



АНАЛИТИЧЕСКИЙ

ДОКЛАД

краткая версия

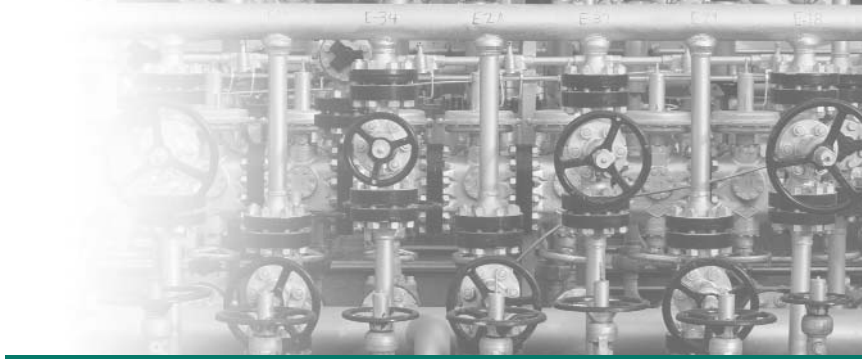
Практика реформы жилищно- коммунального комплекса

С.Б. Сиваев

кандидат экономических наук



фонд
ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИКИ
ГОРОДА



В

последнее десятилетие проблемы, связанные с функционированием жилищно-коммунального комплекса (ЖКК), стали объектом пристального внимания, однако серьезных позитивных изменений в этой сфере к настоящему времени так и не произошло. Напротив, многие параметры свидетельствуют об ухудшении технического и финансового положения. Жилищно-коммунальный комплекс по-прежнему выступает в роли "последнего бастиона социализма" с завышенными и потому неисполняемыми социальными обязательствами государства. Плачевное состояние ЖКК усугубляется отсутствием реальных экономических отношений, тяжелым финансовым положением входящих в его структуру предприятий, низким качеством предоставляемых услуг, обусловленным высокой степенью износа основных фондов и, как следствие, повышенной аварийностью систем жизнеобеспечения населения. Социальная демагогия вместо понятных правил игры — вот основная причина низкой инвестиционной привлекательности жилищно-коммунального комплекса, затрудняющая активный приход в эту сферу частного предпринимательства.

Специфика жилищно-коммунального комплекса заключается в том, что предприятия, входящие в этот один из самых больших секторов экономики России, рассредоточены по всей территории страны и находятся в сфере ответственности органов местного самоуправления. Данная особенность не позволяет сегодня эффективно проводить реформы, полагаясь исключительно на усилия центра.

Только создание на государственном уровне эффективной системы мотивации как с положительными, так и с отрицательными стимулами для всех задействованных в этой системе субъектов — от производителей и потребителей жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ) до органов местного самоуправления — может реально изменить положение.

Настоящий доклад подготовлен по результатам аналитического исследования практики реформирования жилищно-коммунального комплекса России за последние десять лет. Основная цель данного исследования — критически осмыслить опыт преобразований в жилищно-коммунальном секторе, оценить правильность выбора стратегических установок, а также успехи и промахи в выборе тактических шагов по реформированию, максимально четко разделить позитивный и негативный опыт.

Проанализировано положение дел в жилищно-коммунальном комплексе по ключевым направлениям жилищной реформы: система ценообразования, ее адекватность задаче привлечения частных инвестиций в отрасль, политика оплаты жилищно-коммунальных услуг населением, формирование конкурентных отношений в отрасли, развитие товариществ собственников жилья. Для анализа использовались статистические данные и экспертная информация о положении дел в ЖКК более чем 30 больших и малых муниципальных образований.

Был выделен ряд устойчивых положительных тенденций, которые позволяют утверждать, что при всех издержках реформа жилищного сектора происходит в соответствии с экономическими, рыночными принципами. Перечислим эти тенденции:

- приватизация государственного (муниципального) жилищного фонда привела к появлению множества частных собственников жилищного фонда;
- рынок купли-продажи жилья стал неотъемлемой частью жилищных отношений;
- в основном проведена передача ведомственного жилищного фонда и других объектов социального назначения в муниципальную собственность, что позволило в значительной мере снять бремя социальных функций с промышленных предприятий и повысить эффективность их деятельности;
- существенно повысился удельный вес платежей населения в оплате жилищно-коммунальных услуг при снижении доли бюджетного дотирования отрасли и обеспечении адресной защиты малоимущих семей;
- реализована первая в России система адресной социальной защиты населения — программа жилищных субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг.

В то же время сегодня очевидно, что главная цель жилищно-коммунальной реформы — повышение качества и надежности предоставления жилищно-коммунальных услуг за счет развития экономических отношений в отрасли, открытия рынка этих услуг для частного бизнеса, эффективного регулирования естественных монополий, стимулирования ресурсосбережения, развития инициативы собственников жилья — достигнута не была.

Ключевые тенденции реформирования ЖКК

Система ценообразования в жилищно-коммунальном комплексе

Большинство секторов жилищно-коммунального комплекса сегодня являются монополиями. Это влечет за собой необходимость контролировать цены на предоставляемые ими товары и услуги. Данный контроль осуществляется путем прямого регулирования (фиксации) тарифов для организаций, работающих в данной сфере, а также тарифов на жилищно-коммунальные услуги для населения.

Воздействие на формирование тарифов для предприятий жилищно-коммунального комплекса оказывается на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, поскольку при производстве жилищно-коммунальных услуг используются товары (работы, услуги), цены на которые регулируются на федеральном и региональном уровнях власти, и за каждым уровнем согласно действующему российскому законодательству закреплены свои полномочия, реализуемые в процессе тарифного регулирования.

