у населения более действенные стимулы к оптимизации их потребления. В условиях частичной оплаты экономические сигналы искажаются: так, определенные меры по энерго- и водосбережению могут быть выгодны с точки зрения полной стоимости того или иного ресурса на рынке, но не выгодны для потребителя, поскольку для него цена этого ресурса искусственно занижается.

Наконец, в-четвертых, переход к полной оплате населением жилищно-коммунальных услуг позволит оптимизировать использование бюджетных средств не только на социальную защиту населения, но и на инвестиционные цели. При отсутствии дотирования текущей

деятельности жилищно-коммунальных предприятий высвободившиеся средства могут быть сконцентрированы на решении наиболее приоритетных инвестиционных задач, при этом контроль муниципальных властей за решением этих задач в результате усилится.

*Привлечение частного бизнеса в ЖКХ.* Как уже отмечалось выше, хотя частные предприятия и функционируют на рынке жилищно-коммунальных услуг, их участие в большинстве случаев, во-первых, не приводит к существенному изменению «правил игры» в этом секторе и, во-вторых, не сопровождается значимыми инвестициями в жилищно-коммунальную инфраструктуру.

Случаи привлечения частных компаний к управлению жилищным фондом достаточно редки. Одним из пионеров в этой области является г. Ангарск (Иркутская обл.). Численность населения города – более 260 тыс. человек, общая площадь жилищного фонда – около 5 млн кв. м. В июле 2002 года начался эксперимент по привлечению в сферу управления частных компаний. Было выделено 4 пилотных района (от 170 до 220 тыс. кв. м), которые были переданы в управление на основе договора доверительного управления и договора о цене и качестве. Основными критериями оценки качества управления являются техническое состояние жилищного фонда (оценивается ежеквартально) и удовлетворенность жителей полученными результатами. В деятельности управляющих компаний г. Ангарска ярко проявились те же тенденции, которые характерны и для других случаев привлечения частного капитала в сферу управления жилищным фондом:

- 1) если муниципальные жилищные предприятия, не испытывающие жестких бюджетных ограничений, достаточно спокойно относятся к накоплению долгов, частные компании в максимальной степени избегают подобной ситуации;
- 2) частные управляющие компании усиливают акцент на управлении не жилищным фондом в целом, а отдельными объектами недвижимости; в г. Ангарске это проявилось в закреплении за отдельными управляющими конкретных домов, причем эти управляющие достаточно самостоятельны (и финансово, и организационно) в организации текущей эксплуатации зданий;
- 3) частные управляющие компании более активно ведут работу с населением, в г. Ангарске управляющие домами оказались вовлеченными в самые разные формы жизнедеятельности людей: начиная от усиления охраны общественного порядка и кончая организацией отдыха подростков;
- 4) по сравнению с муниципальными предприятиями у частной управляющей компании обычно изменяется структура затрат, наряду с ростом оплаты труда работников увеличивается доля материальных затрат (в случае Ангарска – с 9 до 27%), что означает, что целью является не просто выплата заработной платы, но создание условий для нормального оказания услуг<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Для муниципальных предприятий вполне типична ситуация, когда денег хватает только на оплату труда, но работники фактически не занимаются оказанием услуг, поскольку для этого нет материалов и

Таким образом, очевидно, что приход на рынок управленческих услуг предприятий немunicipальной собственности в г. Ангарске способствует повышению качества менеджмента и в перспективе должно привести к улучшению состояния жилищного фонда. Однако на данном этапе здесь не ставится задача превращения управляющих компаний в источники инвестиций. Так, в 2003 году администрация г. Ангарска планирует оснащение пилотных районов приборами учета и регулирования тепловой энергии, хотя в идеале подобные вложения должны были бы осуществлять сами управляющие компании исходя из собственных экономических интересов. Однако в перспективе предполагается, что управляющие компании будут вкладывать свои собственные средства в такие мероприятия, как утепление зданий, очистка и регулировка систем теплоснабжения и т.п.

Несколько по-другому данная проблема решается в г. Отрадный (Самарская обл.), где частная компания взяла в управление жилищно-коммунальную инфраструктуру в целом и рассматривается как основной перспективный инвестор в ЖКХ города.

