

Ирина Стародубровская

Реформа ЖКХ: развитие или кризис?

1. Реформа ЖКХ является одной из наиболее ранних структурных реформ, начавшихся в российской экономике. Первые нормативно-правовые акты в этой сфере были приняты еще в 1992-93 годах, существенное ускорение реформы предусматривалось в 1997 г. За прошедшее десятилетие можно выделить три основных результата, достигнутые в ходе преобразований:
 - близка к своему решению проблема передачи ведомственного жилищного фонда; жилье, находившееся на балансе предприятий и составлявшее в 1992 г. примерно 40% городского жилищного фонда в России, практически полностью передано в муниципальную собственность;
 - существенно возросла доля тарифов на жилищно-коммунальные услуги, финансируемая за счет средств населения: на настоящий момент федеральный стандарт составляет 90% покрытия текущих затрат, региональные стандарты – в среднем 81,5%, средний фактический уровень – 72,7%, при этом собираемость платежей по-прежнему поддерживается на достаточно высоком уровне (90%); ряд городов перешел на полную оплату населением тарифов на услуги ЖКХ;
 - создана достаточно эффективно действующая система социальной защиты низкодоходных слоев населения в условиях повышения платежей за жилищно-коммунальные услуги; жилищные субсидии являются первой адресной системой социальной поддержки в России, на настоящий момент ее услугами пользуются 13,8% домохозяйств.

2. В то же время реформа ЖКХ до сих пор не привела к реальному превращению жилищно-коммунальных услуг в рыночный сектор экономики. Хотя существуют отдельные положительные примеры реформ в некоторых муниципальных образованиях, в целом жилищно-коммунальное хозяйство по-прежнему управляется административными методами. Этот сектор остается в значительной степени дотационным, несмотря на существенный рост оплаты услуг ЖКХ за счет населения. Предоставление жилищно-коммунальных услуг не ориентируется на реальные потребности жителей. Не сформированы механизмы привлечения инвестиционных средств в ЖКХ, что не позволяет осуществлять нормальный процесс обновления основных фондов, приводит к усилению аварийности и неспособности предприятий ЖКХ обеспечить бесперебойное предоставление жилищно-коммунальных услуг, особенно в зимний период.

3. Не удалось обеспечить и необратимость проводимых в жилищно-коммунальном хозяйстве преобразований. В подавляющем большинстве муниципальных образований они являлись заложниками политического цикла, и радикальные изменения политики в этой области в результате каждых следующих выборов являются правилом, а не исключением. Что касается федеральной политики, то усиление кризисных явлений, ярко проявившееся прошлой зимой, вызвало тенденцию к усилению централизации, ужесточению административного

регулирования, а также росту бюджетных вливаний в данный сектор с федерального уровня как основному способу компенсации неэффективности существующих в нем институциональных механизмов. Фактически на современном этапе политика в сфере ЖКХ оказалась перед принципиальной дилеммой: либо усиление неэкономических методов регулирования данного сектора, либо радикальное ускорение реальной рыночной трансформации.

4. В этих условиях принципиально важен вопрос, в какой мере разработанная еще в начале 90-х годов и с теми или иными модификациями проводимая на протяжении последнего десятилетия стратегия реформы ЖКХ действительно способна обеспечить превращение жилищно-коммунального сектора в сферу рыночных отношений. Другими словами, является ли сложившаяся ситуация результатом недостаточно последовательного внедрения правильной стратегии либо кризисом этой стратегии. Напомним, что концепция реформы ЖКХ, полностью вписываясь в стратегию радикальных преобразований российской экономики по своим целям, существенно отличалась по предлагаемым подходам к их достижению. В этом секторе была предпринята попытка реализовать постепенную, градуалистскую модель реформ. Цены на жилищно-коммунальные услуги не были либерализованы в 1992 г., сектор ЖКХ остался дотационным. Предполагалось, что местные власти будут последовательно повышать уровень покрытия тарифов на услуги ЖКХ за счет населения, открывать рынок для новых поставщиков услуг, в первую очередь частного сектора, постепенно внедряя рыночные отношения. Считалось также, что при достижении высокого уровня покрытия населением затрат за услуги ЖКХ резко усилится активность жителей по управлению жилищным фондом, и товарищества собственников жилья станут преобладающей формой организации управления жильем.
5. На основе десятилетнего опыта внедрения данной стратегии можно сделать однозначный вывод – она страдала серьезнейшими концептуальными, методологическими пороками. Предполагалось, что местные власти, ориентируясь на объективные потребности развития сектора и интересы жителей, будут активно предпринимать меры, фактически выводящие из-под их контроля тот сектор экономики, который во многом являлся базой их роли и влияния в муниципальном образовании. При этом в результате собственных действий местная власть должна была:
 - значительно ограничить сферу своего административного контроля;
 - лишиться существенных и никак не учитываемых в бюджете финансовых средств, собранных с населения за услуги ЖКХ и далеко не всегда полностью используемых по назначению;
 - лишиться важного рычага влияния на население в период выборов, в подготовке к которым жилищно-коммунальные структуры, фактически имеющие доступ к каждому потенциальному избирателю, часто играют немаловажную роль.

