

Фонд «Либеральная миссия»  
Государственный университет — Высшая школа экономики

---

*Е.Г. Ясин*

**Политическая экономия  
реформы ЖКХ**

Москва 2006

УДК 640.6:338(470+571)  
ББК 65.441(2Рос)  
Я81

**Я81 Ясин, Е.Г.**

**Политическая экономия реформы ЖКХ / Е.Г. Ясин. — М.: Фонд «Либеральная миссия», 2006. — 52 с.**

В книге рассмотрены теоретические основы и практический опыт реформирования жилищно-коммунального хозяйства в разных странах. Проанализированы причины медленного продвижения реформы в России, в том числе специфика рынка, состояние экономических и социальных институтов. Показано, что реформа ЖКХ не может ограничиться институциональными изменениями лишь внутри данной отрасли, поскольку тесно связана с другими отраслями, с доходами населения, с развитием местного самоуправления и гражданского общества.

УДК 640.6:338(470+571)  
ББК 65.441(2Рос)

ISBN 5-903135-04-8

© Фонд «Либеральная миссия», 2006

## **ОГЛАВЛЕНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ .....	4
1. ФОН РЕФОРМЫ ЖКХ .....	5
2. ОСОБЕННОСТИ ЖИЛИЩНОГО РЫНКА .....	7
От плана к рынку .....	7
Специфические свойства рынка .....	8
Рынок жилья .....	9
Рынок ЖКУ. Распределение прав собственности .....	10
3. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ .....	12
Скандинавия .....	12
Опыт США .....	13
Проекты управления водоснабжением как пример опыта развивающихся стран .....	15
4. РЕФОРМА ЖКХ В СТРАНАХ С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ .....	17
Приватизация .....	17
Либерализация рынков .....	19
5. ЖИЛИЩНАЯ РЕФОРМА В РОССИИ .....	22
Советское наследие .....	22
Старт реформы. Приватизация квартир .....	23
Концепция жилищной реформы .....	24
Второй этап реформы .....	26
Третий этап реформы. Проблемы остаются .....	27
Правила выращивания институтов .....	29
6. РЕФОРМА ЖКХ И ПОЛИТИКА ДОХОДОВ .....	31
7. ЕЩЕ РАЗ О РЫНКЕ ЖИЛЬЯ .....	37
Новое строительство и ипотека .....	37
Повысить зарплату бюджетникам .....	39
Осуществить программу малоэтажного строительства .....	39
8. ЖКХ И ДЕМОКРАТИЯ .....	42
Напоминание об особенностях рынка ЖКХ .....	42
О национальных особенностях .....	43
Эффективность и стабильность двойного назначения .....	43
Закон о местном самоуправлении .....	45
Памяти В.И. Доркина .....	46
9. ПОДВОДЯ ИТОГИ .....	48
ЛИТЕРАТУРА .....	51

То, что экономически необходимо, политически невозможно, а когда это делается политически возможно, то экономически — слишком поздно.

*Челль Улоф Фельдт,  
министр финансов Швеции в 1990-х гг.*

## **ВВЕДЕНИЕ**

Реформа жилищно-коммунального хозяйства снова в центре внимания. Коммунисты проводят многочисленные демонстрации против нее, прежде всего в связи с тем, что с 1 января 2006 г. по закону жильцы обязаны платить за жилье 100% и еще взять на себя капитальный ремонт. И это при том, что тарифы на жилищно-коммунальные услуги растут быстрее всех цен. Каждый год в январе они совершают скачок, неизменно вызывая волну возмущения. Коммунисты сделали борьбу с реформой ЖКХ чуть ли не главным своим лозунгом. Берем газету «Правда», № 36, 2006 г. Аршинный заголовок: «Три миллиона человек приняли участие во всероссийской акции протеста 8 апреля». Далее читаем: «На митингах и пикетах, прошедших по всей России, прозвучали требования об отмене Жилищного кодекса, об ограничении платы за коммунальные услуги 10 процентами совокупного дохода семьи. Прозвучали и политические лозунги: «Правительство национальной измены — в отставку». Демократическая партия «Яблоко» тоже против, она требует придать реформе более социальный характер».

За последние 10 лет только сравнительно небольшая доля состоятельных граждан улучшили свои жилищные условия, построив квартиры или коттеджи в элитном секторе. Для остальных улучшения малозаметны, качество услуг снижается, во всяком случае, так большинство граждан воспринимают происходящее. Аварии то с теплом, то с водой и канализацией периодически делают жизнь многих семей невыносимой. А некоторые уже забыли, что когда-то к ним в квартиры поступала горячая вода. Президент включил в число национальных проект, красиво названный «Доступное и комфортное жилье — гражданам России». В его успех многие не верят, потому что на нашей памяти уже были проекты такого рода, например «Каждой семье отдельную квартиру к 2000 году», но дело не двинулось вперед. Короче, острота проблемы не снижается.

## 1. ФОН РЕФОРМЫ ЖКХ

Я не специалист по проблемам ЖКХ. Единственное, что подвигло меня на выступление по несвойственной мне теме, так это убеждение в том, что речь идет не об отраслевой проблеме, но о проблеме национального масштаба, требующей комплексного решения.

Начну с констатации некоторых фактов. В 1985 г. на одного жителя приходилось 14,9 кв. м жилой площади, в 1990 г. — 16,4, в 1999 г. — 18,9, в 2004 г. — 20,5. Таким образом, за последние 20 лет обеспеченность жильем выросла на 37,6%, причем высшие приросты были в годы перестройки (0,3 кв. м в год на человека), меньше — в годы реформ (0,28) и самые скромные — в 1999–2004 гг. (0,24) (Росстат, 2005, с. 230). При этом надо учесть убыль населения после 1992 г., которая несколько повышает обеспеченность (жилой фонд вырос на 30,4%). В 2004 г. в городском жилом фонде были оборудованы: водопроводом 87% квартир против 77% в 1985 г., канализацией — 85% против 75%, центральным отоплением — 89% против 79%, горячим водоснабжением — 78% против 60% (Росстат, 2005, с. 231).

Ситуация, как мы видим, все эти годы в целом хоть и медленно, но улучшалась. Конечно, это «в среднем по больнице». Данные, которыми мы располагаем, не позволяют в полной мере оценить радикально увеличившиеся различия в жилищных условиях между богатыми и бедными. Мы это наблюдаем воочию в Москве, достаточно сравнить элитные дома на Пречистенке и виллы на Рублевке с «хрущевками» на Волгоградском проспекте или избами в три окна, еще попадающимися даже в ближнем Подмосковье. В численных показателях официальной статистики бюджетов домашних хозяйств все же видно, что в 2004 г. в нижнем квинтиле по уровню доходов 41,9% домохозяйств имели меньше 13 кв. м на человека, тогда как в верхнем квинтиле (с наибольшими доходами) таких было всего 9,3%. Свыше 30 кв. м в нижнем квинтиле имели 8,9%, а в верхнем — 35,7% (Росстат, 2005, с. 235). Это довольно сглаженная картина. Я думаю, что дифференциация семей по жилищным условиям, если ее подвергнуть специальному исследованию, оказалась бы более глубокой и выразительной.

В период реформ объем жилищного строительства уменьшился. В 1985 г. было построено 62,5 млн кв. м, в 1990 г. — 61,7. В 2000 г. ввод сократился до 30,3 млн кв. м — это был минимум. Далее строительство стало расти, достигнув в 2004 г. 41 млн кв. м, т.е. двух третей от докризисного уровня. При этом в 1990 г. за счет средств населения и жилищных кооперативов было построено 14%, а в 2004 г. — 40,4% всего ввода жилья. Средний размер квартир в 1990 г. — 59,1 кв. м., в 2004 г. — 86 кв. м, а строящихся за счет средств населения и кредитов — 138,5 кв. м (Росстат, 2005, с. 483). Доля таких квартир во вводе 2004 г. составляла 24,3%. Ясно, что состоятельные семьи получают

сейчас заметно более существенную долю вновь строящегося жилья, чем прежде.

За последние 15 лет произошли качественные сдвиги в структуре собственности на жилье. Это видно из таблицы 1.

**Таблица 1.** Изменения в структуре собственности на жилые помещения в 1990–2004 гг.

Виды собственности	% от общего жилищного фонда		
	1990	1997	2004
Частная	32,6	51,7	73,5
Государственная	41,7	7,3	5,5
Муниципальная	25,2	31,0	21,6

Источник: Росстат, 2005, с. 231.

В 1990 г. в частной собственности находилось 14,6% жилого фонда в городах и 62,1% — в сельской местности. Это был самый большой частный сектор в советской экономике. В 2004 г. в городах доля частного сектора увеличилась до 68,3%, еще 24,3% приходится на муниципальную собственность. С 1990 г., когда началась приватизация жилья, до конца 2004 г. приватизировано более 22 млн жилых помещений — 60% общего их числа. Сейчас, когда объявлено о завершении бесплатной приватизации, тысячи людей выстраиваются в очереди, чтобы не опоздать, и Госдума законодательно решает вопрос о переносе срока завершения приватизации до 2008 г. По любым меркам это колоссальные изменения. На начало 2005 г. основные фонды жилищного хозяйства составляли 7,8 трлн руб., или 22,4% полной учетной стоимости всех основных фондов России. Если учесть для этих условий повышение доли частной собственности в жилом фонде (с 32,6 до 73,5%), то население получило в процессе бесплатной приватизации активов (за вычетом оплаченных домохозяйствами вводов последних 10 лет) на сумму примерно 1,8–2 трлн руб. в современной оценке. Эти цифры, вероятно, следует уточнить, но поправки, думаю, не превысят 10–12%.

Вот на таком фоне разворачивалась жилищная реформа. В чем же дело, почему она не идет и почему вызывает столь активное сопротивление?

## 2. ОСОБЕННОСТИ ЖИЛИЩНОГО РЫНКА

### От плана к рынку

Суть реформы, насколько я понимаю, в том, чтобы от советского планового и государственного жилищного хозяйства перейти к частному рыночному. Первое предоставляло жилье бесплатно, а жилищно-коммунальные услуги — по твердым низким ценам. Оплата труда тоже была низкой, реальная стоимость жилья и ЖКУ не входила в оплачиваемую зарплатой стоимость рабочей силы. Символическая плата за жилье, электричество, газ, тепло дополнялась бюджетными дотациями, а также тем, что значительная часть жилого фонда и коммунальной инфраструктуры находилась на содержании промышленных и иных предприятий. Результат — низкое качество обслуживания, крайне медленные темпы улучшения обеспеченности населения жильем. Естественное стремление человека к улучшению своих жилищных условий — один из самых сильных стимулов к труду и предприимчивости — наталкивалось на препятствия, чаще всего непреодолимые.

Рыночное хозяйство устроено по-другому. Семья должна платить за все, но и ее доходы должны быть на уровне, обеспечивающем все элементы стоимости рабочей силы. Чтобы дом и его содержание были по силам средней семье, на рынке должна быть конкуренция, понуждающая строителей и поставщиков жилищно-коммунальных услуг предлагать свой товар с высоким качеством и по доступной цене, разумеется, дифференцированной для групп домохозяйств разной доходности. Для этого нужно достаточное число поставщиков и их свободный вход на рынок. В то же время уровень цен должен стимулировать и приток в сектор инвестиций, необходимых для развития мощностей и удовлетворения спроса. Равновесие достигается, если цены свободные.

Такова идеальная картинка. Переход к рынку в ЖКХ С. Лоув называет «так называемым переходом», потому что и при плановом хозяйстве в этой сфере были распространены рыночные отношения в форме обмена жилья, «самостройки», переоборудования государственных квартир, хотя в весьма примитивной форме (Lowe, Tsenkova, 2003, р. XV–XVI). Я бы скорее назвал это частной активностью в ЖКХ, чем рынком, так как рынок предполагает появление каких-то механизмов саморегулирования, которых тогда, конечно, не было.

Рынок, как известно, обеспечивает оптимальное равновесие при следующих условиях: 1) совершенная конкуренция; 2) полнота рынков (не только жилья, но и его страхования, а также жилищного кредитования; не только электроэнергии, но и резервных мощностей, необходимых для покрытия пиковых нагрузок); 3) совершенная информация (устранение асимметрии ин-

формации, покупатель должен быть так же информирован, как и продавец). Это очень примерная характеристика эффективного рынка в неоклассической теории равновесия. Ясно, что в жизни всего этого нет. Точнее, ни одно из условий не выполняется полностью или выполняется в известной степени. Чем она выше, тем рынок эффективней. Но существует такая степень выполнения этих условий, причем сравнительно легко достигаемая, при которой рыночная система при всем своем несовершенстве оказывается лучше плановой. Это доказано на практике. Однако надо учитывать и несовершенства рынка.

### Специфические свойства рынка

Рынков много, и у каждого свои особенности, которые обуславливают возможный уровень его эффективности. Во-первых, жилище — это недвижимость, а значит товар, который нельзя импортировать. Можно, конечно, представить себе массовый приход в страну иностранных компаний, захватывающих жилищный рынок, но вероятность этого очень мала. Мы видим, что иностранцев интересуют прежде всего офисные, торговые, складские помещения, но не жилье и ЖКУ, где они столкнулись бы с массовым, в большинстве своем небогатым, но социально рискованным потребителем.