Однако нечеткость поставленных целей реформирования системы регулирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги и, как следствие, недостаточное нормативно-правовое и методическое обеспечение данного процесса привели к тому, что сейчас в подавляющем большинстве муниципальных образований регулирование тарифов на жилищно-коммунальные услуги отличается серьезными системными недостатками.

На конец 2002 года стоимость ЖКУ в расчете на 1 кв. м жилой площади в среднем по Рос-

сии имеет следующую структуру:

- электроэнергия — 9,4%;
- водоснабжение и водоотведение — 13,6%;
- тепловая энергия на отопление и горячее водоснабжение — 48,6%;
- газоснабжение — 5,8%;
- содержание жилищного фонда — 22,6%.

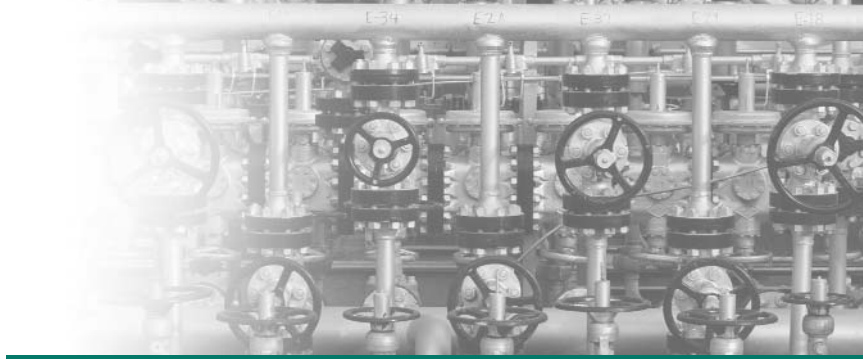
В стоимости услуг водоснабжения и водоотведения стоимость электроэнергии составляет около 30%. В стоимости тепловой энергии на долю электроэнергии приходится 7%, а в расходах на содержание жилищного фонда — около 10%.

С 1998 по 2001 год цены на ЖКУ росли с отставанием от темпов роста инфляции. Прямое следствие такой ситуации — низкая привлекательность труда на предприятиях ЖКК, высокий уровень задолженности перед поставщиками, отсутствие конкурентных отношений.

Следует отметить, что темпы роста цен на электроэнергию в 1998 — 1999 годах были еще ниже, чем рост цен на ЖКУ. Однако начиная с 2000 года рост цен на электроэнергию превысил инфляцию, обеспечивая предприятиям комплекса относительно нормальное финансирование текущих расходов. В отличие от предприятий ЖКК с 2000 года предприятия "большой" энергетики стали сокращать "отложенные" расходы, поскольку темпы роста цен на электроэнергию превысили темпы роста инфляции. В ЖКК процесс компенсации эффекта "отложенной инфляции" только начинается, и, поскольку рост цен на ЖКУ в течение четырех лет удерживался на уровне ниже инфляционного, накопленный эффект "отложенной инфляции" становился все больше и больше (табл. 1).

Таблица 1. Темпы роста цен на ЖКУ и электроэнергию

Годы	Индекс потребительских цен (ИПЦ)	Средняя по России стоимость ЖКУ на 1 кв. м	Темпы роста цен на электроэнергию	Темпы роста цен на газ	Темпы роста цен на ЖКУ
1998	184,5	9,2	102,2	108,6	112,0
1999	136,5	11,5	119,7	113,6	125,0
2000	120,2	12,8	141,7	162,0	111,3
2001	118,6	14,2	137,0	129,0	110,9
2002	115,7	19,1	125,0	130,0	134,5



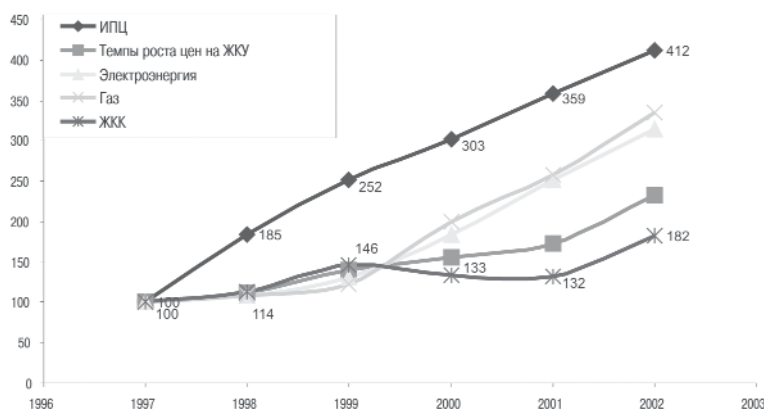
Таким образом, в 1998 — 2001 годах темпы роста стоимости ЖКУ были существенно ниже темпов роста инфляции. ЖКК использовался в качестве "амортизатора" высокой инфляции в 1998 — 1999 годах. Удерживая стоимость ЖКУ низкой, государство пыталось сохранить социальную и бюджетную стабильность ценой ухудшения финансового и производственного состояния предприятий отрасли. В результате предприятия не имели возможности финансировать свои текущие и капитальные расходы, что привело к "проеданию" основных фондов.

Другим следствием сложившейся ситуации стало замедление экономических преобразований в данном секторе экономики. "Запрограммированное" недофинансирование вынуждало сохранять административные рычаги воздействия на него. В результате ресурсные ограничения, которые по идее должны бы-

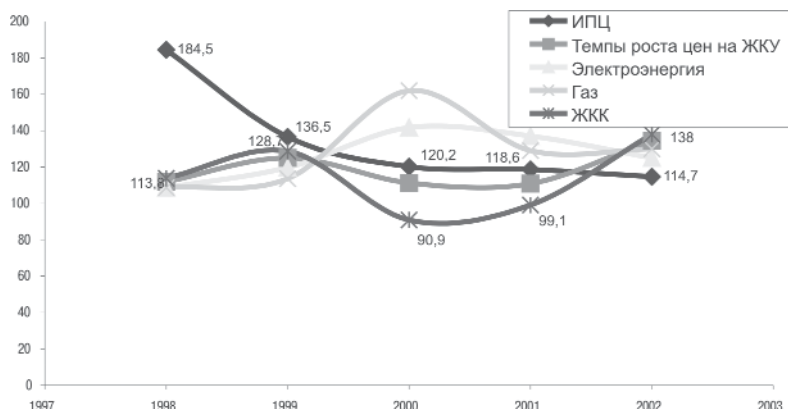
ли стимулировать процессы энергоресурсосбережения и повышения эффективности функционирования жилищно-коммунального комплекса в целом, привели к фактическому замораживанию этих процессов.