Общая площадь жилищного фонда в г. Отрадном – около 1 млн кв. м, население – 53 тыс. человек. До начала 2000 года все жилищно-коммунальные услуги в городе оказывало муниципальное предприятие, которое фактически оказалось банкротом. В январе 2000 года был подписан договор доверительного управления с частной управляющей компанией. Данная компания была образована в форме акционерного общества, где 1/3 акций владела администрация г. Отрадного, а 2/3 – частные инвесторы. В целом эксперимент положительно оценивается городской администрацией. Приход частной компании существенно повысил качество управления. Резко возросли сборы с населения, при этом в два раза снизилось количество жалоб. Более адекватно стали строиться и отношения управляющей компании с муниципалитетом. По мнению руководства города, с частной компании проще потребовать выполнения условий договора, чем со «своего» муниципального предприятия.

Более сложная ситуация сложилась с привлечением инвестиций. Руководство города признает, что надежды на быстрый приток существенных капиталовложений не оправдались, хотя постепенно управляющая компания втягивается в процесс инвестирования. Некоторые проблемы возникают и в связи с монопольным положением компании на рынке жилищно-коммунальных услуг, и муниципальные власти ищут способы противодействия подобной ситуации. Так, с 2001 года контракты на капитальный ремонт не отдаются автоматически управляющей компании, но распределяются на конкурсной основе. Муниципалитет готов таким же образом решать проблемы обслуживания жилья, однако пока потенциальные подрядчики не проявляют особого интереса.

Чем же определяются успехи и сложности привлечения частного капитала в жилищно-коммунальный комплекс г. Отрадного? Несмотря на небольшие размеры, Отрадный – город с хорошо развитой экономической базой и стабильными бюджетными поступлениями. При этом в Самарской области, в отличие от подавляющего большинства субъектов РФ, действует достаточно

---

инструмента. При этом муниципалитет часто видит своей задачей именно отсутствие задолженности по заработной плате, а не обеспечение эффективной работы муниципальных предприятий по оказанию услуг.



отлаженная система межбюджетных отношений: нормативы отчислений от регулирующих налогов в местные бюджеты не пересматривались в течение нескольких лет, система финансового выравнивания является простой, понятной и не привязанной к фактическим расходам муниципалитетов. Тем самым риски, связанные с неплатежами бюджета, не являются серьезным препятствием для привлечения частных предпринимателей. Поэтому весьма осторожная политика местных властей в повышении уровня оплаты жилищно-коммунальных услуг за счет средств населения (в середине 2002 года население оплачивало лишь несколько более 50% стоимости услуг ЖКХ) не вызвала негативных последствий. Однако очевидно, что такая ситуация нехарактерна для подавляющего большинства муниципальных образований, где риски бюджетных неплатежей при отсутствии перехода к полной оплате жилищно-коммунальных услуг населением могут сыграть серьезную отрицательную роль. Так, в г. Ангарске управляющие компании работают в условиях, когда население оплачивает 90% стоимости услуг ЖКХ.

Что касается непосредственно инвестиционной деятельности, то здесь выявились следующие проблемы, ограничивающие инвестиционную активность компании.

Во-первых, это политические риски. Вложения на срок, превышающий период между выборами муниципальных органов власти, рассматриваются как высокорисковые, поскольку нет никаких гарантий, что новое руководство будет соблюдать принятые «правила игры».

Во-вторых, это неадекватность договора доверительного управления задачам инвестирования. Инвесторы готовы активизировать свою деятельность при условии заключения договора аренды, однако наиболее предпочтительным для себя считали бы договор концессии. При значительных объемах инвестирования вполне возможно, что в качестве необходимой гарантии от возможных рисков будет рассматриваться и участие в собственности.

Еще одна потенциальная проблема привлечения инвестиций связана с регулированием тарифов. В г. Отрадном она решена весьма своеобразно: после проведения аудита функции по регулированию тарифов делегированы региональной энергетической комиссией самой управляющей компании. Однако такой вариант достаточно уникален и не очевидно, что это оптимальный подход. Обычно же в отсутствие четких правил регулирования тарифов и при ориентации на формулу «себестоимость + рентабельность в процентах к себестоимости» инвестор не гарантирован от изменений в этой сфере, лишаящих его вложения всякой финансовой привлекательности. Но и в отсутствие внешних инвестиций подобные подходы не стимулируют повышение эффективности в сфере ЖКХ, поскольку заинтересовывают коммунальные предприятия в раздувании затрат и сокрытии резервов.