Во-вторых, жилье — это дорогостоящий товар длительного пользования, приобретение которого чаще всего невозможно за счет текущих доходов семей. Отсюда нужда в кредитовании и роль аренды.

В-третьих, в современных городах это зачастую товар коллективного пользования: в многоквартирном доме квартира может быть частной, но многие необходимые элементы благоустройства (лифты, вывоз мусора, охрана) находятся в общем пользовании и должны оплачиваться всеми жильцами. Отсюда необходимость соглашений и сотрудничества либо принуждения к исполнению обязательств.

В-четвертых, важнейшие коммунальные услуги (газ, электричество, водоснабжение, канализация, отчасти теплоснабжение) имеют низкую эластичность по цене и являются продуктами естественных монополий, локальных или глобальных. Конкуренция за их поставку конкретным домохозяйствам или жилым комплексам оказывается невозможной. Возникает нужда в регулировании цен или создании муниципальных предприятий. Даже о несовершенной конкуренции порой говорить трудно. Контрольные и регулирующие функции требуют участия государственных и муниципальных органов. Служащие последних также нуждаются в контроле, чтобы исключить коррупцию и обеспечить необходимое качество публичных услуг.

В-пятых, функционирование подобных институтов контроля вообще может оказаться за пределами возможностей рынка как экономического меха-



низма. Если мы хотим избежать административной иерархии контрольных органов, обычно быстро приходящих к вырождению, речь должна идти об общественном, гражданском контроле. Отсюда нужда в самоуправлении, в гражданской активности членов того или иного сообщества, прежде всего на низовом уровне, где находится ЖКХ. Хочу подчеркнуть: эта общественная составляющая представляется спецификой рынка ЖКХ. Мы к ней еще вернемся.

Можно ли вообще при такой специфике ЖКХ говорить о рынке? Мировой опыт показывает, что можно и нужно. Только участникам этого рынка придется взять на себя определенное бремя.

### **Рынок жилья**

Рынок жилья, включая строительство нового жилья и оборот вторичного, действительно конкурентен. На нем могут конкурировать строительные компании, девелоперы и риэлторы, обычно тоже частные компании, частные лица — покупатели домов и квартир, а также банки и другие финансовые организации, предоставляющие финансовые ресурсы. На этом рынке выступают муниципалитеты и государственные органы, что влечет за собой опасность неравной конкуренции, если они прямо исполняют роли перечисленных агентов или являются бенефициарами компаний, играющих эти роли, — муниципальные строительные и девелоперские компании, государственные банки. В то же время эти органы являются также регуляторами рынка, вовлекаясь при этом в конфликты интересов. Они обычно играют решающую роль в предоставлении некоторых ресурсов: выделении земельных участков, контроле за естественными монополиями — предприятиями электроэнергетики, тепло- и водоснабжения, канализации, когда речь идет о подключении возводимых домов к соответствующим инженерным сетям.

Однако в целом проблемы, угрожающие конкуренции на этом рынке, сравнительно легко разрешимы, во-первых, законодательно, посредством антимонопольной политики, во-вторых — благодаря общественному контролю. Объясняется это тем, что первичные агенты (кроме властных структур) этого рынка большей частью консолидированы и примерно равны по силам, отношения между ними относительно просты. Этому утверждению не противоречит тот факт, что сегодня данный рынок является у нас одним из самых коррупционных. В. Яковлев, министр регионального развития, недавно признал, что теневые факторы составляют 15–25% стоимости жилья (Ведомости. 2006. 12 апр.). Но связано это как раз с некачественным законодательным регулированием и отсутствием демократического общественного контроля. Все участники игры удовлетворены сложившимся порядком — разумеется, кроме буду-

щих жильцов. Однако они-то в игре и не участвуют, или же им отведена роль «заднескамеечников», которые вынуждены принять этот порядок как заданный, хотя им предстоит быть покупателями или арендаторами жилья. Но происходит это обычно потом, кроме случаев, когда они выступают как дольщики (вкладчики) и их средства привлекаются уже на стадии строительства. Они в большей степени, чем обычные налогоплательщики, оплачивают теневые факторы.

Любопытно, что попытка законодателей защитить интересы дольщиков (Закон «О долевом участии в строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости» вступил в силу 1 апреля 2005 г.) вызвала поначалу гнев последних, искусно направляемый строителями, девелоперами и банками. Когда затея не удалась, эти участники рынка понесли потери, но с ними и будущие жильцы, потому что не все деньги удалось вернуть, а предложение жилья сократилось, и цены на него выросли. С 1 апреля 2005 г. в течение трех месяцев не было заключено ни одного договора о долевом участии (Ведомости. 2005. 25 июля). Но в итоге рынок стал здоровее, а права простых людей — более защищены. Этот опыт показывает: проблема решаема, на этом рынке конкуренция есть и будет.

### **Рынок ЖКУ. Распределение прав собственности**

Более сложен другой рынок — жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ). Здесь главные игроки — жильцы (домохозяйства) и их коллективы (кондоминиумы или товарищества собственников жилья — ТСЖ). Или же — владельцы недвижимости, риэлторы и те же девелоперы, приобретающие дома с целью сдачи их в аренду. Они — покупатели услуг. Продавцы ЖКУ — частные, государственные или муниципальные компании, из которых основные — естественные монополии. Стоимость газа и электроэнергии составляет львиную долю стоимости ЖКУ, а они поставляются монополистами, значит, регулирование цен и детальная регламентация этих рынков становятся неизбежными.

Немалые сложности проистекают из распределения прав собственности. Самая простая схема — дома принадлежат индивидуальным собственникам (домохозяйствам). Но тогда, поскольку их много, на рынке возникает асимметрия информации, неравенство сил между поставщиками услуг, немногочисленными и легко организуемыми, и множеством покупателей услуг. Организация последних в какие-то структуры, способные отстаивать интересы жильцов, необходима, но затруднена. Кооперативы, ТСЖ — формы организации домохозяйств, особенно характерные для коллективного жилого фонда — многоквартирных домов. Но с ними связаны проблемы внутренней организа-

ции — управления, контроля, мотивации участия жильцов в коллективных действиях, сюда же отнесем и проблему «безбилетника»: кто-то всегда хочет «проехать» за счет более активных и дисциплинированных членов коллектива. Проще, если есть собственник дома, а жильцы — арендаторы, тогда первый берет на себя функции покупателя ЖКУ, а отношения с жильцами регулируются арендными контрактами.

Еще один вариант — собственником является муниципалитет. В сравнении с частным собственником его мотивации к эффективной деятельности ослаблены, да и для жильцов он менее доступен. Людям приходится сталкиваться с тем, что муниципальное предприятие, которое, казалось бы, ничем не отличается от частной компании, оказывается лишь одним из звеньев иерархии, по ступеням которой распределяются не только полномочия, но и ответственность. В этом случае жильцам труднее отстаивать свои права.

### 3. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

#### Скандинавия

Распределенные права собственности на жилье в большинстве случаев создают трудности для эффективного рынка, либо приводя к неравным условиям конкуренции и взаимоотношений с поставщиками ЖКУ, либо усложняя координацию действий домохозяйств. Это не связано с российской спецификой, что хорошо видно на примере скандинавских стран, которые считаются весьма индивидуалистичными и в то же время образцовыми по уровню развития гражданского общества. В таблице 2 приведены данные о распределении жилого фонда по формам собственности в пяти скандинавских странах.

**Таблица 2.** Распределение жилого фонда по категориям собственности в скандинавских странах

Страна	Виды собственности					
	Индивидуальные домохозяйства (прямая собственность)	Непрямая, коллективная собственность	Частные прибыльные компании	Общественный сектор, наем	Муниципальный сектор, или социальный наем	Другие
Дания	51	6	19	20	1	5
Норвегия	63	14	18	18	4	—
Швеция*	38	6	17	23	23	6
Финляндия	64	—	15	17	11	4
Исландия	81	5	10	10	3	—

\* Оценка.

Источник: Lujanen, 2004, p. 49, 58.

Мы видим, что преобладает прямая собственность домохозяйств на жилье. Но при этом в Исландии (с 1959 г.), Дании (с 1966 г.) и Норвегии (с 1983 г.) существуют частные квартиры в многоквартирных домах, а в Швеции и Финляндии — нет. В Финляндии доля пайщика в кондоминиуме или в акционерном капитале приравнивается к прямой собственности, но она обусловлена участием в общей не прямой собственности. В Швеции этого приравнивания нет, и поэтому доля прямой собственности ниже. Но зато здесь самые значительные доли не прямой и общественной собственности. В Норвегии частная собственность на квартиры признается в рамках совместной собственности (joint ownership) как ее часть, а в Дании и Исландии частные квартиры не признаются независимой собственностью. Во всех странах собственники квартир в многоквартирных домах по закону обременены обязательствами, вытекающими из их положения в доме (Lujanen, 2004, p. 58–60). Сама по себе пестрота законодательства и его частые из-

нения говорят о сложности совмещения частной собственности на квартиры и управления многоквартирным домом. В любом случае жильцы квартиры не могут вступать по отдельности во взаимоотношения с поставщиками ЖКУ.

Мы также видим, что в Швеции весь жилой фонд, относящийся к общественному или социальному жилью, находится в муниципальной собственности, но в других странах доля ее намного меньше. В Дании это обусловлено тем, что здесь распространены прибыльные компании, не принадлежащие муниципалитетам, но находящиеся в совместной собственности домохозяйств — арендаторов. При этом муниципалитеты имеют право выбрать до 25% арендаторов, поскольку они участвуют в финансировании деятельности этих компаний (Lujaenen, 2004, p. 49). Это похоже на акционерные общества или кондоминиумы в Финляндии. В Норвегии и Исландии распространены жилищные кооперативы, также опекаемые муниципалитетом в разных формах, но без участия в собственности. По странам доля таких некоммерческих компаний колеблется от 19% в Дании и 6% в Финляндии до 1% в Норвегии и Исландии и до нуля в Швеции. Стоит обратить внимание на близость этой формы к непрямой собственности. В арендуемом жилье живут менее 20% скандинавов. Ощущается тяготение к частной собственности, хотя и с обременениями, потому что в городах экономически выгодно жить в многоквартирных домах. В итоге получается весьма существенный вес распределенных форм собственности, в которых для жильцов снижаются риски, но издержки и качество услуг подвержены негативным мотивациям, впрочем, в этих странах не столь ощутимым.

В скандинавских странах сочетаются сильный демократический общественный контроль, осуществляемый развитым гражданским обществом, эффективная бюрократия, согласие населения на высокие налоги ради получения высоких социальных трансфертов и публичных услуг. В этих условиях участие государства и муниципалитетов в регулировании сферы ЖКХ может быть более значительным, а требования к конкуренции — пониженными. Иначе говоря, экономическая конкуренция отчасти замещается общественным контролем и политической конкуренцией.

В странах, где такого комплекса благоприятных условий нет, конкуренция на рынке ЖКУ должна быть существенно сильнее. Или ее придется заменять госрегулированием, со всеми его негативными последствиями.

### **Опыт США**

Существенно отличен от скандинавских стран жилищный рынок США. Главное отличие состоит в том, что здесь абсолютно преобладают два типа собственности и два типа жильцов с четко определенными и неразмытыми правами собственности: собственники домов (семьи, в них проживающие) или

коммерчески прибыльные компании, сдающие квартиры в доходных домах в аренду; соответственно, жильцы — либо собственники, либо арендаторы. Ниже в таблице 3 приведены данные, характеризующие структуру собственности на жилье и расселения домохозяйств в США.

**Таблица 3.** Динамика структуры собственности на жилье и расселения домохозяйств в США

	1950	1960	1970	1980	1989	1997
Домовладельцы (собственники домов – жильцы), тыс. %	23,560 55	32,796 62	39,885 63	52,516 66	59,916 64	68,838 66
Арендаторы, тыс. %	19,266 45	20,288 38	23,565 37	27,566 34	33,767 36	34,896 34
Арендаторы в домах публичной собственности, тыс. %	– –	478 0,9	894 1,4	1,196 1,5	2,466 2,6	1,860 1,8
Прочие арендаторы, получающие субсидии, тыс. %	– –	– –	102 0,2	1,813 2,3	2,594 2,8	4,375 4,2

Источник: Green, Malpezzi, 2003, p. 13.

Мы видим, во-первых, что 2/3 домохозяйств одновременно являются домовладельцами. Во второй половине XX века, точнее, между пятидесятыми и восьмидесятыми годами произошло резкое увеличение доли семей, проживающих в собственных домах. Это, в частности, следствие реализации масштабной национальной программы ипотечного кредитования индивидуального жилищного строительства под управлением федерального агентства «Фэнни Мэй», которая в значительной степени изменила лицо Америки.

Во-вторых, есть небольшой сектор социального жилья, видимо, в собственности муниципалитетов или графств, но число семей, живущих в этом секторе, невелико и относительно сокращается. Есть иные субсидируемые арендаторы, их число растет, но, полагаю, что это семьи, получающие субсидии по федеральным или местным программам в форме сертификатов или ваучеров для оплаты аренды. Всего домохозяйств, не полностью живущих по правилам рынка, в 1997 г. было 6%. Но надо учесть, что еще есть непрямые субсидии, прежде всего через налоговые льготы (Green, Malpezzi, 2003, p. 13, 80, 86).

