
УПРАВЛЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОМ ХОЗЯЙСТВЕ

Баженов С.И.

В статье раскрыты особенности формирования экономических отношений в сфере ЖКХ, обусловленные рыночными преобразованиями. Определены преимущества развития инновационных форм управления жилищным фондом с участием граждан, обоснована необходимость создания ассоциированного потребителя жилищно-коммунальных услуг. Предложен методический подход к оценке эффективности институциональных преобразований в ЖКХ.

Задача реформирования ЖКХ официально была поставлена в 1997 году, и, исходя из общей логики этого процесса, сегодня мы должны были бы иметь устойчивую тенденцию развития отрасли. В реальности этого не произошло.

Сегодня становится совершенно очевидным, что современные темпы реформирования отрасли достаточно низкие, и нужен мощный импульс, который обеспечил бы поступательное развитие отрасли и закрепил бы позитивную динамику основных экономических показателей. В этой связи критический анализ хода реформирования ЖКХ позволяет обратиться к условной формуле "успеха" реформирования данной отрасли. Слагаемые этого успеха должны быть включены в стратегию развития ЖКХ, при этом удельный вес отдельного слагаемого зависит от степени его влияния на общий процесс реформирования. Важным моментом здесь должна стать правильно построенная логическая цепочка взаимосвязанных между собой событий.

Практическая целесообразность программно-целевого подхода к реализации реформы регионального ЖКХ диктует необходимость определения, в первую очередь, роли и места органов власти в этой цепочке с тем, чтобы обеспечить эффективность управления отраслью в рыночных условиях.

Заметим, что изменение системы управления отраслью, обусловленное рыночными преобразованиями, непременно должно привести к трансформации экономических отношений в сфере ЖКХ, которая должна осуществляться в рамках правового поля и при эффективном государственном и муниципальном регулировании.

Опыт стран с цивилизованными рыночными отношениями показывает: устойчивое функционирование ЖКХ зависит от влияния государства и общества на деятельность ресурсных монополистов, равно как от эффективности государственных программ жилищного и городского развития и полноценности конкурентной среды. В этих странах государство устанавливает долгосрочные "правила игры" для бизнеса, так чтобы сформировалась корпоративная заинтересованность общества, всех уровней власти и бизнеса в социально-экономическом развитии ЖКХ [1, с. 130 – 137].

Действия местных органов власти по реформированию жилищно-коммунального сектора особенно актуальны в свете принятия федеральных законов "Об основных принципах организации представительной, законодательной и исполнительной власти в субъектах Федерации" и "Об основных принципах организации местного самоуправления". Другое дело, готова ли сама местная власть модернизировать систему управления отраслью в свете тех требований, которые выставляет изменяющаяся российская деловая среда.

Очевидно, что главный ресурс, который необходимо использовать с точки зрения изменения ситуации в жилищно-коммунальном секторе, – определение правил взаимоотношений и оптимальной пропорции между властью и бизнесом, а также создание мотивации для того, чтобы сфера ЖКХ была привлекательной для бизнеса [2, с. 39 – 50]. По существу, у власти есть несколько ресурсов, которые определяют её отношение к коммунальному сектору. Один из них – это, прежде всего, собственность в виде муниципальных коммунальных предприятий.

Итак, в качестве субъекта рыночных отношений на формирующемся рынке жилищно-коммунальных услуг определен, прежде всего, поставщик этих услуг, он же частный оператор, мотивация вхождения в рынок этого фигуранта вполне обоснована. Частный оператор имеет своей целью получение прибыли.

Следующего субъекта рыночных отношений представляет население как потребитель жилищно-коммунальных услуг. Немаловажным фактором, способствующим успеху в преобразованиях ЖКХ, видится принятие населением идеологии реформы ЖКХ и понимание им необходимости проводимых мероприятий в обеспечение этой реформы. Здесь ожидается повышение активности населения, приобретение им соответствующих знаний для выстраивания договорных отношений с частными управляющими компаниями при условии ведения постоянной разъяснительной работы.

Что же касается органов местной власти, которые в силу делегированных им государством полномочий обязаны регулировать все процессы, связанные с модернизацией ЖКХ, то о них можно сказать следующее: они ещё не владеют в полной мере рыночными механизмами, не обладают достаточно профессиональным уровнем менеджмента, к тому же, в ходе реформирования ЖКХ должен измениться их функционал от управления отраслью к регулированию.

Совершенно ясно, что сегодня во взаимоотношениях участников рынка жилищно-коммунальных услуг (об этом свидетельствует и зарубежный опыт) важно соблюдение ими баланса интересов.