В 2002 году начал проявляться эффект "отложенной инфляции". Темпы роста цен на ЖКУ превысили инфляцию на 20%. 12% от этой разницы составляет рост собственных расходов ЖКХ, за исключением газа и электроэнергии. За период с 1998 по 2001 год инфляция росла в 2,86 раза быстрее, чем цены на ЖКУ. Другими словами, суммарное отставание темпов роста цен на ЖКУ от темпов роста инфляции составило 186%. В 2002 году выросшие цены на ЖКУ смогли компенсировать только 20% "отложенной инфляции".

Темпы роста собственных расходов в ЖКК в сравнении с темпами роста цен на ЖКУ, электроэнергию, газ и ИПЦ (нарастающим итогом)



Темпы роста собственных расходов в ЖКК в сравнении с темпами роста цен на ЖКУ, электроэнергию, газ и ИПЦ



К 2002 году рост инфляции опережал рост цен в ЖКК в 2,72 раза. В том же году эффект "отложенной инфляции" уже начал отражать-

ся в ценах на ЖКУ, что привело к превышению темпа роста собственных расходов ЖКК над темпами роста инфляции на 24%.

Проведенный анализ стоимости жилищно-коммунальных услуг доказывает несостоятельность тезиса об опережающих темпах стоимости жилищно-коммунальных услуг и в значительной степени объясняет причины тяжелого финансового и технического состояния отрасли. С экономической точки зрения в такой ситуации опережающий рост цен на услуги жилищно-коммунального комплекса с целью ликвидации "отложенной инфляции" мог бы существенно улучшить финансовую ситуацию в ЖКК. Однако 2003 и 2004 годы — годы выборов в России. И очевидно, что в это время политическая целесообразность будет преобладать над экономической.

В процессе исследования практики регулирования тарифов в муниципальных образованиях Российской Федерации были сформулированы четыре гипотезы.

1. Любые события, связанные с изъятием общественного мнения, оказывают влияние на дату пересмотра тарифов.

2. Муниципальные образования, в которых решения о пересмотре тарифов принимаются представительными органами власти, менее охотно идут на пересмотр тарифов.

3. Местные органы власти используют тарифную политику как инструмент для решения социальных проблем, "амортизатор" в случае скачков инфляции.

4. Действия регулирующих органов на разных уровнях власти не согласованы друг с другом.

Проверка этих гипотез позволила выявить типичные проблемы, касающиеся процедуры формирования тарифов на товары и услуги коммунальных предприятий-монополистов.

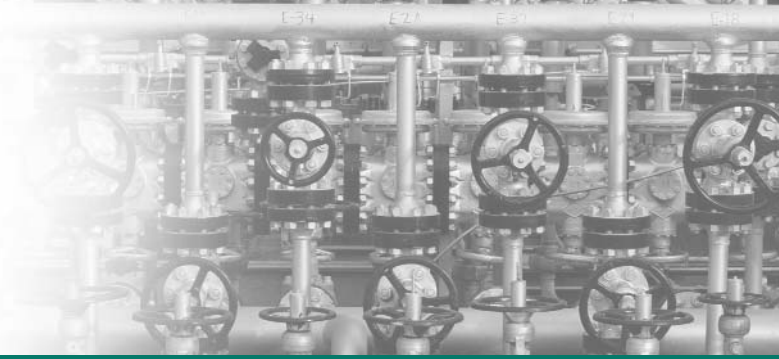
- В настоящее время отсутствует эффективная нормативная и методологическая база регулирования деятельности предприятий-монополистов в коммунальном секторе, из-за чего регулирование тарифов на жилищно-коммунальные услуги является политизированным процессом. В большинстве случаев сам факт выборов парализует всякую деятельность по пересмотру тарифов, в особенности тарифов для населения, как минимум за шесть месяцев до выборов. Факт утверждения тарифов представительным органом власти муниципального образования также негативно влияет на темпы

роста тарифов. Члены представительного органа местного самоуправления менее охотно идут на пересмотр тарифов, чем представители органов исполнительной власти.

- Прямыми следствиями политизированности процесса регулирования тарифов на ЖКУ являются: тяжелое финансовое положение жилищно-коммунальных предприятий, рост кредиторской задолженности предприятий ЖКК перед поставщиками, снижение инвестиционной привлекательности сектора, высокие риски частного бизнеса.
- Все построенные в процессе анализа регрессионные уравнения подтверждают гипотезу о политическом удерживании тарифов на низких уровнях в периоды высокой инфляции. Дополнительный анализ независимых переменных показывает неэластичность темпов роста тарифов по отношению к темпам роста инфляции, что может в будущем, когда резерв роста цен будет уже исчерпан, выразиться в резком скачке цен на коммунальные услуги.
- Действия регулирующих органов на различных уровнях регулирования не согласованы между собой.
- Отсутствует увязка процесса регулирования тарифов с бюджетным процессом.
- Низкие темпы реформирования системы регулирования тарифов на ЖКУ обусловлены в первую очередь тем, что у муниципальных образований (особенно малых) отсутствуют стимулы для проведения данных мероприятий, а уже потом сказывается отсутствие методологической базы и специалистов необходимой квалификации.