*Регулирование тарифов.* Уникальный для российских условий механизм регулирования тарифов был создан в г. Череповце. Здесь сформирован коллегиальный орган по регулированию тарифов коммунальных предприятий и установлены четкие правила подобного регулирования. Уровень тарифа определяется не на основе нормативов, а в результате детального постатейного анализа расходов предприятия за последние пять лет. Установлен период тарифного регулирования – один год, а также формальные основания для пересмотра тарифа в течение этого

периода. Определен пакет документов, необходимых для пересмотра тарифа. Ограничен срок принятия решения по пересмотру тарифов после подачи заявки. Включение прибыли в тариф определяется согласованной городом и коммунальным предприятием инвестиционной программой, при невыполнении которой применяются санкции. Так, в 2002 году в городе не пересматривался тариф на тепло, поскольку предприятие муниципальных теплосетей не выполнило инвестиционную программу.

Хотя на этапе внедрения подобных подходов к тарифному регулированию возникали существенные сложности, связанные в первую очередь с предоставлением необходимой информации, в дальнейшем это позволило создать взаимоприемлемый механизм партнерства и сотрудничества коммунальных предприятий и городской администрации. Гармонизация интересов возникла в результате того, что предприятия избавлены от нерегламентированных популистских действий по пересмотру тарифов и могут строить долгосрочную стратегию на более предсказуемой основе, а муниципалитет получает возможность более жестко контролировать выполнение инвестиционной программы предприятия и ее соответствие общегородским целям.

Еще одна особенность тарифного регулирования в г. Череповце состоит в том, что тариф является двухставочным. При этом одна часть тарифа зависит от текущего потребления, а другая представляет собой затраты на обслуживание и ремонт сетей. На настоящий момент подобная структура тарифа позволяет обеспечить более равномерное финансирование коммунальных предприятий в течение года. Однако ее роль не только в этом. Фактически подобный тариф является прообразом настоящего двухставочного тарифа, когда его переменная часть определяется фактическим потреблением, а постоянная часть – максимальной заявленной мощностью.

Подготовительные работы к переходу на полноценный двухставочный тариф проводились на рубеже 1990–2000-х годов в г. Оренбурге, причем этот процесс дал чрезвычайно интересные результаты. Оренбург относился к тем городам, где по инициативе администрации очень активно происходил процесс установки домовых счетчиков тепла как приборов коммерческого учета. Это достаточно существенно отразилось на доходах муниципальной тепловой компании, поскольку при снижении объема предоставления услуг компания сэкономила только на условно-переменных затратах, а потребители не оплачивали ни условно-переменные, ни условно-постоянные расходы. В результате тепловая компания выступила с инициативой введения двухставочных тарифов, в рамках которых условно-переменные расходы должны были оплачиваться в зависимости от фактического потребления, а условно-постоянные – независимо от показаний счетчиков. Однако при рассмотрении этой инициативы городские власти обнаружили, что активы тепловой компании существенно превышают максимальную потребность города в обеспечении теплом. Приемка большого количества ведомственных котельных привела к тому, что в значительной части город отапливался за счет неэффективных мощностей, используемых с чрезвычайно низким коэффициентом полезного действия. Таким образом, оплата всех условно-постоянных расходов, как это предлагалось тепловой компанией, означала бы перекладывание на потребителя финансирования содержания никому не нужной избыточной мощности.

При этом выяснилось, что в качестве наиболее эффективных капиталовложений в систему теплоснабжения могли бы выступать, во-первых, инвестиции в прокладку дополнительных сетей, позволяющих отапливать большую часть города за счет более дешевой энергии ТЭЦ, и, во-вторых, вложения в консервацию наиболее неэффективных муниципальных котельных для снижения условно-постоянных расходов, а значит и уровня тарифов. Однако муниципальная тепловая компания объективно заинтересована в обратном – росте собственных активов и собственного рынка. Поэтому для обеспечения более благоприятных условий повышения эффективности теплоснабжения и принятия более обоснованных решений в качестве возможного варианта рассматривалось разделение муниципальной тепловой компании на два отдельных предприятия – по производству и по транспортировке тепла.