Неудивительно, что в реальности местные власти либо откровенно саботировали проведение реформы, либо имитировали рыночные преобразования, ничего по сути не меняя в административном регулировании жилищно-коммунального хозяйства. Прогноз об активизации участия населения в управлении жилищным фондом по мере роста платежей за жилищно-коммунальные услуги также явно не оправдался – ТСЖ создаются достаточно медленно даже при активной поддержке этого процесса местной властью. Всего в России сейчас 5800

товариществ, подавляющее большинство которых создано на вновь построенном жилищном фонде.

6. Углубление рыночных преобразований в ЖКХ настоятельно требует в первую очередь выявление того субъекта, который был бы реально заинтересован в проведении реформ. Основная проблема существующей концепции реформы как раз и состоит в том, что, будучи теоретически вполне «правильной», она не соответствовала ничьим интересам, тем самым не имея шансов на практическое воплощение. Представляется, что те субъекты, которые рассматривались как возможная движущая сила в существующей стратегии реформ, не способны сыграть эту роль даже при более активном воздействии на их мотивацию. Так, стимулы к проведению реформы у местных властей могут усилиться при нормализации межбюджетных отношений, если экономия, получаемая в результате более эффективной деятельности, не будет изыматься из местных бюджетов, а также при внедрении налога на недвижимость в качестве значимого источника местных доходов, поскольку улучшение качества жилищного фонда повышает стоимость недвижимости. Однако вряд ли эти позитивные стимулы перевесят указанные выше негативные последствия для местной бюрократии от проведения реформы ЖКХ. В то же время, даже если каким-либо образом удастся преодолеть очевидную пассивность и иждивенческое отношение населения к управлению принадлежащим ему жильем, все равно остается проблема высокой конфликтности и неизбежной неэффективности ТСЖ в домах, где живут люди разного достатка и, тем самым, разных жизненных стратегий по отношению к жилью. А таких домов сейчас подавляющее большинство.
7. Единственный субъект, который в современных условиях реально мог бы послужить движущей силой рыночных преобразований в ЖКХ – это крупный бизнес в том случае, если он всерьез будет рассматривать коммунальное хозяйство как сферу своих экономических интересов. В принципе, коммунальные предприятия по причине стабильного спроса и низкой эластичности потребления их продукции являются чрезвычайно привлекательной сферой для частного бизнеса. Приближение к полной оплате жилищно-коммунальных услуг населением создало финансовые предпосылки для частных инвестиций в ЖКХ. Высокая степень износа основных фондов также не является серьезной преградой, скорее наоборот, означает для инвестора возможность получения большей экономии и большей отдачи от осуществленных вложений. Основные проблемы связаны с отсутствием устойчивых «правил игры», позволяющих гарантировать окупаемость инвестиций и возможность стабильной работы на период действия договора. Именно объективная заинтересованность частного бизнеса в установлении подобных правил и его способность осуществлять давление в этом направлении создает предпосылки для ограничения администрирования и реального осуществления рыночных преобразований.
8. Наиболее очевидные меры по привлечению частного бизнеса в ЖКХ – это принятие закона о концессии и приемлемых для инвестора правил тарифного регулирования. Возможно, потребуются также механизмы гарантий от политических рисков на региональном и муниципальном уровнях. Однако это – лишь первые шаги по разрешению возможных проблем, связанных с приходом крупного частного бизнеса в ЖКХ. Нужно быть готовыми к тому, что этот

процесс может сопровождаться достаточно серьезными конфликтами и искажениями. Несмотря на всю существующую здесь риторику, очевидно, что частный бизнес приходит в ЖКХ не для того, чтобы удовлетворять потребности жителей и развивать конкуренцию, а для захвата рынка и получения прибыли. Поэтому, хотя он и заинтересован в установлении правил игры, он будет стремиться устанавливать их в свою пользу. Конфликты и компромиссы между бизнесом и бюрократией, которые и будут формировать институциональную среду в этой сфере, вряд ли приведут к тому идеальному результату, который предусматривался теоретически правильной, но практически нереализуемой концепцией реформ, существующей на настоящий момент. Очевидно, что государственное регулирование, хотя, возможно, и будет способно подправить некоторые наиболее вопиющие искажения, которые возникнут в этой сфере, вряд ли полностью нормализует ситуацию. Однако, судя по всему, другого варианта рыночных преобразований в ЖКХ в сложившейся ситуации нет, и неизбежно связанные с этим вариантом издержки придется принять как плату за отказ от радикальных преобразований в этой сфере на начальном этапе реформ.