Политика оплаты жилья и коммунальных услуг населением

Проведенный в процессе исследования анализ сформулированных в Законе "Об основах федеральной жилищной политики" исходных целей реформы оплаты жилья и коммунальных услуг, а также изложенных в законодательных актах и постановлениях Правительст-



ва Российской Федерации, изданных за последние десять лет, промежуточных задач на пути достижения этих целей позволил сделать определенные выводы.

1. Цель реформы оплаты жилья и коммунальных услуг — переход на полное возмещение затрат за счет платежей граждан при одновременном обеспечении социальной защиты низкодоходных семей — не претерпела изменений. Законодательная и исполнительная власть Российской Федерации продолжает последовательно стремиться к ее осуществлению.

2. Сроки перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг неоднократно переносились на более поздние даты. Нет единения между законодателями и Правительством России ни в отношении необходимости скорейшего перехода к полной оплате жилья и коммунальных услуг, ни в отношении методики данного перехода.

3. Колебания законодательной власти при определении сроков и этапов перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг и в итоге отказ от утверждения этапов перехода в федеральных законах привели к тому, что ключевые решения о реальных сроках принимаются на муниципальном уровне. При этом ответственность за данные решения ложится на органы местного самоуправления.

4. Изначально сформулированный принцип четкой линейной зависимости предоставляемой семьям адресной помощи при оплате жилищно-коммунальных услуг от совокупного дохода семьи был практически перечеркнут введением так называемого второго основания для предоставления жилищных субсидий, которое увязывает размер субсидии с прожиточным минимумом и минимальным размером оплаты труда. Это привело к снижению степени социальной справедливости при предоставлении населению адресной социальной поддержки.

5. За годы реформы в сфере оплаты жилья и коммунальных услуг параллельно с мерами по прекращению дотационности жилищно-коммунального комплекса, сокращению доли расходов на ЖКУ в муниципальных бюджетах законодательно принимались решения о предоставлении льгот на оплату жилья и коммунальных услуг отдельным категориям граждан,

многократно увеличивающие нагрузку на федеральный и региональные бюджеты.

Процесс преобразований в сфере оплаты жилья и коммунальных услуг в течение десятилетия — с 1992 до 2002 года — шел практически во всех муниципальных образованиях России, однако шел противоречиво и неравномерно.

Как уже отмечалось, за минувшие годы стала очевидной тенденция к существенному повышению в целом по России удельного веса платежей населения в оплате жилищно-коммунальных услуг, снижению доли бюджетного дотирования отрасли при одновременном обеспечении адресной защиты низкодоходных семей за счет средств муниципальных и региональных бюджетов. После августовского кризиса в 1998 году реальные темпы повышения уровня оплаты населением жилищно-коммунальных услуг замедлились и вновь начали увеличиваться с 2000 года. При этом происходящие в последние два года изменения носят гораздо более стремительный характер.

Во многих регионах успешно реализуется программа адресной социальной помощи в виде предоставления компенсаций (субсидий) на оплату жилья и коммунальных услуг гражданам с низкими доходами. В конце 2001 года, по данным Госстроя России, такие субсидии получали более 8,2% семей с наименьшими доходами, а в конце 2002 года — уже более 10%.

В то же время ход преобразований в сфере оплаты жилья и коммунальных услуг свидетельствует о том, что задачи реформирования, которые решаются на местном уровне, зачастую представляют собой искаженное отражение задач федеральной политики. Одним из примеров этого является несовпадение таких показателей, как уровень платежей населения за предоставляемые жилищно-коммунальные услуги, стоимость жилищно-коммунальных услуг и установленная максимально допустимая доля расходов граждан на ЖКУ в совокупном доходе семьи в муниципальных образованиях с установленными федеральными стандартами.

Отставание темпов перехода на новую систему оплаты ЖКУ чаще встречается в тех муниципальных образованиях, где органы представительной власти устанавливают тарифы для населения без каких-либо формализован-

ных процедур. Эта норма регулируется, как правило, уставом муниципального образования. В такой ситуации политика оплаты жилищно-коммунальных услуг становится еще более зависимой от административного вмешательства, а следовательно, непрогнозируемой и конфликтной.

В сфере социальной защиты граждан при оплате жилья и коммунальных услуг также можно наблюдать, насколько программы предоставления адресных жилищных субсидий, реализуемых во многих муниципальных образованиях, отличаются от рекомендаций Правительства России.

Таким образом, в процессе реализации на местах государственная политика в сфере оплаты жилья и коммунальных услуг трансформируется с учетом особенностей экономической и политической ситуации в каждом городе, тех краткосрочных задач, которые ставят перед собой руководители регионов и городов.

На основании анализа целей и задач реформы оплаты жилья и коммунальных услуг, сформулированных законодателями и Правительством Российской Федерации, а также анализа хода реформы в различных муниципальных образованиях России нами выдвинут ряд гипотез относительно факторов, стимулирующих темпы и результаты преобразований в сфере оплаты жилья и коммунальных услуг или, наоборот, негативно влияющих на них.

1. Политическая ситуация, связанная с выборами руководителей органов местного самоуправления, ориентирована на удержание размеров жилищно-коммунальных платежей населения на одном уровне.

2. Повышение ставок оплаты жилья и коммунальных услуг не приводит к снижению уровня сбора платежей населения за ЖКУ.

3. Повышение ставок оплаты жилья и коммунальных услуг не приводит к резкому увеличению числа граждан, претендующих на получение жилищных субсидий.