К сожалению, проведенная подготовительная работа в г. Оренбурге не привела к серьезным институциональным преобразованиям, хотя четко продемонстрировала их необходимость и позитивный потенциал. Причины тут были различные, в том числе и политические. Однако важно отметить, что переход к двухставочным тарифам стратегически является необходимым условием для создания благоприятного инвестиционного климата, хотя на настоящий момент это может быть и неочевидно. Однако при активизации процессов энерго- и водосбережения, что неизбежно должно произойти при росте стоимости жилищно-коммунальных услуг, данный механизм может явиться наиболее адекватным инструментом гармонизации интересов производителей и потребителей услуг, позволяющим первым не нести необоснованных финансовых потерь, а вторым – получать соответствующую экономию при изменении объемов потребления.

*Товарищества собственников жилья.* Как уже отмечалось выше, надежды на массовое создание товариществ собственников жилья при повышении платежей населения не оправдались. И можно согласиться с тем, что частично здесь виновата дискриминационная политика местных властей, частично – объективная большая уязвимость ТСЖ в условиях нестабильности бюджетного финансирования. Наиболее типичными проблемами товариществ собственников жилья являются отсутствие компенсации из местного бюджета льгот и жилищных субсидий, нежелание коммунальных предприятий иметь дело и заключать договоры с мелкими собственниками, сложности с поиском альтернативных подрядчиков на монополизированном рынке обслуживания жилья и т.п.

Однако подобная ситуация далеко не повсеместна. Администрации ряда муниципальных образований рассматривают поддержку товариществ собственников жилья как один из важнейших приоритетов своей деятельности, формируя специальный комплекс мер для стимулирования их создания. Так, в г. Димитровграде (Ульяновская обл.) подобные меры включают проведение капитального ремонта, установку приборов учета, оплату труда председателей ТСЖ за счет местного бюджета. Поставлена задача создания ТСЖ во всех домах, где доля приватизированных квартир превышает 80%. Тем не менее, коренного перелома в этом процессе добиться не удалось: хотя создание ТСЖ и идет, но достаточно медленно и ограниченно.

Тем самым рассматривать сопротивление местных администраций как основную причину медленного создания ТСЖ было бы неправильно, хотя подобное торможение в ряде случаев и имеет место. Более правильно было бы акцентировать внимание на глубоких внутренних противоречиях процесса создания ТСЖ в сложившихся условиях. Здесь можно выделить два основных фактора.

С одной стороны, пассивность населения в целом, нежелание брать на себя ответственность за управление недвижимостью. Вряд ли можно выделить какую-то одну причину, объясняющую подобную ситуацию: здесь и исторически сложившееся отношение к жилью не как к форме личного богатства, а как к социальному благу; и объективно низкая стоимость и плохое качество значительной доли жилья; и иждивенческая психология существенной части населения в целом; и отсутствие навыков и квалифицированных кадров по управлению недвижимостью. Очевидно, что эти причины являются достаточно долговременными, и в ближайшее время подобное отношение населения вряд ли удастся существенно изменить.

С другой стороны, конфликт интересов жителей многоквартирных домов, не позволяющий в большинстве случаев осуществлять эффективное управление. Частично этот конфликт встроен в саму конструкцию товарищества как механизма управления недвижимостью. Жителей верхних этажей не очень интересует состояние подвалов, жителей нижних этажей – сроки ремонта крыши. Мероприятия по теплосбережению могут быть основным приоритетом собственников квартир, где батареи холодные, но не вызвать никакого энтузиазма у тех, у кого ситуация с теплоснабжением вполне удовлетворительна. Однако при всех подобных противоречиях ТСЖ, как показывает международная практика, в принципе является вполне жизнеспособной формой управления.