Серьезным недостатком программ реформирования жилищно-коммунального хозяйства является слабое отражение в них главной задачи – совершенствования управления ЖКХ как решающего направления в деле создания баланса интересов администрации, предприятий ЖКХ, собственников жилищного фонда, населения и других участников процесса потребления жилищно-коммунальных услуг, поскольку дореформенная трехуровневая система управления жилищно-коммунальным хозяйством, основанная на централизованном финансировании, в 90-е годы была разрушена [3, с. 31 – 37].

На практике пока что мы имеем асимметричную схему взаимодействия. В наименьшей степени подготовлен к этим отношениям потребитель услуг. Можно сказать больше: здесь он не видит своей выгоды и своего интереса, но осознает только одно, что его "наильно ведут за руку и за него моделируют его поведение".

Следует признать, что помимо пассивного отношения населения к вопросам управления своим многоквартирным домом, отсутствует необходимый объем нормативных и технических документов, регламентирующих его участие (объединений собственников жилых помещений), например, в контроле качества предоставления жилищно-коммунальных услуг. В целом нуждаются в доработке концептуальные основы Закона о создании общественных институтов управления.

В интересах потребителей жилищно-коммунальных услуг органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации должны предложить экономические механизмы по налаживанию эффективного взаимодействия органов местного самоуправ-

ления муниципального района с органами власти входящих в его состав поселений и граничащих с районом городских округов.

Сегодня можно констатировать, что не решены проблемы эффективного энергообеспечения в ЖКХ, нужна разработка и принятие его концепции; законодательная среда по урегулированию договорных отношений при предоставлении жилищно-коммунальных услуг не совершенна, важным замечанием в условиях развития коммунального бизнеса является отсутствие закона "О теплоснабжении"; внесло бы существенную лепту в достижение баланса интересов субъектов экономических отношений в ЖКХ принятие мер на всех уровнях власти по изменению менталитета руководящего состава и специалистов жизнеобеспечивающей отрасли в части новой философии определения качества работы, осознания необходимости ведения прозрачного бизнеса.

Иными словами, реформа жилищно-коммунального хозяйства должна опираться не на абстракции неолиберальной доктрины, а на исследование реально существующих в России жилищных институтов, алгоритмов их функционирования и реакций на нововведения, стереотипов массового сознания. В социально-политическом плане это означает ориентацию на большинство населения, а не на локальные очаги чисто коммерческих отношений [4, с. 3 – 5].

Эти и другие недостатки, присущие идеологии реформирования ЖКХ, во многом объясняются тем, что основные его положения приняты бездоказательно, без научной проработки выбранных методов, с помощью которых не только можно было бы вывести ЖКХ из экономического кризиса, но и обеспечить полноценное преобразование данной отрасли.

Принимая во внимание тот факт, что сегодня практически не сформирована рыночная позиция как со стороны потребителя жилищно-коммунальных услуг, так и его поставщика, представляется целесообразным сконцентрировать усилия на формировании, вернее сказать, воспитании заинтересованного потребителя жилищно-коммунальных услуг – субъекта рыночных отношений. От положительного решения этой задачи во многом зависит перспектива институциональных преобразований в ЖКХ.

Думается, мы не погрешим против истины, высказав прогноз отрицательных последствий реформирования ЖКХ, если не удастся привлечь к участию население. На наш взгляд, вероятность развития событий в таком русле присутствует, несмотря даже на то условие, при котором будут монополизированы основные объекты ЖКХ и в управление отраслью будет вовлечен частный оператор.

Поэтому имеет смысл рассмотреть все преимущества участия населения в управлении отраслью. Во-первых, интерес, проявленный населением к процессу реформирования ЖКХ, будет означать его доверие идеологам реформы, а, следовательно, будет проявлено больше внимания к вопросам выбора частной управляющей компании, создания различных общественных институтов типа ТСЖ, ТОС; возникнет потребность владения информацией о реформировании отрасли в более полном объеме, что поможет принять наиболее верное решение, касающееся управления домом. По большому счету, потребитель может стать и общественным контролером. Говоря словами Л.Н. Толстого, "пора перестать ждать неожиданных подарков от жизни, а самому делать жизнь".

Активная позиция потребителя, без преувеличения, может существенно повлиять на развитие бизнес-процессов в сфере ЖКХ, способствовать качественному изменению подходов при создании конкурентной среды на рынке жилищно-коммунальных услуг. В конце концов, если такой феномен проявится, то, думается, рыночная позиция

потребителя будет сформирована, а значит, возникнут предпосылки для формирования полноценных рыночных отношений в сфере ЖКХ.