4. На рост числа семей, получающих жилищные субсидии, влияет группа факторов, к которым можно отнести изменение принципов самой программы жилищных субсидий (наличие или отмена второго основания, изменение предельно допустимой доли собственных расходов граждан на оплату ЖКУ и некоторые

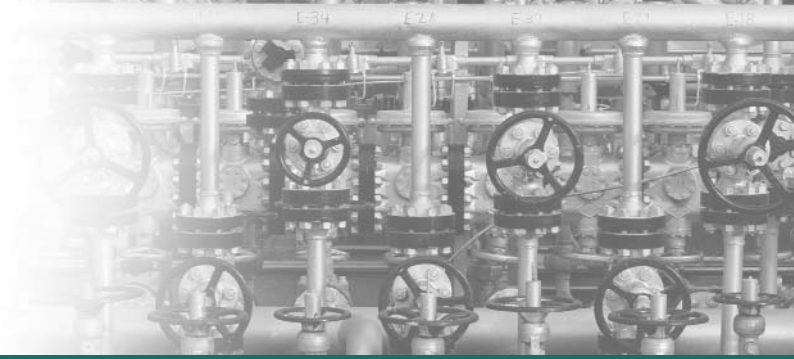
другие), эффективность работы служб субсидий, а также психологические и социальные факторы.

Анализ выдвинутых гипотез показывает следующее.

- Несмотря на то, что необходимость улучшения финансового состояния жилищно-коммунального комплекса, а также сокращения местных бюджетов стимулирует органы местного самоуправления сокращать дотации на жилищно-коммунальное хозяйство и соответственно повышать ставки оплаты жилья и коммунальных услуг для населения, есть факторы политического характера, которые тормозят процесс перехода на новую систему оплаты ЖКУ. Процесс установления ставок оплаты жилья и коммунальных услуг политизирован, а выборы в местные органы самоуправления являются существенным препятствием на пути экономически обоснованного повышения платы за ЖКУ.
- Тезис о неплатежеспособности населения не подтверждается практикой, наметившаяся тенденция к повышению платы за ЖКУ не приводит к резкому снижению уровня сбора платежей граждан.
- Повышение платы за ЖКУ не играет решающей роли в определении численности низкодоходных семей, претендующих на получение жилищных субсидий. Динамика роста числа участников программы жилищных субсидий определяется совокупностью различных факторов, в том числе принципами построения программы предоставления субсидий, социопсихологическими факторами и эффективностью работы служб субсидий.

Развитие конкуренции в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг

В настоящее время сфера предоставления жилищных услуг характеризуется крайней неразвитостью рыночных механизмов, отсутствием реальных конкурентных отношений. Преобладание административной системы хо-



зяйствования и неполное финансирование (в первую очередь бюджетное) жилищно-коммунального комплекса лишают предприятия, работающие в этой сфере, стимулов к сокращению непроизводительных затрат.

В этой связи был проанализирован процесс становления и развития конкурентных отношений в сфере управления, обслуживания и ремонта жилых многоквартирных домов, находящихся в муниципальной собственности (вернее, в муниципальном ведении), а также относящихся к ведомственному жилищному фонду или управляемых объединением собственников. Цель проведенного исследования — выявление факторов, способствующих развитию конкурентных отношений в жилищной сфере или сдерживающих это развитие.

На основании анализа практики реформирования и действующей нормативной правовой базы были сформулированы гипотезы относительно факторов, влияющих на развитие конкуренции в сфере управления, обслуживания и ремонта жилых многоквартирных домов.

1. Приватизация жилых помещений способствовала объединению собственников для управления общим имуществом многоквартирного дома.

2. Приватизация жилых помещений привела к пообъектному управлению многоквартирными домами.

3. В муниципальных образованиях, где объединений собственников создано больше, объем жилищного фонда, обслуживаемого частными организациями, тоже больше.

4. Формы управления имуществом, закрепленные гражданским законодательством, обеспечивают равные условия организациям различных форм собственности для развития конкуренции в сфере управления жилыми многоквартирными домами.

5. В муниципальных образованиях, где исполнение Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда¹ (далее — Правила и нормы) обеспечено необходимым финансированием, развитие конкуренции в сфере управления жилыми домами происходит более интенсивно.

6. Вероятность проведения конкурса на управление и обслуживание жилых домов выше в тех муниципальных образованиях, где:

- общая площадь жилых многоквартирных домов превышает 2 млн кв. м;
- управляющие организации созданы в форме муниципальных унитарных предприятий или их функции выполняются организациями частных форм собственности;
- функции управления и обслуживания жилых многоквартирных домов выполняются различными организациями;
- инициатива проведения конкурса исходит от органов местного самоуправления (органы местного самоуправления принимают административные решения о проведении конкурсов);
- управляющие организации соблюдают требования Правил и норм.

Результаты проверки выдвинутых гипотез показали, что за истекшее десятилетие не удалось в достаточной степени сформировать ни активный спрос, ни активное конкурентное предложение в сфере управления и обслуживания жилья. Рыночные отношения так и не заработали в полной мере, не была создана естественная среда для их развития.

По итогам проведенного аналитического исследования процесса становления и развития конкурентных отношений в сфере управления, обслуживания и ремонта жилых многоквартирных домов были сделаны определенные выводы.

- Приватизация жилых помещений не вызвала роста активности и заинтересованности собственников жилых и нежилых помещений в управлении жильем и, как следствие, не способствовала развитию конкурентных отношений в управлении жилищным фондом. Исполнение соответствующих законов, принятых на федеральном уровне, не привело к ожидаемому массовому объединению собственников для решения проблем управления своим имуществом. Вследствие этого не сформировалось многообразие спроса на жилищные услуги, что отрицательно сказалось на формировании конкурентной среды в сфере управления жилыми многоквартирными домами.
- Созданные действующим гражданским законодательством особые условия хозяйственной деятельности для государственных и муниципальных организаций, основанных на праве хозяйственного ведения и

¹ На данный момент действующим является документ, утвержденный Приказом Минжилкомхоза РСФСР от 5 января 1989 г.