Более серьезный конфликт в наших условиях связан с противоположными жизненными стратегиями у собственников квартир в многоквартирных домах. Это наследие административно-командной системы связано с тем, что жилье выделялось людям, а не покупалось ими, и потому в одних и тех же домах живут люди совершенно различного уровня благосостояния. При этом стратегия наиболее малообеспеченных слоев – максимальная экономия расходов, связанных с жильем, даже если это приводит к ухудшению его качества и снижению стоимости. Более обеспеченные семьи выдвигают на первый план другие ориентиры – повышение качества жилья, достойные условия существования, и готовы за это платить. Согласование подобных противоположных стратегий практически невозможно, поэтому товарищества собственников жилья в таких домах нежизнеспособны.

Тем не менее, в некоторых городах товарищества собственников жилья создаются достаточно быстрыми темпами, причем часто не по инициативе жителей. И здесь возможны различные варианты.

Например, в г. Оренбурге товарищества собственников жилья составляют почти 25% городского жилищного фонда. В подавляющем большинстве они создаются не в отдельных домах, а на достаточно больших группах зданий. И инициаторами здесь в большинстве случаев выступают не жильцы, а жилищные предприятия. Для них это – своеобразная возможность

приватизироваться и уйти из-под жесткого административного контроля муниципалитета. Поэтому в отчетности по реформе ЖКХ г. Оренбурга можно увидеть достаточно странную фразу «ЖЭУ – перешло в ТСЖ». Жители в этом процессе играют достаточно пассивную роль.

Подобный феномен может быть оценен по-разному. Столь массовая «демуниципализация» жилищного фонда безусловно является фактором, стимулирующим проведение реформ в жилищно-коммунальном хозяйстве города. Возможность сравнения и своеобразная конкуренция муниципальных структур и ЖЭУ, перешедших в ТСЖ, в определенной мере способствует повышению эффективности управления и обслуживания жилищного фонда. В то же время, очевидно, что подобные образования весьма далеки от классических товариществ, и выполняют совсем другую функцию, чем реальные объединения собственников жилья. В какой мере оренбургский вариант окажется устойчивым, и будут ли жители по-прежнему поддерживать подобные структуры – покажет время.

Достаточно динамично развивается процесс создания ТСЖ и в г. Петрозаводске. Если в 1997 году здесь было только 11 товариществ, то сейчас – 63. Прогресс хотя и не столь впечатляющий, как в Оренбурге, но все же значительный. В этом случае основной движущей силой создания ТСЖ выступали частные фирмы. Вообще в Петрозаводске традиционно велик удельный вес частных компаний на рынке жилищно-коммунальных услуг. Однако отношение городской администрации к проникновению частного капитала в ЖКХ на протяжении периода реформ существенно колебалось. Передача значительной части жилищного фонда города на обслуживание частным фирмам по результатам конкурсов сменялась «крестовыми походами» против частников, которые в подобные периоды насильственно выдавливались с рынка услуг ЖКХ. Одним из способов противостоять подобным колебаниям<sup>18</sup> было расширение рынка услуг по управлению и обслуживанию жилищного фонда, оказываемых ТСЖ. Поэтому именно частные фирмы инициировали создание ТСЖ, оказывали консультативную и юридическую поддержку при регистрации товариществ, формируя дополнительный спрос на собственные услуги.

Значит ли это, что население вообще не проявляет никакой активности в жилищно-коммунальной сфере? Справедливости ради надо признать, что ТСЖ – не единственная существующая на практике форма, позволяющая обеспечить такое участие. В ряде муниципалитетов реанимированы такие существовавшие еще в советские времена структуры, как старший по подъезду, старший по дому и т.п. Через этих наиболее активных жильцов муниципальные власти налаживают диалог с жителями по вопросам реформы ЖКХ и активизируют участие населения в управлении и обслуживании жилищного фонда. Некоторые инициативы реализуются и в рамках территориального общественного самоуправления. Однако в целом очевидно, что значение их достаточно невелико.

---

<sup>18</sup> Другими способами выступала диверсификация – внедрение частных фирм не только в сферу обслуживания жилья, но и в систему теплоснабжения, а также предоставление услуг ЖКХ на близлежащих к городу территориях.