В-третьих, в США жилищный рынок гораздо более конкурентен, чем в Скандинавии и других странах Европы. Те же авторы отмечают, что весь сектор частных домовладений управляется частными контрактами с ограниченным государственным или муниципальным регулированием. Местные органы частично или

полностью регулируют арендную плату в 200 городах США, большей частью в штатах Нью-Йорк, Нью-Джерси и Калифорния. Это регулирование цен на жилье охватывает в общей сложности 10% всех семей, арендующих жилье, и примерно 4% жилого фонда, сдаваемого в аренду (Green, Malpezzi, 2003, p. 13). Регулируются также тарифы естественных монополий (мы это знаем по энергетическому кризису в Калифорнии), а также использование земли (Ibid).

Добавим к сказанному, что в США принят, по выражению Хорста Зиберта (Зиберт, 2005, с. 216), конкурентный федерализм — налоги самостоятельно устанавливают федерация, штаты и местные власти. Бюджеты их независимы, институты гражданского общества, пожалуй, слабее, чем в Скандинавии, но тоже вполне работоспособны.

### **Проекты управления водоснабжением как пример опыта развивающихся стран**

Посмотрим на опыт менее развитых стран, используя работу Бюро экономического анализа (БЭА), выполненную по материалам проекта Всемирного банка по совершенствованию систем водоснабжения в ряде развивающихся стран (БЭА-1). Эти проекты, осуществленные в Сантьяго де Чили, Мехико, Буэнос-Айресе, Абиджане (Берег Слоновой Кости), Измите (Турция) и ряде других городов, не имели целью введение рынка или усиление конкуренции. Их задача состояла в том, чтобы улучшить организацию водоснабжения, в том числе за счет привлечения частных инвестиций, включая государственно-частное партнерство, причем в неблагоприятных институциональных условиях. Это особенно важно подчеркнуть, так как институты — часть гражданского контроля и его предпосылка. Особое значение имеют правовые и судебные, а также регуляторные и политические институты, неформальные нормы, борьба социальных интересов (БЭА-1, с. 69). Из шести стран, где осуществлялись проекты, только в Чили можно было говорить о независимости суда в смысле его способности выносить решения против власти в пользу частных компаний. Только там закон предоставлял право последним отключать неплательщиков, и он исполнялся. В Мехико и Конакри (Гвинея) отключение за неплатежи запрещалось, в результате собираемость платежей составляла в 1996 г. 64–68%. В Буэнос-Айресе и Лиме закон предусматривал право отключения за неплатежи, но плохо исполнялся. С учетом этого контракты даже предусматривали международный арбитраж, но ведь по каждому поводу туда не побежишь...

Что касается регуляторных и политических факторов, то в Мехико контроль за работой частной компании, с которой был заключен контракт на управление водоснабжением, осуществлялся с помощью 18 подразделений муниципалитета, зато орган, наблюдавший за исполнением международного контракта, состоял из членов одной политической партии. Как и следовало

ожидать, опыт государственно-частного партнерства в этом случае оказался отрицательным (БЭА-1, с. 70–71). Это кое-что напоминает, не правда ли?

Столкновение социальных интересов всюду однотипно: частная компания должна получать прибыль, учитывая в тарифах риски неплатежей и обязательства по инвестициям, либо часть инвестиций должны брать на себя власти. Но население, особенно менее состоятельные слои, активно возражает против роста тарифов. Политики привлекают избирателей, выступая против повышения тарифов до разумных с точки зрения бизнеса размеров. В Буэнос-Айресе подключение к городскому водоснабжению бедных районов сопровождалось бунтами, и в конечном счете компания, получившая концессию, вынуждена была в одном из районов установить тариф в 10 раз ниже, чем средний (БЭА-1, с. 74).

И все же это весьма специфический, но рынок. Естественной конкуренции зачастую не получается, поэтому государство и местные власти обязаны стимулировать квазиконкуренцию. Это прежде всего достигается устранением барьеров входа на рынок, интернализацией внешних эффектов, снижением уровня информационной асимметрии. Если нельзя достичь совершенной конкуренции, то надо создать условия состязательности, «работающей конкуренции» (БЭА-2, с. 215), квазиконкуренции.

Во-первых, довольно широкая гамма рынков ЖКУ может быть конкурентной, в том числе: 1) собственно жилищное хозяйство, содержание жилого фонда; 2) благоустройство, включая дороги, озеленение, санитарную очистку, утилизацию отходов; 3) бытовое обслуживание. В сущности, только часть одной из четырех подотраслей ЖКХ как вида деятельности состоит из естественных монополий в сфере ресурсоснабжения: газ, электричество, водоснабжение и водоотведение (канализация). Уже теплоснабжение предполагает конкуренцию между автономным и централизованным вариантами. Реформа в электроэнергетике, если она будет все же проведена, также предоставит выбор потребителю, хотя у рынка электроэнергетики много сходных свойств с рынком ЖКХ. Рынок газа в конечном счете тоже может быть конкурентным, хотя пока позитивная перспектива не просматривается.

Описанный опыт проектов водоснабжения, в сущности, есть попытка создания условий такой работающей конкуренции. Пусть компания, получившая концессию на водоснабжение, на период действия контракта оказывается монополистом, но возникает обстановка потенциальной конкуренции: если контракт не выполняется или выполняется плохо, если компания демонстрирует оппортунистическое поведение, то ее могут сменить. Правда, не исключен и ее сговор с чиновниками муниципалитета. Но тут мы возвращаемся к той мысли, что без общественного контроля на этом рынке не обойтись. Точно так же не избежать проблемы консолидации собственности или жильцов, домохозяйств в какие-то формы самоорганизации, чтобы они могли занять равноправные позиции на рынке в качестве покупателей ЖКУ.



#### 4. РЕФОРМА ЖКХ В СТРАНАХ С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ

Разумеется, нам интересно сравнить происходящее у нас со странами, также переходящими к рыночной экономике. В этой части мы будем опираться на книгу Lowe, Tsenkova (2003), содержащую ряд интересных статей по жилищным реформам в странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ). У меня не было возможности выяснить все важные вопросы, такие, например, как восприятие жильцами кондоминимумов, влияние степени распространения распределенных прав собственности или уровня конкуренции на рынке ЖКУ, но два вопроса стоит рассмотреть — это приватизация и дерегулирование жилищного рынка.

##### Приватизация

Исходный пункт состоит в том, что во всех «переходных» странах приватизация государственного жилья, как и в России, была первым шагом. В таблице 4 ниже мы видим изменения в структуре собственности жилого фонда между 1990 и 1994 гг., когда после революций 1989 г. происходили основные рыночные реформы.

**Таблица 4.** Структура собственности на жилье в странах Центральной и Восточной Европы в 1990–1994 гг. (%)

Страна	Государственная и муниципальная собственность		Частная аренда		Собственное жилье		Другое	
	1990	1994	1990	1994	1990	1994	1990	1994
Чехия	29,6	27,6	0,9	4,7	40,3	42,2	29,2	25,5
Венгрия	22,0	13,0	0,5	1,0	77,5	86,0	0,0	0,0
Польша	29,7	25,4	5,2	5,2	40,2	41,7	24,9	27,7
Словакия	27,3	26,0	0,0	0,5	50,2	51,6	22,5	21,9
Словения	31,2	8,9	3,0	3,4	65,4	87,7	0,0	0,0
Всего Центр. Европа	28,2	23,1	3,0	3,9	48,5	52,0	20,3	21,0
Албания	35,4	2,0	0,0	0,0	64,6	98,0	0,0	0,0
Болгария	6,6	6,8	1,5	3,2	91,7	89,7	0,2	0,3
Хорватия	25,5	10,5	н\д	3,7	69,6	84,5	1,9	1,2
Румыния	21,1	7,8	1,0	3,0	76,1	88,9	1,8	0,4
Всего Юго-Вост. Европа	18,7	7,6	1,1	3,1	78,7	89,1	1,7	0,5
Всего	27,0	18,6	2,1	3,8	56,0	64,2	14,9	13,4

Источник: Lowe, Tsenkova, 2003, p. 127.

Мы видим, что во всех этих странах и до реформы основная часть жилого фонда приходилась на собственное жилье. В Болгарии оно вообще доминировало, в 1990 г. — 91,7%. Масштабы приватизации в группе более развитых стран, кроме Венгрии и Словении, были незначительны, во второй группе стран, кроме Болгарии, напротив, весьма велики, так что доля государственной и муниципальной собственности уменьшилась в целом с 18,7 до 7,6%.

Список «переходных» стран с показателями доли приватизированной за 1990–1994 гг. части общественного жилого фонда дополняет данные таблицы 4 (%):

Албания .....	94,4	Венгрия .....	40,0
Румыния .....	84,2	Эстония .....	8,8
Литва.....	77,5	Польша.....	6,0
Словения .....	70,0	Словакия .....	2,3
Хорватия .....	57,7	Чехия .....	1,4
Болгария.....	50,3	Латвия .....	0,0

Источник: Lowe, Tsenkova, 2003, p. 48.

Группа стран с незначительной долей приватизации в начальный период выделяется очень четко. Я бы добавил к нему еще Болгарию, так как она приватизировала 50% общественного сектора, но сам этот сектор составлял в 1990 г. 6,6% всего жилого фонда. Значит, от общей суммы здесь приватизировано 3,3%, тогда как в Чехии — 1,9%.

Приведенные данные позволяют предположить, что приватизация жилья во всех названных странах была в основном «квартирной», с высокой долей распределенной собственности. Она либо скрывается, как в Чехии, Словакии и Польше, за графой «другое» (15–20% жилого фонда — кооперативы), либо, как в других странах, за высокой долей собственного жилья. Частная аренда формально всюду занимает незначительную долю и после приватизации выросла мало. Это явно не американская модель жилищного сектора.

Жилищные реформы в странах ЦВЕ ориентировались на образцы Западной Европы, близкие к скандинавской модели. Германия, которая в 1990-е гг. еще считалась примером успешной социальной организации, также имеет многоукладный жилищный сектор с высокой долей коллективных форм — кооперативов, кондоминиумов, неприбыльных компаний и с ослабленной конкуренцией.

С. Мандич, экономист из Словении, справедливо замечает: в результате реформ создан сектор со структурными проблемами (Lowe, Tsenkova, 2003, p. 129). Она говорит о его фрагментации и недостаточной привлекательности для инвестиций, прежде всего в формы владения, ориентированные на аренду, как частные, так и общественные, и напоминает, что частная аренда жилья при коммунизме была одним из самых нелегальных, мелких (поквартирно или

даже покомнатно) и, стало быть, непрофессиональных сегментов рынка. В любом случае, очевидно, что эти страны сталкиваются с теми же проблемами, что и мы, поскольку в свое время их ЖКХ было построено по советской модели. Но все же местное самоуправление, гражданские институты там заметно сильнее, чем у нас в стране.

### Либерализация рынков

Либерализация рынков жилья и ЖКУ предполагает как цель свободные цены и конкуренцию, способную удерживать их на приемлемом для покупателей уровне. С точки зрения такого критерия охарактеризовать успехи перехода к рыночной экономике в ЖКХ в странах ЦВЕ, да и в других, крайне затруднительно.

Э. Робертс (Lowe, Tsenkova, 2003, p. 54–58) предлагает такой подход. После либерализации уровень оплаты жилья (аренда плюс расходы на ЖКУ) должен подниматься до тех пор, пока не достигнет некоторого уровня равновесия. Его можно оценить долей оплаты жилья в бюджетах домохозяйств в западных, например европейских, странах, где, как мы видели, он составляет 15–20% среднего дохода семьи. Понятно, что наряду с ценами будут расти доходы, пока равновесие не установится. Оно и обозначит ту меру либерализации, которая существует, по крайней мере, на рынках европейских стран.

Если соотношение «оплата жилья/доход» (rent/income) стабилизируется на более низком уровне, можно говорить о более конкурентном рынке, выгодном для жильцов. Правда, низкий уровень может быть результатом более сильного контроля со стороны властей, однако мера контроля поддается оценке.

Если соотношение «оплата жилья/доход» стабилизируется на более высоком относительно европейского стандарта уровне, то либо на данном рынке недостаточен уровень конкуренции, либо, что равносильно, чрезмерно регулирование. Регулирование зачастую приводит к завышению цен, хотя предпринимается с противоположными намерениями. Таким образом, предлагается критерий, достаточно простой и операциональный, но в то же время всегда требующий дополнительного анализа, в том числе на предмет выяснения меры присутствия контроля за ценами на этом рынке и результатов, к которым он приводит. Кроме того, требуется анализ структуры расходов на оплату жилья, в частности соотношения текущих и капитальных расходов, т.е. известен феномен «бедного собственника», который склонен проедать собственность, доставшуюся задешево.