праве оперативного управления, являются тормозом развития конкуренции в сфере управления имуществом.

- Отсутствие экономической сбалансированности между устанавливаемыми тарифами на жилищно-коммунальные услуги, реальными возможностями бюджета и доходами населения в муниципалитетах является серьезным препятствием для развития конкуренции в сфере обслуживания жилья.
- В большинстве городов, которые предоставляли данные для анализа, конкуренция крайне слабо развита в сфере обслуживания жилищного фонда; существенно лучше обстоят дела с выполнением работ по капитальному ремонту жилищного фонда.
- Развитие конкуренции в сфере управления и технического обслуживания жилищного фонда зависит от политической воли органов местного самоуправления. Осознавая важность и необходимость проведения конкурсов на управление и обслуживание, понимая их практическую пользу, органы местного самоуправления тем не менее данные конкурсы не проводят, мотивируя свое бездействие несовершенством действующего законодательства, отсутствием бюджетных средств, увеличением стоимости работ в результате возникновения НДС на подрядные работы.
- Несовершенство действующего законодательства в области регламентации взаимоотношений в жилищной сфере препятствует формированию необходимых условий для развития конкуренции в жилищном секторе, не создает стимулов для привлечения в сектор частного бизнеса.

Развитие товариществ собственников жилья

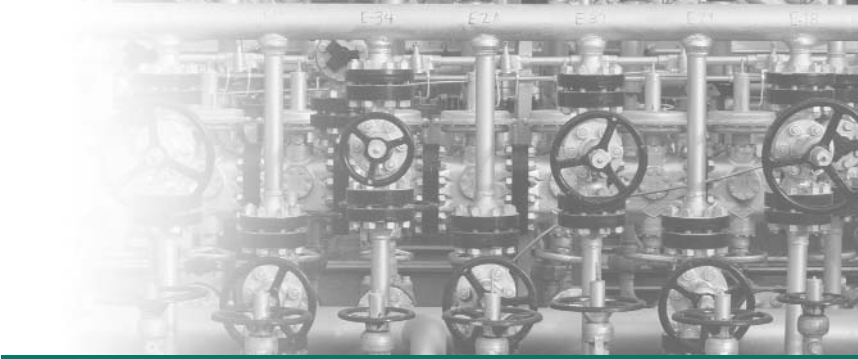
В настоящее время в России создано около пяти тысяч товариществ собственников жилья (ТСЖ), что составляет немногим более 1% от всего городского жилищного фонда России. Это свидетельствует о том, что за десятилетие реформ в жилищной сфере цель повсеместной передачи многоквартирных домов и прилегающих к ним земельных участков в реальное

управление собственникам помещений (жилых и нежилых) достигнута не была, хотя механизм достижения этой цели предусмотрен в Законе "О товариществах собственников жилья".

Реальные стимулы, прежде всего экономические, для создания ТСЖ формируются чрезвычайно медленно, а бюрократические барьеры растут быстро. Кроме того, значительными помехами развитию самоуправления собственников в жилищной сфере являются инертность основной массы населения, индивидуализм и неверие в положительный эффект совместной деятельности, недоверие (зачастую вполне обоснованное) к государству и органам местного самоуправления, к реализуемой ими жилищной политике. Создание ТСЖ требует больших организационных усилий, преодоления инерции граждан, активной и затратной борьбы с бюрократами и монополистами. Поэтому только там, где у собственников жилья есть весомые стимулы для прохождения властных инстанций, ситуация в сфере управления жилищным фондом меняется и государственная политика передачи рычагов управления реальному собственнику воплощается на практике. Это происходит, например, в регионах и городах, где реформирование жилищно-коммунального хозяйства осуществляется по инициативе и при поддержке органов местного самоуправления (Москва, Санкт-Петербург, Барнаул, Тюмень, Ярославль, Нижний Новгород, Киров, Самара, Пермь, Ростов-на-Дону и др.).

Сегодняшняя практика показывает, что интенсивность процесса организации товариществ собственников жилья и передачи им в управление жилищного фонда в российских городах определяется степенью активности населения и наличием предпосылок — экономических условий и административных стимулов.

На основании анализа сформулированных в законодательстве задач развития самоуправления собственников жилья, а также данных из различных городов России о численности ТСЖ, информации об их деятельности и практической работе городских администраций по их поддержке, нами были выдвинуты гипотезы о факторах, стимулирующих или, наоборот, негативно влияющих на темпы создания товари-



ществ собственников жилья в городах России.

1. На начальной стадии процесса создания ТСЖ в России ключевую роль сыграл факт выражения руководителями государства политической воли передать жилье в управление частным собственникам, отраженный в Законе "О товариществах собственников жилья".

2. Меры поддержки ТСЖ, принимаемые органами местного самоуправления, являются значимым фактором, положительно влияющим на рост численности ТСЖ.

3. Объединения ТСЖ и центры поддержки некоммерческих организаций в жилищной сфере способствуют более активному созданию товариществ собственников жилья.

4. Большие объемы вводимого нового жилья в российских городах способствуют увеличению темпов роста товариществ собственников жилья.

Наше исследование показало, что проводимые в стране преобразования в жилищной сфере: приватизация жилых помещений, реформа жилищно-коммунального хозяйства — не вызывают сегодня значительного роста активности и заинтересованности собственников жилых и нежилых помещений в управлении данной собственностью.

По итогам работы над сформулированными выше гипотезами также были сделаны определенные выводы.