Следующим аргументом в пользу значимости роли населения в реформировании ЖКХ, бесспорно, можно считать тот факт, что необходимым условием его социального благополучия является надежная и устойчивая работа жилищно-коммунального хозяйства. И здесь мы вправе предположить, что в стремлении повысить уровень социального благополучия населения должны проявиться как объективные мотивы (ответственность государства), так и субъективные (вклад самого потребителя в решение данных проблем). В противном случае сфера ЖКХ может превратиться в очаг социальной напряженности.

Необходимо иметь в виду и другой аспект успешного проведения рыночных преобразований в жилищно-коммунальной сфере, которым является "формирование платежеспособного покупателя, предъявляющего спрос на качественные услуги, производимые предприятиями ЖКХ. Именно покупателю предполагается вменить в обязанность стопроцентное покрытие стоимости произведенных услуг ЖКХ. При этом отметим очень важную, на наш взгляд, деталь, что все население без исключения является потенциальным и фактическим потребителем услуг ЖКХ, относящихся, бесспорно, к услугам первой необходимости" [5, с.44 – 58]. А это означает, что одним из надежных инвесторов ЖКХ является само население, и оно уже должно вызывать иной интерес у поставщиков жилищно-коммунальных услуг.

Однако внесем некоторую поправку, а именно: спрос населения на жилищно-коммунальные услуги напрямую зависит от получаемых доходов, то есть, ограничен его платежеспособностью. В данном случае речь идет обо всем населении, включая и неимущие категории граждан, которым полагаются государственные субсидии при оплате жилищно-коммунальных услуг. И здесь, конечно, в качестве реальной меры, способной улучшить существующую ситуацию, видится снижение затрат на производство и предоставление жилищно-коммунальных услуг, поскольку нереально вести разговор о повышении дохода населения – это задача общегосударственная, и её решение в меньшей степени зависит от внедрения рыночных механизмов в ЖКХ. Кроме того, социологи отмечают, что чем ниже тарифы на предоставление жилищно-коммунальных услуг, тем выше платежная дисциплина населения. Таким образом, в числе ориентиров на формирование тарифной политики и ценообразования в ЖКХ может быть учтен фактор, обусловленный данной зависимостью.

С другой стороны, платежеспособность населения сложно оценить, так как российская статистика далека от отражения реального положения дел, поскольку доля "неучтенного нала" в доходах населения достаточно велика и составляет немногим менее их половины. Разумеется, "мониторить" уровень доходов населения – это прерогатива органов статистики. Тем не менее, владение коммунальными службами подобной информацией может положительно повлиять на логику управления отраслью, особенно касательно той же тарифной политики и ценообразования, которые должны строиться с учетом платежеспособности населения.

Примем во внимание ещё и тот факт, что современное российское общество слишком поляризовано и неоднородно для того, чтобы говорить о создании стандартных схем управления ЖКК. Структуру общества по уровню благосостояния можно представить следующим образом: в среднем уровень бедности превышает 20%; считается, что 70% населения имеет такой уровень достатка в семье, который покрывает расходы на содержание жилья и оплату коммунальных услуг. При этом темпы роста тари-

фов серьезно опережают темпы роста доходов населения. И только незначительная доля населения (до 10%) считается обеспеченной, проживает в элитных домах, как правило, вновь построенных, где система управления домом налажена, созданы общественные институты, деятельность которых оплачивается жильцами.

Отсюда и общественная апатия граждан в отношении происходящих преобразований, имеющая социально-экономические корни, и вряд ли удастся преодолеть ее в короткие сроки. Во всяком случае, для этого нужно сильно постараться. Прежде всего, властям всех уровней необходимо воздействовать на массовое социальное поведение, убедив людей в реальности предложенных преобразований и действительной заботе об обществе. Если говорить о вовлечении бизнеса в управление многоквартирными домами, то ситуация осложняется тем, что доверие к бизнес-структурам было подорвано на рубеже их становления, когда последними преследовалась единственная цель – "нажиться" – и попирались все морально-этические принципы. Поэтому, даже учитывая то, что многое изменилось с тех пор и российский бизнес входит в цивилизованное русло, ему трудно будет вернуть доверие потребителя, не проявив наглядно своей социальной ответственности. По-видимому, ее проявление будет оценено потребителями при условии достижения качества предоставляемых жилищно-коммунальных услуг, при этом он должен знать, что плата за эти услуги не завышена, она соответствует тому качеству, которое обеспечено поставщиком услуг. Только тогда можно будет говорить о том, что в сфере ЖКХ сформированы равноправные рыночные отношения.