Далее следуют очень важные гипотезы. Во всех бывших социалистических странах исходная позиция перед реформами была такова: большая доля государственного сектора и низкая оплата жилья. Э. Робертс приводит данные Хе-

гедюша, Мейо и Тошича за 1990 г., согласно которым отношение оплаты жилья к доходу в Восточной Европе составляло 5,7%, в Западной Европе — 15,9%; в странах среднего развития, сопоставимых со странами Восточной Европы по доходам на душу населения, — 20,5% (Lowe, Tsenkova, 2003, p. 47). Но низкая оплата жилья связана для жильцов с низким качеством услуг и невозможностью выбора более подходящих жилищных условий. В то же время для государства такая модель становится все более обременительной, так как оно должно субсидировать низкие цены жилья и удерживать на низком уровне доходы по крайней мере тех категорий граждан, которые оплачиваются из бюджета, чтобы иметь возможность финансировать субсидии.

Есть две гипотезы — два варианта политики, которые обозначают диапазон возможных решений и одновременно могут объяснить различия двух подходов к приватизации.

*Первый вариант* — приватизировать, чтобы избавиться: чем больше приватизируешь, тем больше сокращаются субсидии. Сокращение можно принять равным числу приватизированных квартир, умноженному на разницу между номинальной платой за жилье и реальными расходами на его содержание (Lowe, Tsenkova, 2003, p. 48–49). Но это предполагает, что квартиры передаются или продаются владельцам со всеми расходами, вытекающими из права собственности. Нелегко убедить жильцов в том, что они должны получить собственность по такой высокой, а главное непривычной цене, тогда как до этого они были практически полными собственниками, разве что формально не могли продавать и покупать свои квартиры.

*Второй вариант* — можно не торопиться с приватизацией, но все время повышать плату за жилье, поднимая ее в итоге ощутимо выше стоимости содержания, включая расходы на капремонт и амортизацию. Когда арендная плата станет нормальной, т.е. превышающей эти расходы, у жильцов появится стимул выкупить свою квартиру или построить новую. Это тоже болезненный вариант, предполагающий явное ухудшение благосостояния семей. К тому же сохранение домов в общественной собственности означает, что на рынке ЖКУ точно будет монополия местных властей при плохом представительстве интересов жильцов, причем чиновники будут заинтересованы в сохранении этого положения, ссылаясь на невозможность чрезмерного давления на жильцов повышением платы за жилье и сокращением субсидий.

Возможны и смешанные стратегии. Повышение же доходов домохозяйств, компенсирующих рост, ни один из вариантов не предусматривает. Это и понятно: реформы идут в период трансформационных кризисов, при бюджетном дефиците. На практике реформы в разных странах осуществлялись как раз посредством смешанных стратегий, но все же склонность к одному из вариантов проявлялась довольно четко. В Чехии квартиры продавались, разумеется с большим дисконтом, по ценам, устанавливаемым муниципалитетами. Может быть, еще и поэтому

приватизация шла медленно. В Венгрии, где темп приватизации был высок, квартиры тоже приватизировались за плату, но ее размер зависел от текущей оценки расходов на реновацию и от формы платежа. Арендная плата также росла повсюду, но разными темпами. Понятно, что в госсекторе она контролируется, и, стало быть, рынок либерализуется тем меньше, чем выше его доля.

Статистический анализ, проведенный Э. Робертсом и рядом других авторов, показал, что страны с большим общественным сектором скорее склонны повышать плату за жилье, чем приватизировать и перекладывать бремя платежей по содержанию жилья на новых собственников. В то же время, чем ниже был начальный уровень платы за жилье, тем медленнее он возрастал (Lowe, Tsenkova, 2003, p. 55–57). Заметим, что оба упомянутых варианта носят нормальный рыночный характер и существенно отличаются от варианта, реализованного в России.

Подведем итог. В 1990 г. соотношение «оплата жилья/доход» в Западной Европе составляло 15,9%, в странах сравнимого с ЦВЕ уровня развития — 20%. По данным, приводимым Иваном Тошичем и Йожефом Хегедюшем, в 1994 г. тот же показатель был равен (%):

	Центральная Европа	Юго-Восточная Европа
Общественный сектор.....	2,7	0,5
Частный сектор.....	4,2	25,5

Источник: Lowe, Tsenkova, 2003, p. 42.

Проблема «бедного собственника» просматривается и здесь, занижая соотношение «оплата жилья/доход» и создавая в некотором роде видимость успехов, которых на деле нет.

Иначе говоря, согласно предложенному критерию считать либерализацию жилищного рынка в «переходных» странах успешной, пожалуй, нельзя. При чем в более развитых странах достижения даже более скромные. Трудное оказалось дело, труднее, чем инфляция и рост ВВП.

Более комплексная оценка функционирования жилищного рынка по широкому кругу показателей, проведенная Р. Бакли и С. Ценковой, показала (по убыванию набранных баллов) следующую картину:

1. Эстония .....	32,0	8. Болгария .....	23,5
2. Словения.....	31,5	9. Литва .....	19,5
3. Чехия .....	30,5	10. Молдова.....	17,0
4. Венгрия.....	30,0	11. Россия .....	16,0
5. Словакия.....	28,0	12. Армения .....	15,5
6. Польша .....	25,0	13. Беларусь .....	8,5
7. Латвия .....	24,0		

Источник: Lowe, Tsenkova, 2003, p. 14.

## 5. ЖИЛИЩНАЯ РЕФОРМА В РОССИИ

### Советское наследие

Выше мы рассмотрели общие свойства рынка жилья, его структуру, в разных формах присутствующую повсюду. Теперь обратимся к особенностям нашего жилищного рынка, вырастающего из советского ЖКХ.

Начать стоит с того, что в СССР жилищная проблема была предельно острой. В довоенный период и до середины 1950-х гг. при исключительно быстром росте городского населения жилищное строительство резко отставало. Расселение в коммунальных квартирах в крупных городах стало правилом. Образ «общежития им. монаха Бертольда Шварца» из «Двенадцати стульев» Ильфа и Петрова дает представление о быте тех лет. Сразу после войны преобладало строительство в стиле сталинского ампира, которое было рассчитано на далекое коммунистическое будущее, причем для немногих, но не на облегчение жилищной проблемы для большинства.

Прорыв был осуществлен начиная с 1954 г. программой массового жилищного строительства сборных домов из панелей и блоков заводского производства. За 20 лет хрущевские пятиэтажки («хрущобы») покрыли всю страну. Сегодня они воспринимаются со злой усмешкой, особенно когда видишь такой дом на розовом склоне Крымских гор над Ливадией. Их уже сносят в Москве. Но тогда это было счастье для семей, переселившихся в отдельные квартиры с горячей водой, ванной, центральным отоплением. Это был иной образ жизни, качественно новый уровень культуры. Тогда же была сооружена большая часть эксплуатируемых поныне инженерных сетей. Однако в 1970-х гг. возможности прорыва были исчерпаны, стало очевидно, что это временное решение, ставшее судьбой для живших тогда поколений, но неприемлемое для будущего.

Система управления жилищным строительством и ЖКХ, сложившаяся в те годы, сохранилась вплоть до 1990-х гг. Единственное новшество, заслуживающее упоминания, это движение жилкооперативов, начавшееся в семидесятых. Интересно, что с детства в памяти моей остались симпатичные таблички на стенах многих домов в родной Одессе с надписью «Жилкооп». В 1920-х гг., а это было время активного социального экспериментирования, вдохновленного революцией, жилищные кооперативы были весьма распространенным явлением. Но эти инициативы были убиты наряду со многими другими, став жертвой сталинского строительства вертикали власти, унификации ради удобства администрации. Только через 40 лет стали возвращаться к былому опыту. За следующие 20 лет в стране было создано 14 тыс. кооперативов, но их доля в жилищном фонде была ничтожной: в 1990 г. — 4%, тогда как государственный сектор в городах охватил в 1990 г. 79%, в том числе жилфонд местных советов — 35%, предприятий и ведомств — 44% (Страйк, Косарева, 1994, с. 5).

В государственном секторе домохозяйства были не собственниками, не арендаторами, а, по сути, бессрочными пользователями, безответственными и бесправными. Вся хозяйственная и общественная жизнь шла на производстве. Жилье, бытовая сфера — область, оставленная для индивидуализма. Соседские отношения, столь сильные в деревне, да и в старых российских городах, во дворах старой застройки, быстро рушились, особенно с началом массового жилищного строительства. Какие-то общественные заботы еще принимали на себя пенсионеры, составлявшие актив ЖЭКов и местных властей. Но местное самоуправление было изведено на корню. На субботники по благоустройству вокруг жилых зданий зачастую присылали работников близлежащих предприятий. Собрать жильцов подъезда на предмет уборки на лестнице или покупки перегоревшей лампочки было проблемой. С этим мы подошли ко времени рыночных реформ.

### **Старт реформы. Приватизация квартир**

Все началось с Закона «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», принятого Верховным Советом РСФСР 4 июля 1991 г. (№ 1541-1), который определил право жильцов (квартиросъемщиков), имевших квартиры в государственном и муниципальном жилом фонде, получить эти квартиры в частную собственность. При этом на них не возлагались обязательства, вытекающие из права собственности: полное возмещение издержек по поддержанию этой собственности и оплате коммунальных услуг. Не возлагались на них и обязательства, вытекающие из того, что их квартиры находились в домах, которые, как целостные объекты, также требовали определенных расходов.

Безусловно, это был сильный ход в пользу привлечения симпатий граждан к новой российской власти и введения в стране института частной собственности. Но все же из приведенного выше обзора видно, что с плеча попытались разругать сложнейшую проблему: обязанности собственников, по сути, остались за государством и, стало быть, граждане настоящими собственниками не стали, продолжая считать, что их обязанности и расходы должен нести кто-то другой. Такого варианта в странах ЦВЕ не было, во всяком случае формально.

В отдельных регионах были попытки передать собственность на жилища за выкуп, но федеральный закон положил им конец. Кроме того, выкуп не решал проблемы, потому что главными были текущие и капитальные расходы, которые семьи при тогдашнем их состоянии и не могли взять на себя, не говоря уже о том, что попытка возложить их на население полностью ликвидировала бы политические дивиденды от широкого жеста, каким был упомянутый закон.

Политические дивиденды тогда были получены, но их быстро съела инфляция, не только экономическая. А страна оказалась в институциональной ло-

вухке, и, заметим, надолго. Сегодня мы продолжаем в ней сидеть. Именно об этом слова Ч. У. Фельдта, приведенные в эпиграфе к данной работе, но только с уточнением: использовали политические возможности, когда не было экономической необходимости.

При либерализации цен в 1992 г. было решено не трогать тарифы на ЖКУ: они не были либерализованы и даже не повышены. Квартирная плата оказалась на уровне 1928 г. — 13,2–16,5 коп. в месяц за 1 кв. м. Вот как оценивает сложившуюся ситуацию И.В. Стародубровская: «Тем самым был упущен момент для формирования механизмов финансирования жилищных и коммунальных услуг за счет потребителей, что могло бы создать у них мотивацию для осуществления быстрых институциональных изменений в этой сфере. Более того, в 1992–1993 годах, когда происходила адаптация ценовых и финансовых пропорций к новым условиям, уровень покрытия затрат ЖКХ за счет населения резко снизился, упав почти до нуля» (ИЭПП, 1998, с. 719).

Я не берусь утверждать, что именно тогда, сразу вместе с приватизацией следовало нагружать население новыми расходами, имея в виду, что в то же время происходило резкое снижение уровня жизни. Но одно ясно: чтобы не попасть в ловушку, приватизацию жилья и переложение на собственников бремени их обязательств следовало делать одновременно, во всяком случае, согласованно, спланировав этот процесс во времени. Так, как это было сделано в балтийских странах и позднее в Казахстане.

Можно сказать, что начали реформу ЖКХ решительно, но непродуманно. Дальнейшие шаги во многом были обусловлены подобным стартом.

### **Концепция жилищной реформы**

В 1992–1993 гг. в ряде актов нашла выражение достаточно целостная концепция жилищной реформы. Вот ее основные пункты.

1. *Приватизация жилищного фонда* проведена сразу. Как говорил И.С. Силаев, тогда российский премьер: «Решили, чтоб не думать». Приватизация была добровольной и бессрочной, касалась квартир, не налагала никаких обязательств на жильцов в части содержания домов, где квартиры находились. Тем самым, как правильно отмечает И.В. Стародубровская, свойства этого первого шага во многом блокировали дальнейшее развитие реформы (ИЭПП, 1998, с. 720).

2. *Передача ведомственного жилья муниципалитетам* (Закон «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации...», декабрь 1991 г.). Одновременно к муниципалитетам переходили все расходы.

3. *Образование кондоминиумов или ТСЖ*, которые должны были подключить владельцев квартир к покрытию расходов на содержание домов (Указ



президента РФ от 23 сентября 1993 г. «О временном положении о кондоминиумах», Закон РФ «О товариществах собственников жилья от 15 июля 1996 г.). Таким образом, был выбран единственный вариант решения проблемы общих расходов по дому. Даже жилкооперативы заглохли в основном из-за ошибки законодателя, который ввел в Гражданский кодекс норму о приобретении права собственности на жилое помещение в результате выплаты пая. Это, по мнению специалистов, превратило кооператив в маргинальную форму.

4. *Предоставление жилищных субсидий* тем семьям, у которых платежи за ЖКУ превышали некий порог в семейном бюджете (Постановление правительства от 22 апреля 1993 г. «О переходе на новую систему жилья и коммунальных услуг и порядка предоставления гражданам компенсаций (субсидий) при оплате жилья и коммунальных услуг»).