- Большую роль в начале процесса массового создания ТСЖ в России сыграло принятие в 1996 году Закона "О товариществах собственников жилья". В течение полутора лет после этого в ряде городов наблюдался стремительный рост ТСЖ. Однако со временем стало ясно, что закон сам по себе не решает многих, прежде всего экономических, вопросов, важных для успешной деятельности ТСЖ, оставляя их на откуп местной власти. В тех муниципальных образованиях, где администрации не проявляли позитивной политической воли и не создавали стимулов для развития самоуправления собственников жилья, рост ТСЖ уменьшался или прекращался.
- Процесс создания товариществ собственников жилья во многих городах инициирован органами местного самоуправления. На первой стадии процесса администрации го-

родов проводят активную агитационно-разъяснительную работу, создают нормативную базу, предоставляют товариществам определенные условия благоприятствования (на счета товариществ передаются бюджетные средства дотаций, льгот и субсидий, устанавливаются налоговые льготы, передаются права на земельные участки и нежилые помещения), налаживают обучение лидеров ТСЖ. В таких условиях ТСЖ создаются довольно активно.

- В последние годы деятельность органов местного самоуправления по созданию в городах ТСЖ носит все менее активный характер или вовсе приостанавливается. Инициативу по созданию ТСЖ всё чаще проявляет частный бизнес — застройщики и управляющие. Товарищества собственников жилья переходят из разряда внедряемых "сверху" идей в сферу интересов частных компаний, работающих на рынке строительства жилья и управления недвижимостью. Для них создание ТСЖ является выгодным, так как способствует формированию спроса на жилье и услуги "нового типа".
- Вопросами консультативной помощи, представительства интересов, обучения, защиты прав товариществ собственников жилья в городах начинают активно заниматься местные объединения товариществ — ассоциации, некоммерческие партнерства и др. Зачастую они берут на себя функции управления кондоминиумами и становятся конкурентами муниципальных управляющих и обслуживающих организаций. Возникновение и активная работа объединений ТСЖ вызывают у действующих и потенциальных лидеров товариществ уверенность в том, что им будет оказана нужная помощь, и способствуют росту числа ТСЖ.

Задачи на перспективу

Реализующаяся модель реформы ЖКК позволила добиться определенных позитивных результатов: существенно возросла доля оплаты населением жилищно-коммунальных услуг, появились товарищества собственников жилья как форма частного управления в многоквартирном доме, начались процессы демополизации обслуживания жилья и проникновения частного капитала на данный рынок. Однако все это не изменило неэффективной системы функционирования жилищно-коммунального комплекса в целом, не поставило преград на пути возврата к нерыночным механизмам управления. Постепенные, частичные преобразования под жестким контролем государственных и муниципальных властей не позволили совершить качественный скачок и обеспечить саморазвитие данного сектора.

Усиление кризисных явлений ставит жилищно-коммунальный комплекс перед принципиальной дилеммой: либо ужесточение административных методов регулирования данного сектора, усиление "управленческой вертикали", рост направляемых в ЖКК бюджетных вложений как основной способ компенсации неэффективности существующих институциональных механизмов, либо переход к ускоренному формированию предпосылок реальной (а не имитируемой, как это происходило до последнего времени) рыночной трансформации.

Первый из названных подходов фактически закрепляет на длительный срок нерыночные механизмы регулирования жилищно-коммунального комплекса, разрушительный потенциал которых достаточно явно проявился за последнее десятилетие. Высокая политизированность любых преобразований в данном секторе, отвлечение на дотирование предприятий ЖКК крупных бюджетных средств не оставляют надежды на реальный рост эффективности жилищно-коммунального комплекса. Единственной жизнеспособной альтернативой является реальный переход данного сектора на рыночные механизмы функционирования и развития.

В настоящий момент экономические и политические перспективы реформирования жилищно-коммунального комплекса выглядят более благоприятно, чем в предыдущие годы. Это объясняется несколькими причинами.

Во-первых, после длительного периода стагнации начался экономический рост, значительно усилилась политическая стабильность.

Во-вторых, большая часть самого болезненного процесса — повышения тарифов для населения — уже пройдена. Подавляющее большинство территорий вышли на 80 — 90%-ный уровень оплаты населением стоимости жилищно-коммунальных услуг.

В-третьих, на федеральном уровне существует реальная политическая воля коренным образом изменить ситуацию в жилищно-коммунальном комплексе.

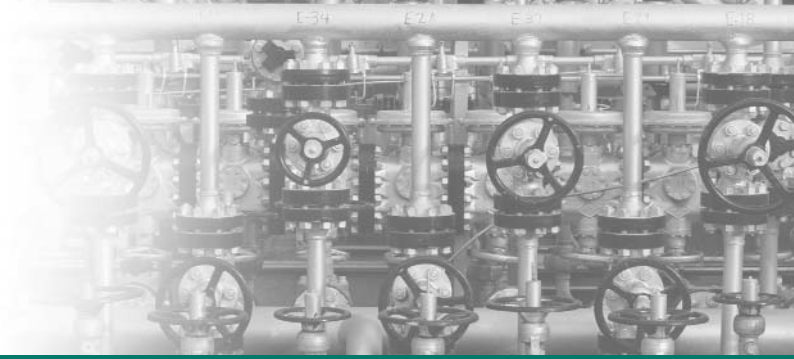
В-четвертых, растущий интерес бизнеса, с одной стороны, и активность населения как потребителя услуг — с другой, ограничивают административный ресурс управления ЖКК. На местном уровне все больше появляется примеров успешного решения проблем жилищного сектора рыночными методами. И эта тенденция носит достаточно устойчивый характер.

Для закрепления и развития отмеченных тенденций необходимо проводить на государственном и муниципальном уровнях адекватную политику, подразумевающую решение как приоритетных, не терпящих отлагательства задач, так и задач стратегических, нацеленных на обеспечение устойчивости и необратимости реформ.

Среди приоритетных задач следует выделить следующие.