И все же, существенным препятствием в строительстве рыночных отношений может оказаться то обстоятельство, что сегодня население, в основном, не структурировано как юридическое лицо, ТСЖ (товарищества собственников жилья) составляют менее 1% жителей многоквартирных домов, поэтому договорные отношения строятся с трудом.

Действительно, говоря об отсутствии сегодня конечного потребителя на рынке жилищно-коммунальных услуг, мы, прежде всего, подразумеваем, что конечные потребители услуг не сгруппированы и не оформлены таким образом, чтобы они могли выступать реальной стороной в контрактных отношениях с поставщиками услуг. Объединения собственников жилья и квартиросъемщиков, по большому счету, не стали консолидирующей силой, способной сформировать спрос как на услуги по ремонту и содержанию жилья, так и на коммунальные услуги.

В большинстве своем спрос и предложение на жилищно-коммунальные услуги формируют органы местного самоуправления, которые до сего момента сохраняют монополию на управление объектами жилья и коммунальной инфраструктурой. Этому способствует существующее законодательство, поскольку оно не носит характера норм прямого действия. В итоге органами местного самоуправления утверждаются нормативы потребления, цен и тарифов на услуги, порядок оплаты услуг, правила и иные нормативно-распорядительные документы, что приводит к субъективизму на местах в сфере ЖКХ и, как следствие, к монополии органов местного самоуправления.

Более того, в ряде территорий, несмотря на то, что законодательством определен порядок выбора собственниками жилых и нежилых помещений способа управления жильем в многоквартирном доме, сохраняются административные методы решения этих вопросов.

Именно поэтому реализация одного из направлений реформирования ЖКХ должна сконцентрировать усилия на вопросах создания общественных институтов, таких как товарищество собственников жилья, территориальный орган самоуправления и иные специализированные потребительские кооперативы.

В ситуации, при которой частная управляющая компания будет заключать договорные отношения с каждым собственником жилого помещения и квартиросъемщиком, возникнет слишком много минусов, и прежде всего, сложно будет защищать права потребителей услуг, а частный оператор, в свою очередь, получит возможность для манипуляций в условиях отсутствия контроля со стороны потребителя услуг. В таком случае нужно опасаться закрепления старой системы управления, как вынужденной меры, и, следовательно, тогда уже ни о каком рынке жилищно-коммунальных услуг речи быть не может. Неразумно также надеяться на повсеместное создание общественных институтов управления отраслью. Существуют различные типы поселений, с различными принципами построения жилищно-коммунального обслуживания, различным уровнем дохода населения, поэтому должны ставиться и различные задачи. К примеру, в малых городах или поселках с населением до 30 – 50 тысяч человек, возможно, и нет смысла создавать подобные общественные объединения, поскольку проживающие в таких домах потребители услуг давно друг друга знают и могут решить определенные вопросы без посторонней помощи. Достаточно будет выбрать только старшего по дому.

Что касается более крупных городов, особенно региональных центров, то здесь ситуация складывается по-иному. Создание институциональной среды в сфере ЖКХ является важным аспектом в его модернизации.

Но, если все закончится только созданием общественных институтов самоуправления и не будет обеспечено их эффективное функционирование, то эта мера также окажется недостаточной. Важно на деле добиться повышения общественной активности, которая проявилась бы в способности населения грамотно управлять жилищным сектором после того, как местные власти делегируют обществу функции управления. Важно отметить, что принятие нового Жилищного кодекса Российской Федерации, в свою очередь, создало условия для ускоренной оптимизации управления многоквартирными домами. И этим нужно только умело воспользоваться.

Кроме того, основной идеей новой концепции системы управления жилыми многоквартирными домами, заложенной в Жилищном кодексе, является не изменение субъектов управления, не смена взаимоотношений между ними, а именно стимулирование потребителя жилищно-коммунальных услуг, привлечение его к управлению и создание условий для его эффективного хозяйствования.

Такого положения можно достичь только при условии, если заработает механизм самоуправления, и, конечно же, залогом успеха является активность населения. Этот процесс тоже имеет свои временные ограничения, которые установлены Жилищным кодексом, но уже сейчас очевидно, что для создания системы управления многоквартирными домами всем его участникам потребуется квалифицированная помощь, а принимая во внимание кризисное состояние экономики ЖКХ, и финансовая поддержка. Здесь большая ответственность при создании институциональной среды лежит на местной власти. Именно она должна проявить, прежде всего, политическую волю и заинтересованность в реализации основных положений Жилищного кодекса, всячески поддерживать общественную инициативу.