5. *Поэтапный переход к 100%-й оплате населением жилья и коммунальных услуг.* В том же постановлении был утвержден пятилетний график увеличения доли населения в платежах с 15–20% в 1994 г. до 100% в 1998 г. Порог предоставления субсидий при этом повышался с 10 до 20% совокупного дохода семьи.

В начале 1996 г. срок был продлен до 2003 г. В 2006 г. задача все еще не решена.

6. *Формирование конкурентного рынка ЖКУ, разделение функций заказчика и подрядчика.* В качестве службы заказчика создавались муниципальные учреждения или предприятия, консолидировавшие деньги и интересы потребителей ЖКУ и дававшие заказы компаниям, подряжавшимся для оказания услуг. МУПы должны были проводить конкурсы между компаниями, имитируя таким образом конкуренцию в условиях монополии муниципальных властей. Для полноценного рынка нужна также конкуренция покупателей, но она блокирована условиями приватизации и нежеланием владельцев квартир участвовать в ТСЖ. Кроме того, неорганизованные и пассивные жильцы не в состоянии контролировать деятельность муниципалитетов и создаваемых ими предприятий, выступающих как бы от имени жильцов, но реально не зависящих от них, ведь средства на оплату ЖКУ муниципалитеты лишь частично получают от населения, в значительной же мере — в форме трансфертов из бюджета региона и закрепленных за местными органами налогов. Даже если бы избиратели реально контролировали их работу через выборы, СМИ и другими способами, при такой структуре рынка предотвратить сговор между местными властями и компаниями, производящими ЖКУ, даже не считая локальные естественные монополии, невозможно. Поэтому следует ожидать, что число поставщиков ЖКУ будет ограничиваться вплоть до полного устранения конкуренции. Раз так, то цели реформы — повышение качества услуг при снижении цен и издержек — становятся недостижимыми. Неизбежно всеобщее регулирование тарифов с их периодическим повышением.

Концепция жилищной реформы сама по себе была, я думаю, неплоха для своего времени, но неполна и противоречива. Ее реализация на принятых принципах означала перманентный финансовый кризис ЖКХ, нарастающий износ жилого фонда и инженерных коммуникаций. Внешние эффекты таковы: неспособность сектора платить поставщикам и, стало быть, регулирование и субсидирование цен на их продукцию, что тормозило преобразования в электроэнергетике и газовой промышленности. В то же время низкие доходы населения мотивировали поддержание заниженных тарифов. Приток инвестиций, таким образом, также был блокирован, кроме сектора элитного жилья, где и строительство, и эксплуатация жилого фонда уже базировались на чисто рыночных принципах, но при повышенных издержках и ценах.

В итоге уже в 1993–1996 гг.:

- сложился рынок жилья, включая вторичный, но не сложился рынок ЖКУ;
- дифференцировались темпы и качество продвижения реформы по городам с учетом уровня культуры и наличия заинтересованных местных лидеров;
- доля населения в расходах на ЖКУ медленно, но росла, однако достижение финансовой сбалансированности сектора за счет повышения доли населения в платежах натолкнулось на серьезные препятствия как в форме уменьшения собираемости платежей при повышении тарифов, так и в форме социальных протестов;
- ТСЖ как универсальная форма организации жильцов на добровольных началах развивались крайне слабо, стало быть, и структуризация рынка ЖКУ не получилась.

Стоит подчеркнуть, что жилищная реформа проводилась в условиях острейшего трансформационного кризиса, спада производства и снижения уровня жизни населения, борьбы с инфляцией и ограничительной денежной политики, которая принесла плоды лишь в 1997 г.

## **Второй этап реформы**

В том же году с приходом в правительство младореформаторов — А.Б. Чубайса и Б.Е. Немцова жилищная реформа получила новый импульс. Вице-премьером был назначен, между прочим, мэр Самары О.Н. Сысуев, добившийся тогда рекордно высокой доли населения в оплате ЖКУ — 60%. В апреле 1997 г. Б.Н. Ельцин подписал новый Указ «О реформе жилищно-коммунального хозяйства», который предусматривал ускорение реформы и усиление федерального контроля за ее проведением на местах. Хорошо помню заседание комиссии по реформе ЖКХ, которую возглавлял Б. Немцов: представители

регионов и городов один за другим отчитывались о проделанной работе. Главный показатель — доля населения в оплате жилья и ЖКУ: ее предстояло поднять с 35% в 1997 г. до 70% в 2000 г. и до 100% в 2003 г. Характерно, что этот процесс так и не был увязан с политикой доходов населения, кроме того, что планировалось параллельное повышение федерального лимита максимально допустимой доли расходов на жилье в бюджете семьи с 16 до 25%. Еще к 2000 г. планировалось довести до 100% долю жилья, обслуживаемого на конкурсной основе. Все как-то по-советски, с директивными показателями и с тем же успехом. Главным мотивом продвижения реформы для местных властей считалась высокая доля дотаций на ЖКХ в местных бюджетах, которую предстояло снижать за счет населения, помогая бедным жилищными субсидиями (ИЭПП, 1998, с. 738–740). Вскоре порыв был остановлен информационными войнами против младореформаторов, финансовым кризисом 1998 г., двойной сменой правительства. На волне кризиса идефикс реформы ЖКХ — 100%-я оплата населением жилья была отложена Госдумой до 2008 г. Снова были заморожены тарифы при росте инфляции, кризис сектора резко обострился.

### Третий этап реформы. Проблемы остаются

С 2000 г., уже при новом президенте, начался *третий этап* жилищной реформы, точнее сказать — третья попытка продвижения по той же колее. В 2001 г. принята федеральная целевая программа «Жилище» на 2002–2010 гг., а в ее составе — подпрограмма «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации». Новая редакция Закона «Об основах федеральной жилищной политики», принятая в апреле 2003 г., исключила упоминание о сроке перехода на 100%-ю оплату ЖКУ населением, внесла изменения в механизм предоставления жилищных субсидий.

В период после 2003 г. я бы отметил еще четыре важных события в продвижении жилищной реформы: 1) в конце 2004 г. принят новый Жилищный кодекс в пакете из 27 законов, решающих многие проблемы реформы; 2) с созданием компании «РКС» («Российские коммунальные системы») бизнес пошел в ЖКХ; 3) произошли заметные подвижки в развитии ипотеки — это касается рынка жилищного строительства; 4) принят национальный проект «Доступное и комфортное жилье — гражданам России».

*Новый Жилищный кодекс* законодательно зафиксировал прежде всего выход из ловушки, созданной некомплексной приватизацией жилья в 1991 г., — признана ответственность собственника за состояние и управление эксплуатацией жилого фонда, включая системы коллективного пользования, а также капремонт. Для этого предложены три формы, обязательные для выбора:

1) ТСЖ как некоммерческая организация; 2) управляющая компания; 3) сами собственники — хотя не очень понятно, что это значит. Или же решение будет принято муниципалитетом, видимо с оставлением нынешнего порядка. Установлен срок окончания бесплатной приватизации, правда, ожидается его перенос на 2010 г. Но это шаг к прояснению отношений собственности, окончательный уход от советской системы квартиропользования. Определены нормы предоставления социального жилья (без вопросов, относящихся к компетенции местного самоуправления), однако предстоит еще установить критерии выделения малоимущих. Короче, правовая база ЖКХ обрела вполне рыночный характер. Разумеется, правовая норма и реальность в России всегда разделены немалым расстоянием.

Второе знаковое событие — *в ЖКХ действительно пошел бизнес*, причем не только ручной, подконтрольный муниципальным властям. ОАО «РКС» учреждено РАО «ЕЭС России» во многом потому, что А. Чубайс понял: реформа электроэнергетики наткнется на непреодолимый барьер именно с этой стороны, если ЖКХ останется в нынешнем виде, хотя бы и с новым Жилищным кодексом. Он заявил, что уровень тарифов уже достаточно высок для того, чтобы сделать бизнес рентабельным, надо только навести порядок. Непонятно, правда, почему не получалось навести порядок при советской власти, без рыночных реформ. Плохо получается и сейчас. Но факт, что появление крупной межрегиональной компании делает бизнес более независимым от местных властей. Новые игроки приходят со стороны, конкуренция обостряется. Всего на конец 2005 г., по данным Института экономики города, частные компании поставляли жителям 25% тепла, 37% услуг по электроснабжению, 17% — по водоснабжению.

*Ипотека* — событие на рынке жилищного строительства. Идея была в ходу давно. Я еще в 1996 г. выступал с предложением федеральной программы «Свой дом» — строительства семейных домов эконом-класса на ипотечные кредиты. Не вышло, вместо денег была инфляция. Тогда же ипотеку в Москве пытался протолкнуть Ю.М. Лужков, но его попытки вылились в крупные расходы для московского правительства. Условий для ипотеки еще не было, они появляются, когда есть возможность вложить первоначальный капитал в большой проект с длинным сроком окупаемости и когда процент по кредиту становится посильным для массового заемщика. Мы приблизились к этим условиям, но пока не вошли в зону успеха. А если ипотека доступна немногим, скажем не более чем 15% населения, то она приводит к неожиданным результатам, например к вымыванию с рынка недорогого жилья, так как строить элитные дома выгоднее и более состоятельные семьи скорей готовы вступить в ипотеку. Первоначальные взносы, сроки, проценты по кредитам все еще не для бедных. Агентство по ипотечному кредитованию (АИЖК), основанное в середине 1990-х гг. по образцу американской «Фэнни Мэй», только

сейчас стало получать средства на бюджетные гарантии — 14 млрд руб. на 2006 г. (РБК, 2006, с. 56). Так или иначе, в этом секторе что-то оживает. Это имеет отношение и к рынку ЖКХ — следует ожидать его серьезного расширения, особенно после того, как идея малоэтажного жилищного строительства одобрена на высшем уровне.

*Национальный проект «Доступное и комфортное жилье — гражданам России»* — это не реформа. Во многих отношениях он вместо реформы, ибо не решает главных ее вопросов. Но он и не против реформы. А лозунги типа «Дать один миллион ипотечных кредитов!», «Остановить рост тарифов на ЖКУ!», хотя и не всегда находят сегодня разумное решение, заставляют задуматься.

Таким образом, можно констатировать, что трудно, медленно, но все последние годы дело двигалось. В каком-то смысле реформа ЖКХ — модельная для России: шаг вперед, шаг назад, два вбок, но все же никаких разумных альтернатив движению к рынку нет, и поэтому оно происходит. Порой возникают идеи усилить госрегулирование, как это случилось в конце 2005 г. с тарифами на ЖКХ в целях борьбы с инфляцией (явный шаг назад), но затем становится ясно, что эффект не достигнут, наоборот, появляются другие проблемы, обычно старые. И приходится искать другие выходы.

Итак, движение — есть, результатов — нет. Почему?

### Правила выращивания институтов

В докладе, подготовленном к VI Международной научной конференции в Высшей школе экономики, я и мои коллеги (Кузьминов, 2005) попытались проанализировать опыт российских реформ и выяснить причины трудностей культивирования институциональных изменений. Мы пришли к следующим выводам:

- для успеха реформы в условиях перехода к рыночной экономике *недостаточно принять формальную норму, закон*, требуется еще обеспечить изменение неформальных норм, стереотипов поведения экономических агентов;
- необходима последовательность позитивных *прецедентов*, создаваемых прежде всего властью (негативные прецеденты, особенно идущие сверху, отбрасывают назад, создают ощущение того, что нововведения нежизненны, что лучше держаться привычных схем);
- нужна *комплементарность институтов*, т.е. комплексность реформ: нельзя допускать того, чтобы изменение одних институтов наталкивалось на препятствия со стороны других, во всяком случае на длительные сроки. Если такие препятствия возникают, они должны устраняться посредством реформирования в смежных областях;

- *реформы не даются бесплатно*. Если не деньгами, то приходится платить кризисом, спадом производства, снижением уровня жизни и т.п. Лучше платить деньгами, достижением превосходства сил поддержки реформы над силами противодействия, прежде всего за счет учета интересов основных участников процесса;
- преодоление *барьера большинства* (распространенности нормы): сила институтов в том, что их придерживается большинство, а новые институты поначалу поддерживаются немногими. Найти способ преодолеть барьер большинства — дело изобретательности реформаторов;
- бывает, что реформы не усваиваются, а, напротив, отторгаются или изворачиваются, в силу чего желаемые результаты не достигаются. Происходит это чаще всего из-за того, что определенные выше требования не выполняются, вследствие чего образуются *институциональные ловушки* вроде тех, о которых я упоминал.

Попробуем теперь в этих терминах рассмотреть итоги жилищной реформы. Приватизация квартир по закону 1991 г. без решения вопроса об ответственности новых собственников за содержание и ремонт домов — типичный пример нарушения комплементарности институтов. На рынке ЖКХ не появились реальные покупатели, от их имени действовали агенты, не мотивированные к выражению их интересов. Проблему формально решил только новый Жилищный кодекс, принятый через 13 лет и тут же встретивший сопротивление на пути от формальной нормы к неформальной реализации.