## 23.5. Выводы и перспективы

Анализ опыта реформирования ЖКХ за последние несколько лет наглядно демонстрирует, что основным источником динамизма в реформировании жилищно-коммунального сектора может служить частное предпринимательство. Поэтому самым эффективным способом вырваться из замкнутого круга, в котором находится реформа на протяжении последних лет, является создание благоприятных условий для привлечения в жилищно-коммунальный сектор частного предпринимателя и инвестора. Наиболее перспективными сферами для частного предпринимательства можно считать следующие.

*Частный предприниматель как собственник жилищного фонда.* Изначально основной акцент при изменении форм собственности на жилье был сделан на бесплатной приватизации с последующим созданием ТСЖ. При этом практически не было сформировано предпосылок для появления устойчивого сектора арендного жилья – как муниципального (в первую очередь социальный найм), так и частного. Однако «доходные дома» – т. е. здания, находящиеся в частной собственности, где квартиры не приватизируются и не выкупаются, а сдаются в аренду на коммерческих основах – достаточно привлекательная сфера бизнеса и эффективная форма организации управления жилищным фондом. В этом случае нет проблемы формирования адекватной мотивации собственника, столь остро стоящей применительно к муниципальному жилищному фонду и ТСЖ. Возможно, более глубокая проработка правовых и организационных основ подобной формы собственности могла бы способствовать ее более широкому распространению.

*Частное предпринимательство в сфере управления жилищным фондом.* В отсутствие эффективного собственника жилищного фонда некоторые эксперты выдвигают идею о том, что роль «квазисобственника» в этой ситуации может сыграть частная управляющая компания. Однако для того, чтобы подобный механизм заработал, должны быть выполнены несколько условий. Прежде всего, частная компания должна наниматься на достаточно длительный срок и не ощущать серьезной угрозы своему положению (иначе у нее не будет возникать долгосрочной мотивации). Она не должна жестко контролироваться собственником, индикаторы эффективности ее деятельности в этом случае должны быть немногочисленными и неизменными. Наконец, значительная часть получаемой экономии должна также оставаться у управляющей компании. Создание устойчивого бизнеса, сохранение и расширение своей доли на рынке – достаточно весомые долгосрочные стимулы, позволяющие надеяться на долговременный позитивный эффект от превращения деятельности по управлению жилищным фондом в сферу предпринимательства, а не административного регулирования. Пока подобный опыт невелик: как уже отмечалось выше, частные управляющие компании работают в г. Петрозаводске, г. Ангарске (Иркутская обл.), ряде других городов. В целом там, где для деятельности подобных компаний создаются благоприятные институциональные условия, наблюдается очевидный позитивный эффект.

*Частные инвестиции в коммунальную инфраструктуру.* Если существование «доходных домов» пока рассматривается в основном гипотетически, а анализ последствий частного управления жилищным фондом приходится проводить на отдельных немногочисленных примерах, то частные инвестиции в коммунальную инфраструктуру из абстрактной возможности в ближайшее время вполне могут стать реальным шансом. Жилищно-коммунальный сектор фактически остался единственной потенциальной сферой, не поделенной крупным частным капиталом, и в связи с этим в последнее время он становится объектом все более пристального внимания. Причем не только со стороны бизнеса регионального уровня, но и наиболее крупных общенациональных «олигархов». На настоящий момент самой известной здесь является инициатива РАО «ЕЭС России» по созданию компании, специализирующейся на услугах ЖКХ, и осуществлению инвестиций в жилищно-коммунальную инфраструктуру. Однако и со стороны других крупных структур начинает проявляться подобный интерес. Появлялась, например, информация об аналогичной активности «Альфа-банка». В Перми уже заключен договор с крупной частной компанией о сдаче в долгосрочную аренду водоканала. Возможные перспективы данного процесса оцениваются по-разному: в частности, говорится об угрозе тотальной монополизации жилищно-коммунального сектора. Учитывая масштабы инфраструктуры ЖКХ в нашей стране, вряд ли такая угроза реальна, хотя отдельные проблемы подобного рода вполне возможны. В то же время нужно видеть и значительный позитивный потенциал: в секторе ЖКХ появляется новый серьезный рыночный «игрок» – частный капитал, – способный содействовать существенному ускорению реформ.