Действительно, создание институциональной среды в отрасли, обусловленной привлечением институтов гражданского общества, представляющих интересы населения, к участию в управлении жилищным фондом позволит повысить общественную активность, способную обеспечить грамотное управление этим сектором. Именно формирование ассоциированного потребителя (собственника жилищного помещения) по-

зитивно повлияет на развитие потенциально конкурентных секторов услуг, к которым относятся и услуги ЖКХ.

Однако, несмотря на то, что жилищно-коммунальные услуги имеют статус коллективного потребления, сегодня уже видно, что наименее разработанный аспект этих подходов – создание механизма согласования интересов и самоорганизации населения.

Сегодня необходимость ускорения запуска механизма, создающего объединение эффективных собственников жилья, провозглашена в качестве главного ориентира государственной стратегии в институциональном преобразовании ЖКХ. Важнейшие контуры этой стратегии обозначены в Послании Президента России Федеральному Собранию в апреле 2007 [6, с. 3 – 5], где были скоординированы результаты данного процесса с созданием эффективных механизмов реформирования всего жилищно-коммунального хозяйства.

Подводя итог сказанному, можно утверждать, что сегодня ведущие положения развития инновационных форм в сфере ЖКХ законодательно сформулированы. Их реализация потребует значительного внимания к дальнейшей проработке стратегических подходов к реформированию отрасли на государственном уровне. Потребуется усиление государственной поддержки. При этом акцент должен быть сделан на использовании человеческого ресурса, его опыта, мастерства, развитии самоорганизации. Одновременно должен усиливаться и спрос на теоретико-методологические разработки и принятие стратегических решений, направленных на повышение качества проводимых в отрасли преобразований.

К этому следует добавить, что непременным условием создания институциональной среды в ЖКХ является повышение активности населения, создание ассоциированного потребителя. В этой связи нуждаются в уточнении концептуальные основы федерального законодательства о формировании общественных институтов управления многоквартирным жилищным домом. Добровольность формирования объединения собственников жилья, продекларированная в законодательстве, сдерживает процесс развития гражданских институтов по управлению многоквартирным домом. Поэтому есть необходимость усилить экономическое принуждение собственника жилищного помещения к участию в управлении многоквартирным домом.

Важно понимать, что в условиях рыночных преобразований в сфере ЖКХ потребитель жилищно-коммунальных услуг приобретает статус "субъект рыночных отношений". Для того чтобы этот субъект находился в равных условиях при формировании рыночных отношений и грамотно защищал свои интересы, необходимо на муниципальном уровне создать общественные курсы по правовому обучению населения. Основными факторами формирования конечного организованного потребителя жилищно-коммунальных услуг могут стать совершенствование принципов тарифной политики и механизмов ценообразования на основе открытости и экономически обоснованного расчета, повышение уровня платежеспособности населения, эффективная система контроля качества услуг ЖКХ.

Существенно изменит ситуацию в процессе внедрения инновационных форм управления жилищным фондом создание эффективной системы защиты прав потребителя услуг, предусматривающей проведение независимой экспертизы качества предоставляемых услуг, а также информирование населения по всем вопросам, возникающим в процессе реформирования ЖКХ, в том числе и изменения параметров, составляющих основу экономики отрасли.

Наконец, для того, чтобы запустить сам механизм создания объединений эффективных собственников жилья, как подчеркнул в своем Послании Президент России, не-

обходимо выделить средства на ремонт жилищного фонда в достаточном объеме и в разовом порядке, данная мера обеспечит экономическую основу общественным объединениям собственников жилья.

ЛИТЕРАТУРА

1. Дурнев В.Н. Кризис ЖКХ в России: есть ли выход? / В.Н. Дурнев, В.П. Лопатов., Д.Б. Мальцев // Вестн. Рос. Акад. наук. 2004. № 2. Т. 74. С. 130 – 137.
2. Сиваев С.Б. Местное самоуправление и реформа жилищно-коммунального хозяйства/ С.Б. Сиваев, Либоракина М.И. // Обществ. науки и современность. 2004. № 3. С. 46.
3. Шрейбер А.К. Совершенствование управления жилищно-коммунальным хозяйством на современном этапе / А.К. Шрейбер, Е.А. Левитская // Экономика строительства. 2002. № 1. С. 31 – 37.
4. Пчелинцев О.С. О социально-экономическом обосновании содержания жилищно-коммунальной реформы // Пробл. прогнозирования. 1998. № 5. С. 3 – 5.
5. Найден С.Н. Платежеспособность населения в условиях реформы жилищно-коммунального хозяйства // Пространственная экономика. 2006. № 1. С. 44 – 58.
6. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России В. Путина // Рос.газ. 2007. 27 апр. С. 3 – 5.