Никак не было учтено то обстоятельство, что права собственности должны быть максимально консолидированы, их распыление для нарождающегося рынка крайне неблагоприятно, тем более в стране, приученной к государственному иждивенчеству. Правда, размышления приводят к выводу, что процесс становления рынков ЖКУ и жилья все равно потребовал бы какой-то этапности и достаточной длительности.

## 6. РЕФОРМА ЖКХ И ПОЛИТИКА ДОХОДОВ

На протяжении всего этого времени не достигался баланс интересов участников реформы. Жильцы все время проигрывали. Бизнес не получал должных стимулов, так как тарифы регулировались, вроде бы в интересах населения, обычно на уровне ниже себестоимости, чтобы стимулировать снижение издержек. Но издержки не снижались, зато росли убытки. К тому же бюджеты регулярно недофинансировали предприятия ЖКХ. Значительная доля государственных средств растаскивалось в силу бесконтрольности.

Комплементарность бывает внутренняя, т.е. внутри реформируемого сектора, и внешняя, в смежных секторах. Приватизация квартир без домов — это нарушение внутренней комплементарности. Требование уплаты населением 100% стоимости ЖКУ без соответствующих изменений в политике доходов — нарушение внешней комплементарности, причем макроэкономического плана.

На первый взгляд, все учтено. Тем, у кого расходы на ЖКУ превышают 22% семейного бюджета, выплачивается жилищная субсидия. Но вскоре выясняется, что, если бюджет платит субсидии всем, кому положено, и в полном размере, его расходы могут оказаться не меньше, чем объемы дотаций, ради ликвидации которых и стремятся к 100%-й оплате. Более того, субсидии в бюджетах наименее состоятельных семей могут занимать столь большую долю, что подрываются мотивации к занятости и самообеспечению. И все это происходит при сохраняющейся установке на то, что тарифы на ЖКУ нельзя поднимать, потому что много бедняков, а доходы бедняков нельзя поднимать, потому что будет инфляция.

На самом деле доходы растут, в том числе у бюджетников и пенсионеров, т.е. тех, кому платит бюджет. Рост доходов этих наиболее уязвимых категорий граждан (к ним еще надо добавить многодетные семьи) в 2000–2005 гг. даже несколько опережал официальный рост инфляции. Но он все же не компенсировал рост расходов семей на ЖКУ, тем более тот, который имел бы место, если бы тарифы на ЖКУ поднялись на уровень безубыточной работы коммунальных предприятий. Можно вернуться к тезису «Пусть снижают издержки!». А зачем? Низкие тарифы и убытки — оправдание плохой работы и благоприятная почва для откатов, теневых поборов с населения и прочей коррупции. Чтобы реально снижать издержки, нужны свободные цены и конкуренция, а они при этих условиях отсутствуют.

Замечу: все разговоры о 100%-й оплате ЖКУ идут на фоне того, что нынешние тарифы на ЖКУ, а также цены на электроэнергию и газ предполагаются неизменными. Именно при этом условии рапортуют об успехах: уже домохозяйства платят 70%, а в Череповце — благополучном городе на содержании «Северстали» — все 100%. Дальше дело не идет, даже при низких ценах

на газ и энергию. Но это значит, что либерализация рынков и в этих отраслях исключается. И там не будет условий для снижения издержек, придется тормозить реформы, сохранится перекрестное субсидирование.

Приведу некоторые данные, подтверждающие изложенное. В 2004 г. доля убыточных предприятий в ЖКХ составляла 60%, этот показатель не изменяется с 1998 г. Сальдированный финансовый результат — убыток (минус прибыли) составил 10,7 млрд руб. В 1998 г. убытки доходили до 15 млрд руб. (Ростат, 2005, с. 636–637). ЖКХ — единственная убыточная отрасль экономики: 17,6% в 2000 г., 9% — в 2004 г. (там же, с. 641). Именно с 1997 по 2000 г. власти придерживали тарифы на ЖКУ на фоне роста всех остальных цен, а затем начался ускоренный рост тарифов, хотя регулирование неизменно сохранялось.

Получая ЖКУ по субсидированным ценам, Российские домохозяйства тратят на них из своего бюджета, по официальным данным, 10,8% доходов (2004 г., в 2001 г. — 7,1%). Данные Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения (РМЭЗ) не слишком отличаются: 11,3% в октябре 2005 г., 6,9% — в октябре 2002 г. (РМЭЗ, 2002).

Если сравнивать с другими странами, то ситуация такова (Housing Statistics, 2004, p. 61, 62):

	1999 (%)	2003 (%)
США	15,8	—
Франция	23,5	24,1
Дания	28,0	28,6
Швеция	28,1	28,9
Латвия	21,0	21,5
Португалия	9,1	10,5
Мексика	12,6	—

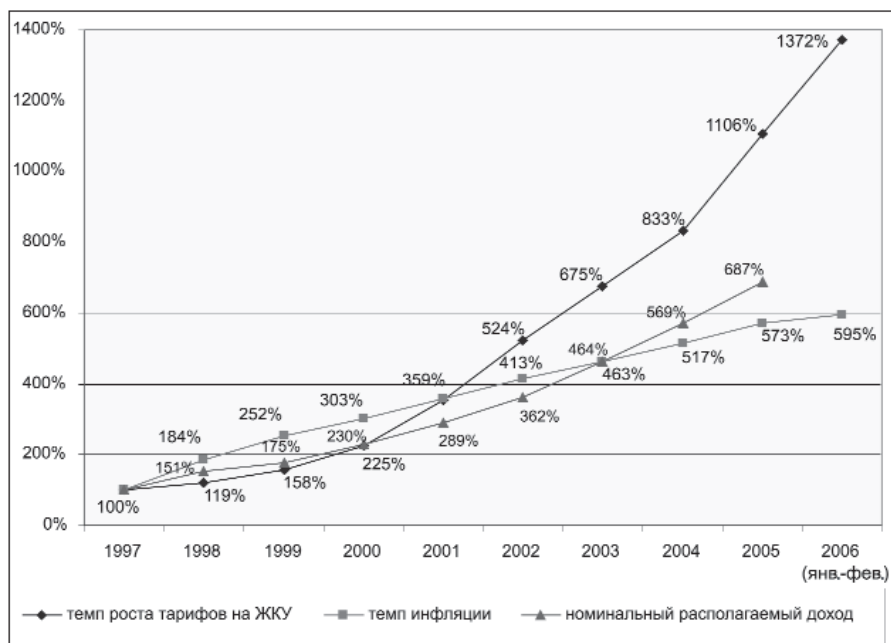
Это показатели расходов по реальным, а не субсидированным ценам, отражающим различия в жилищной обеспеченности, качестве жилья и конкурентности рынка ЖКУ. С учетом этого в России доля расходов на ЖКУ в семейном бюджете заметно ниже, причем прежде всего для более состоятельных семей. Об этом свидетельствуют показатели по 20%-м доходным группам, относящиеся к 2005 г. (РМЭЗ, 2006, с.16):

I группа (наименьшие доходы)	II	III	IV	V
14,7%	12,7%	11,1%	12,1%	8,9%

Это и понятно: на богатых приходится больше субсидий, заложенных в ценах.



На рисунке ниже<sup>1</sup> сопоставлены показатели динамики инфляции, номинальных располагаемых доходов населения и тарифов на ЖКУ. Мы видим, что доходы в номинальном выражении в среднем росли быстрее инфляции.



Темпы роста тарифов на ЖКУ, инфляции и номинального располагаемого дохода населения относительно базового 1997 г.

Пенсии в 2004 г. выросли по сравнению с 1997 г. в 5,53 раза, а цены — в 5,7 раза. Мы не располагаем данными по бюджетному сектору в целом, но за тот же период среднемесячная номинальная зарплата работников здравоохранения выросла в 7,1 раза, в сфере образования — в 6,8 раза при среднем росте зарплаты в экономике в 7,1 раза. Таким образом, зарплата бюджетников и пенсии выросли в реальном выражении при некотором отставании пенсий (хотя в бюджетной сфере зарплата все время оставалась ниже средней по экономике) примерно на треть.

Но тарифы на ЖКУ росли намного быстрее, отражая и общий рост доходов и цен, и повышение платности жилья, и рост издержек вследствие отсут-

<sup>1</sup> Расчеты и график выполнены Р. Мартусевичем (Институт экономики города).

ствия конкуренции на рынке ЖКУ, и рост коррупции. Домохозяйства, как правило, аккуратные плательщики, намного аккуратней бюджета. Они вовремя уплачивают не менее 80% в трудные времена, а обычно более 90–95% положенных сумм. Но если размер платежей за ЖКУ переходит некий порог, то при тех же доходах платежная дисциплина начинает падать. И.А. Башмаков считает, что этот порог связан с долей расходов на ЖКУ в семейном бюджете. Опираясь на исследования в 14 муниципальных образованиях, он выделяет даже два порога: порог средней доступности — 7% бюджета прожиточного минимума и порог предельной доступности — 15%. После первого порога начинается снижение собираемости платежей, которое отчасти можно возместить ужесточением администрирования. После второго порога собираемость падает независимо от жесткости администрирования (Башмаков, 2006, с. 6). Как следует из приведенных выше данных, Россия в 2005 г. переступила первый порог и приближается ко второму.

Между тем в развитых странах доля расходов на ЖКУ в бюджетах домохозяйств заметно выше (примерно 20% в странах с относительно слабой конкуренцией на рынке ЖКУ и высокой долей распределенной собственности на жилье, как в Скандинавии, и 15–16%, если конкуренция сильней, а права собственности консолидированы, как в США). У нас на рынке ЖКУ нет конкуренции, нет и демократического общественного контроля, который отчасти может ее замещать. Права же собственности на жилье в существенной мере распределены. Поэтому следует ожидать, что рост тарифов на ЖКУ будет продолжаться за 15%-м порогом, сильней всего ударяя по бедным, а реформа, судя по всему, затягивается. Дилемма между упадком ЖКХ и неспособностью населения брать на себя все издержки по его содержанию и развитию, обостряется.

Согласно нашим совместным с Институтом экономики города расчетам, выполненным еще в 2002 г. (Ясин, 2003, с. 48), тарифы на электроэнергию в 2007 г. должны были бы достичь 5 центов за 1 кВт·ч против 2,3 цента в 2004 г., а цены на газ — 50 долларов за 1000 куб. м против 30 в 2004 г. При таком уровне цен стоимость ЖКУ должна была бы возрасти почти в 1,5 раза, расходы же населения, учитывая умеренный рост его доли в оплате ЖКУ, — в 2,1 раза (а с учетом возмещения накопленного износа жилого фонда и инженерных коммуникаций, т.е. потребности в инвестициях на их минимальную модернизацию, имея в виду также частичную компенсацию потерь ЖКХ вследствие повышения тарифов после 2002 г., — в 2,34 раза). Таким образом, по самым скромным оценкам, расходы населения по условиям 2001 г. должны были бы возрасти на 600–700 млрд руб., или на 11–13% всех его денежных доходов (Ясин, 2003, с. 53).

Проведенные тогда же Независимым институтом социальной политики (НИСП) расчеты показали, что при повышении цен на газ и электроэнергию

в указанных выше размерах и сохранении нынешних условий компенсации населению роста его расходов доля жилищных субсидий в доходах всего населения выросла бы с 8,8% (2001 г.) до 12,1% (2004 г.), а у наименее состоятельных 10% населения (нижняя децильная группа) — с 12,6% (2001 г.) до 20,3% (2004 г.), что явно предполагает снижение мотиваций к труду. Рост расходов населения был бы при этом компенсирован на 15,8% (Ясин, 2003, с. 56).

Я не намерен здесь обосновывать решение проблемы. Но приведенные данные определенно свидетельствуют о том, что в ходе жилищной реформы, при нынешних общих условиях ее проведения, население несет ощутимые потери и поэтому поддержки с его стороны ждать невозможно. Баланс интересов нарушается, преобладают силы противодействия. Это прямое следствие некомплексности реформ, отсутствия внешней комплементарности. Пора понять: успеха в таких условиях не будет.

Все же схематично очерчу возможное решение, о котором писал и говорил уже не раз (Ясин, 2003). Я считаю, что надо повысить зарплату бюджетникам и пенсии в размерах, полностью и с избытком компенсирующих либерализацию рынков электроэнергии и ЖКУ, открыто заявив, что половина увеличения доходов уйдет на компенсации. Жилищные субсидии останутся, но их будут получать меньше домохозяйств и в меньших размерах. Предполагаются и реформы в бюджетных учреждениях.

Первое возражение — верная инфляция. Да, риск есть. Но суть в том, что мы увеличиваем расходы бюджетов, поднимая доходы определенных категорий граждан до уровня реальной стоимости их труда, включая те услуги, которые они до сих не оплачивали или оплачивали частично. Одновременно поднимаются или, точнее, освобождаются от контроля цены на эти услуги и начинает работать рыночный механизм на новом сегменте. Даже если цены освобождаются не совсем, все равно рыночные отношения, пусть несовершенные, расширяются. Возрастает поступление налогов от реализации товаров и услуг на новых рынках, формируя средства, необходимые для покрытия новых расходов, по крайней мере частично. Происходит увеличение денежного спроса, и одновременно должно возрасти денежное предложение. При данной величине ВВП повышается монетизация экономики соответственно расширению рыночного сектора.