Очевидно, что проблемы, связанные с приходом частного капитала в ЖКХ, выявятся на более позднем этапе, и их придется решать «по мере поступления». А вот наиболее очевидные и вполне осуществимые меры, способствующие привлечению частного инвестора, можно было бы реализовать уже сейчас. В первую очередь к ним относятся:

- переход к полной оплате населением жилищно-коммунальных услуг;
- принятие закона о концессиях, решающего проблему формирования адекватных договорных отношений для привлечения частного инвестора;
- изменение механизмов тарифного регулирования: формирование стабильных и долговременных процедур регулирования, гармонизация принципов регулирования на региональном и муниципальном уровнях, обеспечение гибкости тарифного регулирования в условиях привлечения частных инвесторов<sup>19</sup>.

Так или иначе, все эти вопросы обсуждаются либо находятся в процессе решения, однако очень важно, чтобы процесс был доведен до конца. Возможно использование и такого

---

<sup>19</sup> Основные подходы к тарифному регулированию, способствующие привлечению частных инвесторов, были рассмотрены на примере г. Череповца. Очень важно, чтобы они последовательно реализовывались не только на муниципальном, но и на региональном уровне. При этом вполне возможно использование особых методов тарифного регулирования в случае реализации инвестиционных проектов (например, фиксация тарифа на весь срок окупаемости проекта и его пересмотр только под воздействием инфляции и других внешних факторов), что также должно быть предусмотрено в нормативных документах по тарифному регулированию.

инструмента, как гарантии от некоммерческих (политических) рисков, поскольку, как указывалось выше, подобные риски являются достаточно серьезным тормозом для привлечения инвестиций, в том числе и на муниципальном уровне.

Что же касается активизации позиции населения в реформировании ЖКХ, то потенциал тут представляется гораздо более ограниченным. Причем, учитывая коллективный характер потребления значительной части жилищно-коммунальных услуг, в текущей ситуации наиболее целесообразно было бы делать ставку все-таки на объединения жильцов либо собственников квартир, а не на индивидуальную реакцию отдельных потребителей (как это происходит в условиях введения персонифицированных социальных счетов).

Вряд ли здесь возможно использовать радикальные меры, как это было сделано в некоторых других странах<sup>20</sup>: например, объявить весь жилищный фонд приватизированным и обязать собственников квартир в короткий срок сформировать ТСЖ во всем жилищном фонде. Политический момент для подобных кардинальных решений явно упущен, да и их долгосрочные результаты пока всерьез никем не проанализированы. Однако некоторые шаги, подталкивающие собственников жилья к объединению, а иногда и вынуждающие их объединяться, безусловно необходимо предпринять. В первую очередь к ним относятся ограничение срока бесплатной приватизации жилья и запрет на приемку в муниципальную собственность вновь построенного жилья, не относящегося к социальному. Более четкое определение в законодательстве статуса социального жилья, в принципе не подлежащего приватизации, также могло бы сыграть позитивную роль, так сказать, «от противного»: если четко определяется, какое жилье является социальным и в обязательном порядке принадлежит муниципалитету, можно делать следующие шаги и разрабатывать механизмы, как реформировать отношения собственности в жилищном фонде, не являющемся социальным. Все эти предложения также не новы, однако практические шаги по их реализации явно запаздывают.

Вообще повышение степени определенности в отношениях собственности на жилищный фонд является необходимой предпосылкой любых позитивных сдвигов в этой сфере. Однако очевидно, что нет оснований рассчитывать на автоматическое решение проблемы. Изначальное рассмотрение в рамках концепции реформы ЖКХ лишь двух форм собственности в многоквартирном жилищном фонде – муниципальной собственности и ТСЖ – оказалось явно недостаточным. Необходимо выявить другие возможные варианты, используемые в международной практике; оценить их эффективность и приемлемость в российских условиях. И если привлечение частного капитала к управлению и инвестициям в жилищно-коммунальную инфраструктуру является наиболее актуальной практической задачей на ближайшую перспективу, то проблема эффективного собственника в многоквартирном жилищном фонде – это базовый теоретический вопрос, без серьезной разработки которого реформа жилищно-коммунального сектора не сможет полностью реализовать свой потенциал.

---

<sup>20</sup> Опыт Казахстана по осуществлению подобных радикальных преобразований проанализирован в: «Экономика переходного периода...». М.: ИЭПП, 1998. Глава 17.