1. Прекращение бюджетного дотирования предприятий жилищно-коммунального комплекса. Повышение эффективности расходования бюджетных средств может заключаться не только в оказании адресной социальной помощи низкодоходным семьям, но и в замене бюджетных дотаций предприятиям на финансируемые бюджетом инвестиционные программы развития и модернизации жилищного фонда и коммунального комплекса. Такой подход, с одной стороны, может способствовать сдерживанию роста тарифов для населения, с другой — обеспечивает контроль за целевым и эффективным использованием бюджетных средств. Эту работу в массовом порядке следует провести уже в самые ближайшие годы.

2. Сокращение объема льгот и обеспечение их финансирования. Не решив этой политической задачи, нельзя претендовать на



финансовую стабилизацию жилищно-коммунального комплекса и его инвестиционную привлекательность.

Следует признать, что в новой версии Закона "Об основах федеральной жилищной политики" эта проблема ставилась, но не была решена. Льготы в очередной раз стали предметом политического торга в канун депутатских выборов. И выделенные федеральным бюджетом в 2003 году 15 млрд руб., конечно, частично улучшат ситуацию с компенсацией льгот, но не решат полностью эту проблему, оцениваемую на 2003 год в 46 млрд руб.

Необходимо ставить эту задачу в качестве приоритетной на 2004 год после окончания выборного сезона на федеральном уровне.

3. Реструктуризация и ликвидация задолженности предприятий жилищно-коммунального комплекса. Долги предприятий жилищно-коммунального комплекса, которые на начало 2003 года превысили 270 млрд руб., в первую очередь обусловлены бюджетными неплатежами за предоставленные дотации, льготы, субсидии, а также неоплатой бюджетными учреждениями потребленных коммунальных услуг. Второй по значимости фактор — несбалансированная тарифная политика, следствием которой стало катастрофическое отставание тарифов для предприятий коммунального сектора от постоянно повышающихся тарифов, например, на газ и электроэнергию.

Решение этой проблемы связано с такой не популярной мерой, как признание бюджетами различных уровней долговых обязательств перед жилищно-коммунальным комплексом и включение этих обязательств в бюджеты следующих периодов, а также с повышением тарифов для частичной компенсации накопленной несбалансированности.

4. Создание эффективной системы тарифного регулирования. Проблемы тарифов и договоров могут быть решены путем изменения нормативно-правового регулирования. В сфере тарифного регулирования основные задачи сводятся к следующему:

- передать на муниципальный уровень регулирование тарифов всех естественных монополий, действующих на данном локальном рынке, а не только муниципальных предприятий;
- гармонизировать принципы и механизмы

тарифного регулирования на региональном и муниципальном уровнях;

- установить принципы формирования и функционирования органа по регулированию тарифов на региональном и муниципальном уровнях, обеспечивающие представительство в процессе регулирования всех заинтересованных сторон, гласность и публичность работы регулирующего органа;
- установить четкие процедуры регулирования тарифов, учитывающие период тарифного регулирования, факторы, приводящие к изменению тарифа, информацию, необходимую регулирующему органу для установления тарифа, и т.п.;
- отказаться от включения в тариф прибыли как процента от себестоимости услуги, обеспечить включение прибыли в тариф исходя из конкретных инвестиционных целей, организовать мониторинг реализации этих целей со стороны регулирующего органа;
- обеспечить возможность включения особых условий, связанных с договорами с инвестором по вопросам регулирования тарифов, в общий механизм тарифного регулирования.

Для реализации намеченных задач необходимо как можно быстрее принять Федеральный закон "Об общих принципах тарифного регулирования".

5. Создание правовой среды для взаимодействия власти и бизнеса в коммунальном секторе. Главной задачей реформирования коммунального хозяйства должно стать создание реальных экономических взаимоотношений в секторе, уход от административной формы управления, развитие предпринимательской инициативы. Решение этой задачи базируется на формировании партнерского взаимодействия власти и бизнеса в коммунальном секторе. Привлечение в этот сектор частного бизнеса не только улучшит управление отраслью, но и сделает ее привлекательной для инвестирования.

В этой связи концессионная форма соглашений между органами местного самоуправления и частным бизнесом в коммунальном хозяйстве, когда инфраструктурные объекты находятся в муниципальной собственности, а их управление и все связанные с этим коммерческие риски передаются частному бизнесу, пред-

ставляется более предпочтительной. Ее полноценная реализация требует формирования соответствующего концессионного законодательства. До его принятия прототипом концессионных договоров могут служить долгосрочные договоры аренды с инвестиционными обязательствами.

6. Развитие бизнеса по управлению жилищной недвижимостью на основе пообъектного управления зданиями и рационального ресурсопотребления. Коренное улучшение ситуации с развитием рыночных отношений в жилищном секторе связано не столько с "силовым" способом создания ТСЖ, сколько с формированием конкурентного предложения услуг в сфере управления жилищным фондом. Есть все основания полагать, что многообразие предложения будет стимулировать многообразие спроса на эти услуги, что послужит действенным стимулом для создания ТСЖ.

Важная задача, способствующая развитию бизнеса по управлению жилищной недвижимостью, — формирование экономической мотивации к ресурсосбережению в жилищном фонде по схеме работы энергосервисной компании, когда объем доходов энергосервисной компании напрямую зависит от снижения потребления ресурсов в масштабах здания при соблюдении качества среды проживания.

Проведенный анализ показывает, что пока ключевую роль в обеспечении реального реформирования жилищно-коммунального сектора играет политический фактор. Очевидно, что в год выборов президента и депутатов Государственной Думы трудно рассчитывать на принятие кардинальных политических решений в сфере реформирования ЖКХ. Для того чтобы страна спокойно "перезимовала", опять будет мобилизован весь административный ресурс, вплоть до привлечения к управлению ЖКХ российских олигархов.