Да, я предлагаю сделать величину компенсации большей, чем рост цен на новые рыночные услуги. Помимо угрозы инфляции, подобная операция предполагает изменение относительных цен по всей экономике, и увеличение денежного предложения может потребоваться для смягчения ее последствий. Но зато повышенная компенсация меняет баланс сил, реформа получает поддержку самой массовой группы населения. В итоге в экономике развязывается целая цепочка проблем — не только рынка ЖКУ, но и электроэнергии и газа. На самом деле к ним надо присовокупить и расходы семей на взносы в пен-

сионные фонды, на социальное и медицинское страхование, которые они тоже должны делать в постиндустриальной рыночной экономике и на которые их сегодняшние доходы не рассчитаны. Новые рынки при условии появления хотя бы несовершенной конкуренции позволили бы в конечном счете повысить качество услуг, привлечь инвестиции и взять под контроль цены. В 1992 г. тоже было ясно, что либерализация цен вызовет инфляцию. Значило ли это, что либерализация была не нужна? Конечно нет. Сейчас речь, по сути, идет о том, чтобы довести дело до конца, чтобы рынки работали везде, где они могут работать эффективней чиновного администрирования. Кроме того, разумное бюджетирование и разумная денежная политика ныне могут вообще исключить угрозу инфляции.

Мы снова сталкиваемся с ситуацией, описанной в нашем эпиграфе: экономически целесообразно, политически рискованно. Подождем, пока не станет поздно?

## 7. ЕЩЕ РАЗ О РЫНКЕ ЖИЛЬЯ

### Новое строительство и ипотека

Выше, во втором и четвертом разделах, мы уже затрагивали этот вопрос, и сейчас мне хотелось бы остановиться на некоторых острых моментах развития рынка строительства жилья, тесно связанных друг с другом: на увеличении предложения, росте масштабов жилищного строительства, на ценах недвижимости.

В конце апреля 2006 г. в Госдуме были проведены парламентские слушания по национальному проекту «Доступное жилье». Как выяснил фонд «Общественное мнение», этот проект вызывает наибольший интерес у граждан: 61% семей хотят улучшить свои жилищные условия, жилье 25% опрошенных находится в плохом или очень плохом состоянии, но только 9% сказали, что могут приобрести жилье за собственные или заемные средства (Московские новости. 2006. № 16). 4,2 млн семей, по данным за 2004 г., стоят в очереди на жилье в муниципальных домах. Это 10% от общего числа семей (включая одиночек). За год жилищные условия улучшают 5% от числа стоящих на учете, включая получение жилья «за выездом», таким образом, среднее время пребывания в очереди — 20 лет. Замечу, что в 1990 г. в очереди стояло 10 млн семей, или 20% от их общего числа. Из них за год улучшили жилищные условия 13 млн, т.е. около 14%. Очередь тает, за 14 лет она сократилась в 2,4 раза (Росстат, 2005, с. 232), но в основном за счет того, что люди потеряли надежду на очередь — символ советской эпохи и перешли в разряд покупателей и заемщиков, а также строителей домов своим трудом или в качестве дольщиков. Рыночные отношения наступают. Но для большинства семей с низкими и средними доходами новое жилье недоступно по причине, о которой мы говорили выше: их доходы не включают ту часть стоимости воспроизводства рабочей силы, которая должна быть израсходована на приобретение жилья, равно как и на оплату стоимости ЖКУ.

Жилье, как товар длительного пользования и вид недвижимости, связанный с землей, кроме того, предполагает возможность приобретения его в кредит, предоставляемый на длительные сроки и доступный, по крайней мере, 60–70% домохозяйств. Без этого полноценный рынок жилья не может возникнуть в принципе. Либо он возникает как сравнительно небольшой сегмент для людей, которым кредит вообще не нужен, или для тех, кто немного уступает первым по состоятельности и способен обслуживать дорогой кредит по высоким рыночным ставкам.

Можно сказать, что семьи должны больше зарабатывать, а для этого требуется бóльшая, чем у нас, производительность. Это правда, но не вся. Другая ее часть состоит в том, что рынок труда у нас крайне несовершенен. Зарботки зависят не только от вашей квалификации, умений и стараний: одно дело работать в «Газпроме» или в ГАИ и совсем другое — в школе или музее.

Третья часть правды — несовершенство самого строительного рынка, где царит неравенство условий конкуренции, вследствие чего цены на недвижимость оказываются сильно завышены — до 25%, а то и больше. Понятно, что менее состоятельным семьям оплачивать еще монопольные и коррупционные доходы строителей и чиновников не под силу. Та же картина на рынке ЖКУ, но там, бывает, нет условий для конкуренции, а здесь они есть, и дело за тем, чтобы «подвинуть» интересы тех, кто ей мешает. Пока это не сделано, большая часть спроса концентрируется в сегменте элитного жилья и домов бизнес-класса. Остальные граждане продолжают стоять в государственной очереди или оказываются в числе обманутых дольщиков.

К этому стоит добавить, что в последнее время недвижимость стала одной из наиболее выгодных сфер вложения капиталов. Риски, в том числе связанные с государством (их рост вызвал спазм деловой активности в 2003–2005 гг.), здесь намного ниже, чем, скажем, в нефтяной промышленности или машиностроении, а доходность выше, чем даже от инвестиций в портфели ценных бумаг компаний — «голубых фишек». Предложение капитала в этой сфере превышает спрос на него со стороны строителей и девелоперов, которые опасаются долговременных инвестиций. Вот и растут цены, одновременно повышая ценность услуг тех, кто оформляет земельные участки, да и других участвующих в прохождении проектов строительства.

При нормативном соотношении «средняя цена жилья / среднегодовой доход семьи», равном четырем годам (программа «Жилище»), нынешнее соотношение, если брать новейшие московские цены, для довольно благоприятных условий равно примерно 300 годам (\$ 3000 — цена кв. м, годовой доход семьи — \$ 12 000 в год, квартира — 100 кв. м). В Подмосковье цены в три раза ниже (Известия. 2006. 27 апр.), значит, там потребуются при прочих равных условиях 100 лет. Генеральный директор АИЖК А. Семеняка пишет, что сейчас берут ипотечный кредит чаще всего на улучшение жилищных условий в среднем на 20–25 кв. м.

Средний ипотечный кредит в марте 2006 г. — 450 тыс. руб., ежемесячный платеж — 6,5 тыс. руб., т.е. около 80 тыс. руб. в год (Коммерсант. 2006. 21 марта). И то указанное соотношение составит 9 лет, а условия кредита будут доступны не более чем 15–20% домохозяйств, которые способны ежемесячно платить 6,5 тыс. руб. По нашим оценкам, основанным на данных РМЭЗ-2006, номинальный среднегодовой доход домохозяйств составлял около 160 тыс. руб., т.е. в уплату ипотечного кредита ушла бы сегодня примерно половина дохода семьи. Только в верхнем квинтиле оплата ипотечного кредита укладывалась бы в четверть доходов семьи (РМЭЗ, 2006, с. 6, 11).

Как же быть? Кроме того, чтобы бороться с коррупцией и слишком уж интимными отношениями между крупными компаниями и местными властями, государство может содействовать ускорению формирования рынка доступного жилья.

### **Повысить зарплату бюджетникам**

Во-первых, еще раз обращаю внимание на необходимость повышения зарплаты бюджетникам. Их нынешняя низкая оплата — это диспропорция, обусловленная прежде всего советской традицией платить зарплату только на текущие расходы, а также традицией финансистов держать на государственном коште людей «числом поболее, ценою подешевле». Между тем цена труда наемных работников государства в значительной мере формирует уровни зарплаток во всей экономике. Она, в частности, во многом определяет ценность и привлекательность интеллектуального труда, а также мотивы для бизнеса заниматься инновациями. Ее повышение вызвало бы изменения относительной цены рабочей силы во всех секторах экономики. Опасения же относительно инфляции в этом случае преувеличены, во всяком случае, по сравнению, например, с инфраструктурными проектами: вложения в них делаются сразу, а отдачу они дают очень не скоро. Заработная же плата врачей, учителей, медсестер, библиотекарей тратится сразу, но на приобретение по преимуществу отечественной продукции и услуг, в частности квартир и домов, возврата полученных на их приобретение кредитов.

### **Осуществить программу малоэтажного строительства**

Во-вторых, полагаю своевременным приступить к реализации национальной программы «Свой дом» Это можно сделать и посредством национального проекта «Доступное жилье». Я говорю о программе «Свой дом» потому, что в 1990-х гг., работая в правительстве РФ, под этим названием я предложил программу строительства недорогих семейных домов из современных материалов. На самом деле неважно, как ее называть. А.Е. Лебедев тоже давно выступает с подобной программой (Ведомости. 2006. 25 апр.; Известия. 2005. 5 авг.). Важно, чтобы в любой приемлемой форме российское правительство вложило в массовое строительство семейных домов крупные средства, развив рынок ипотечного кредитования.

Хочу заметить, что подобную программу я не стал бы противопоставлять другим видам строительства жилья. Выбор должен определяться расчетом. У семейных домов, пусть не под Москвой, есть большие преимущества. Но нужны и вложения. Стартовый капитал необходим, чтобы дать сильный толчок ипотеке и развитию отсутствующей производственной базы. Дело в том, что между открытием первой волны кредитов и началом их возврата в ощутимых размерах, когда возникнет финансово состоятельная рыночная система, образуется своего рода провал, который может быть заполнен толь-

ко крупными начальными инвестициями, непосильными для отдельных компаний. Они могут быть изысканы на финансовых рынках, например через выпуск облигаций АИЖК, если можно рассчитывать на привлекательность таких облигаций для институциональных инвесторов и широкой публики.

Когда я пробовал продвинуть программу «Свой дом», находясь в командировке в США, я пытался подготовить реализацию схемы приобретения облигаций АИЖК американскими пенсионными фондами под гарантии ОПИК — правительственного агентства США по поддержке инвестиций за рубежом. Похожая схема, обеспечившая массовое строительство семейных домов в 1950–1980-х гг., была реализована в самих Штатах агентством «Фэнни Мэй». Выше было показано, как в итоге изменилась структура собственности жилья в Америке. Но у нас в 1990-х гг. из этой затеи ничего не вышло: нужна была серьезная поддержка со стороны первых лиц государства, но они были тогда заняты другими проблемами. Условия реализации этой схемы предполагают также готовность к ней финансовых рынков, бизнеса и населения как заемщиков. В том числе нужно было, например, решить в законодательном порядке вопрос о выселении из построенных домов несостоятельных заемщиков. Тогда таких условий тоже не было. Сейчас они созревают. Это первый способ.

Второй способ — государственные инвестиции, предпочтительно через субсидирование процентной ставки по банковским ипотечным кредитам с целью выравнивания доходности различных видов банковского кредитования. Если такие инвестиции осуществляются в достаточных масштабах, то АИЖК может дополнить их выпуском облигаций, которые размещаются на рынке и доверие к которым повышается в силу активного участия в проекте государства.

Считал бы также целесообразным следующее:

- 1) объявить конкурс на серию проектов семейных жилых домов стоимостью не дороже \$ 500 за кв. м, включая иностранных участников, с последующей широкой рекламой предложенных проектов;
- 2) поручить местным властям выделить земельные участки под застройку с выкупом земель федеральным правительством (АИЖК) и подготовкой проектов оснащения поселков дорогами и инженерными коммуникациями по приемлемым ценам;
- 3) АИЖК — предоставлять кредиты на дом вместе с земельным участком под залог строящихся домов или рефинансировать объединяемые в пулы банковские кредиты, выпуская ипотечные ценные бумаги, как уже делается сейчас (Коммерсант. 2006. 21 марта);
- 4) выделить АИЖК государственные инвестиции на сумму не менее \$ 5–7 млрд, чтобы поддержать предоставление ипотечных кредитов по \$ 80–150 тыс. на 30 лет под 5–6% годовых (субсидирование рыночной ставки) с первоначальным взносом 5%;



- 5) привлечь частный бизнес к работе, включая строительство, поставку оборудования и строительных материалов, для выбора которых тоже должны быть проведены конкурсы (побеждать в них должен тот, кто предложит самую низкую цену за требуемое качество);
- 6) привлекать иностранный капитал, в том числе для приобретения облигаций АИЖК под государственные гарантии.

Как бы ни была построена такая программа, она позволила бы создать спрос на жилье эконом-класса, снизить цены на недвижимость в более дорогих сегментах рынка. Несомненно, участие государства в подобном проекте грозит дополнительной коррупцией. Ей можно было бы противопоставить общественный контроль со стороны будущих владельцев жилья — получателей ипотечных кредитов.

Многие проблемы нашего жилищного рынка при этом были бы решены.

## **8. ЖКХ И ДЕМОКРАТИЯ**

Советская привычка жива в умах российских экономистов и политиков: настоящая экономика — это тяжелая промышленность, нефть, космос, все, что далеко от повседневных нужд людей, но возвеличивает государство. По этой логике ЖКХ — последняя спица в колесе. Может быть, пора взглянуть на мир по-иному?

Выше, по сути, было показано, что на стадии постиндустриальной модернизации ЖКХ оказывается в центре развития общества, особенно в переходный период. Его продукты нельзя экспортировать, как нефть, но это важнейший фактор национальной конкурентоспособности.

Жилье — после питания — самая чувствительная в социальном плане сфера человеческого бытия. Но если потребность во вкусной и здоровой пище удовлетворяется сравнительно легко (не будем принимать в расчет вредные престижные излишества), то жилье, его интерьер и среда — бесконечный источник спроса и фактор развития средств его удовлетворения, а значит — роста экономики. Это одновременно и фактор влияния на образ жизни, на менталитет людей. Дом — семейное гнездо, семья в нем становится прочнее. Собственный дом — фактор автономии человека, и из него, как показывает мировой опыт, сострадание и солидарность — ценности, необходимые для сплочения общества, — вырастают скорее, чем из коммунальной квартиры или бетонных клетушек в «хрущобах».

Здравоохранение, образование, пенсионная система — тоже важнейшие пункты в постиндустриальной повестке дня. Однако результаты их реформирования будут сказываться через много лет, эффекты же успешных преобразований в ЖКХ дадут о себе знать почти сразу.

### **Напоминание об особенностях рынка ЖКХ**

Теперь представим, что все позитивные рекомендации, в том числе по части внешней комплементарности, т.е. реформ в смежных секторах, выполнены. Гарантирует ли это успех? Думаю, нет. Требование комплементарности должно быть распространено за пределы экономики.

Напомню сказанное в начале книги относительно рынка ЖКХ: конкуренция возможна лишь несовершенная, велика роль естественных монополий, регулирование со стороны государственных (через законодательство) и муниципальных органов неизбежно, причем в ощутимых масштабах. Во многих регионах и городах, где объем рынка невелик, они будут оказываться единственными представителями интересов населения перед продавцами жилья и ЖКУ. Предотвратить злоупотребления бюрократии и одновременно улучшить качество рынка ЖКУ может только демократический обществен-

ный контроль. Наряду с ипотечным кредитованием он как бы обеспечивает полноту рынков, снимает асимметрию информации. Политическая конкуренция восполняет недостаток конкуренции экономической.

### О национальных особенностях

Но что делать, если граждане пассивны и не настроены отстаивать свои права? Если, как отмечал Н.О. Лосский, России не присуща «средняя область культуры»: в доме — чистота и порядок, государевым делам — почет и уважение, но между ними, что касается уборки в подъезде или благоустройства города, — пустота (Лосский, 1991, с. 56)? Если к тому же в советское время вся жизнь была организована, как отмечалось, по производственному принципу — на предприятии, в организации, но не по месту жительства, на которое не хватало ни времени, ни сил? Один выход — назначить чиновников, дать им деньги и проверять, как они их потратят. Таковы аргументы тех, кто настаивает на учете *национальных особенностей* России в государственном устройстве.

Проблема действительно существует, и она очень трудная, в том числе для власти. Предлагаемые последней решения не лишены оснований, но эти решения, если иметь в виду «вертикаль власти» и управляемую демократию, неоднократно выдвигались, обосновывались и неизменно заводили в тупик. Потому что наиболее эффективные, на первый взгляд, решения всегда оказывались в интересах власти, стремившейся избавиться от контроля, и оборачивались коррупцией, подавлением гражданской активности и всякой свободы, воспринимаемой как хаос. Вот и не складывалась в России низовая общественная жизнь. Только не в том дело, что русские по природе своей ленивы и равнодушны, — они таковыми кажутся, поскольку практически всю свою писаную историю были подавляемы государственным деспотизмом, то царским, то советским<sup>1</sup>.

### Эффективность и стабильность двойного назначения

19 ноября 2004 г., разъясняя в интервью представителям федеральных телеканалов причины отмены прямых выборов губернаторов, В. Путин отметил, что он не нуждался в дополнительных прерогативах, имел со всеми губернато-

<sup>1</sup> См.: Ахиезер А., Клямкин И., Яковенко И. История России: конец или новое начало? — М.: Фонд «Либеральная миссия»; Новое издательство, 2005. Авторы насчитывают четыре катастрофы, пережитые российской государственностью в основном по этой причине. Я бы вычел первую катастрофу: Киевская Русь пала жертвой повсеместно и закономерно имевшей место в Европе феодальной раздробленности. Но затем Московская Русь до Ивана Грозного, империя Романовых до начала XX века и советский коммунизм определенно развалились из-за возведенного в принцип абсолютизма центральной власти.

рами хорошие отношения, но не был удовлетворен функционированием сложившейся политической системы. Она, по его мнению, была неэффективной, и это он понял сразу, еще будучи председателем правительства в 1999 г.

Во-первых, во многих регионах, особенно в национальных республиках, выбирают лидеров не по деловым качествам, а по этническому принципу или по иным соображениям, потому что нет развитого гражданского общества и реально функционирующей многопартийной системы, где все этнические, экономические и религиозные отношения перемалывались бы в одном котле.

Во-вторых, в регионах возрастает влияние экономических групп и кланов, которые борются за передел собственности, деформируя региональное управление отнюдь не в интересах избирателей.

В-третьих, выборность губернаторов разрушала единство исполнительной власти и подталкивала к строительству параллельной системы федеральных исполнительных органов с «обесточиванием» властных полномочий губернаторов.

И, наконец, четвертое: «Мы должны создать такую систему власти и управления в стране, которая превентивным образом не позволила бы раскачать такое общество и государство и обрушить наши государственные структуры» (<http://www.religare.ru/print+12056.htm>).

Я не буду разбирать эти пункты. Скажу только, что все они вполне логичны и подчинены как бы одной цели — повысить эффективность управления. Особенно характерен четвертый пункт: это и ответ на вопрос о связи отмены выборности губернаторов с терроризмом, и подчеркивание важности политической стабильности для развития страны. Но это такая стабильность, которая достигается ограничением инициативы и числа людей, влияющих на принятие решений. Это, я бы сказал, *стабильность «двойного назначения»* — чтобы рисков было меньше и для страны, и для той команды, которая сейчас отождествляет свои интересы с интересами страны, в чем мало кто за ее пределами убежден. Текущая эффективность и стабильность, тем более если ее намерены сохранять в течение 10–15 лет посредством создания у нас на глазах чрезвычайно жесткой политической системы, имеет высокие шансы превратиться в свою противоположность. Прежде всего потому, что делает ставку на бюрократическую рациональность в среде, далекой от идеалов не только М. Вебера, но и Конфуция, им критикуемого. Ни тот, ни другой не предполагали наших масштабов коррупции и чиновного произвола.

Рынок и бизнес, движимый корыстными интересами, кажутся менее надежными инструментами прогресса. Тем более это касается малокультурных избирателей. Да, они являются источниками неопределенности, но вместе с ней — инициативы и энергии, и от них можно ждать неординарных решений.

И что еще более опасно: следование вышеозначенным критериям снова сталкивает Россию в традиционную колею государственного деспотизма, уже не раз доказавшего свою неспособность содействовать устойчивому развитию страны, чреватого новыми кризисами. И это после того, как мы еле-еле из последнего кризиса выбрались.

Часто спорят, дополняют ли друг друга рынок и демократия, могут ли они существовать друг без друга. Я позволю себе процитировать бывшего президента Бразилии Фернандо Кардозо: «Только демократия способна укротить такое буйное животное, каким иногда может оказаться рынок» (Кардозо, 2005, с. 196). Я вижу в этих словах подтверждение моей мысли о связи демократии и рынка ЖКХ.

### **Закон о местном самоуправлении**

Но какое все это имеет отношение к такой прозаической вещи, как реформа ЖКХ? Да самое прямое. Жилье, свет, тепло, чистая вода — блага, составляющие жизненные интересы для всех людей. Президент жалуется на неразвитость гражданского общества. На этих интересах, казалось бы, и следует его развивать. В том же интервью на вопрос К. Клейменова, не стоит ли отменить и выборы мэров, продлить вертикаль власти до конца, В. Путин ответил: «Все возможно, но думаю, нецелесообразно, потому что из Москвы и даже из крупного регионального центра не дотянуться до эффективного решения всех стоящих на местах проблем...» В других случаях он говорил, что такое решение противоречило бы Конституции, которая гарантирует самостоятельность местного самоуправления. Губернаторы, полагаю, не разделяют его мнения: почему это они не могут дотянуться до муниципалитетов, если президент может дотянуться до них?

Однако в данном случае президент прав, хотя и не совсем логичен. С точки зрения логики эффективности подчинить мэров еще важнее, чем губернаторов, — Путин сам отмечает, что в нижнем звене меньше ответственности. Но та ли это логика?

Впрочем, не стоит беспокоиться. Все под контролем. Недавно принятый закон о местном самоуправлении, скроенный по замыслу Д.Н. Козака, по мнению многих специалистов, отвечает самым современным стандартам. Но он же предусматривает делегирование государственных полномочий местным властям, а вместе с ними и соответствующее финансирование сверху. Вместе с трансфертами из региональных бюджетов доходная база местного самоуправления формируется сверху на 95%. Еще 5% — это закрепленные налоговые источники, т.е. поступления от налогов, утвержденных федеральным законодательством и зачисляемых по нормам, ежегодно одобряемым в региональных центрах. И это — ради эффективности.

Но, значит, без нас, без избирателей, без граждан. У нас по-прежнему нет никаких мотивов, чтобы проявлять инициативу в местах проживания, активно участвовать в ТСЖ или хотя бы считать важным контроль за ними, а также контролировать тех, кто выбирается в местные органы власти.

### Памяти В.И. Доркина

6 мая 2006 г. «Известия» сообщили о том, что удалось задержать наемного убийцу Виктора Доркина, мэра подмосковного города Дзержинский. Основная версия убийства — спор городской администрации с фирмами, ведущими разработки местных карьеров. В той же заметке говорится о злоупотреблениях в администрации, выявленных прокурорской проверкой. И еще о том, что В.И. Доркин был известен не только в Подмосковье как человек, с начала 1990-х гг. отстаивавший права провинциальных городов на самостоятельную местную власть, как один из лидеров движения за местное самоуправление. Сograждане трижды избирали его мэром.

Приведу выдержку из выступления В.И. Доркина на семинаре в Фонде «Либеральная миссия» 6 марта 2003 г., где обсуждался новый закон о местном самоуправлении: «Что новый закон будет означать для нашего муниципалитета? В первую очередь, отмену устава, где система органов местной власти прописана в соответствии с Конституцией. Почему мы теперь должны отказываться от него? Это абсолютно неуважительно по отношению к населению, проголосовавшему за устав. Почему с приходом нового чиновника нам надо менять всю систему? Надо ценить то, что есть. Надо признавать те муниципальные образования, где местное самоуправление состоялось. Там живут способные и свободные люди, которые сами научились все делать в соответствии с Конституцией и законом. И помощь чиновников нам не нужна.

Сама суть закона представляет опасность для муниципальных образований, которые за эти годы стали лидерами, достигли определенных успехов, потому что они стали неудобны как губернским, так и федеральным властям. В этих муниципалитетах живут самостоятельные люди, которые могут отстаивать свои права и сформулировать свою точку зрения. Поэтому в первую очередь реформа (местного самоуправления. — *Е. Я.*) затронет эти муниципальные образования. Их будут включать в состав районов, урезать бюджеты. С ними поступят так, чтобы им больше не хотелось свободы» (Либоракина, 2003, с. 140).

Мы видим здесь реальное противостояние двух позиций: эффективность ради удобства бюрократического управления против свободы и самостоятельности, рождающих ответственных граждан. Интересно получается: президент обосновывает свои изменения в политической системе незрелостью гражданского общества, и в то же время подстриганием всех под один ранжир губятся

ростки того самого гражданского общества. Зачем равняться на отстающих? Дайте возможность более активным уходить вперед, тянуть за собой остальных. Выстрел в Виктора Ивановича Доркина — это выстрел в гражданское общество. Закон о местном самоуправлении в последней редакции — это ковровое бомбометание по всем Доркиным всей России, которой их так не хватает.

Опасность этого закона состоит также в том, что он некомплементарен жилищной реформе, он по духу противоречит ей, ибо последняя ориентирована на рыночные, а не бюрократические принципы. Бюрократия и препятствует ее успешному завершению. Кроме того, этот закон, так же как ликвидация выборности губернаторов и многие другие шаги нынешней власти, создает негативные прецеденты, подрывающие веру людей в то, что инициатива и предприимчивость, гражданская активность будут поддержаны публичными институтами.

Совсем недавно я получил подтверждение правоты В.И. Доркина: город Дзержинский присоединили к Люберецкому району Московской области. И теперь его жители, привыкшие было к четкому порядку работы городских служб, записываются с пяти часов утра в Люберцах, чтобы получить необходимые им справки.

Но не все так безнадежно. Есть люди, которые продолжают дело Виктора Ивановича. Позволю себе процитировать Алексея Клешко, председателя Постоянной комиссии Законодательного собрания Красноярского края по государственному строительству, местному самоуправлению и развитию институтов гражданского общества: «Главное, в чем были наши претензии к 131-му закону, что он, называясь "Об общих принципах организации МСУ", является абсолютно не федералистским, а унитарным. И регионы лишены значительно объема возможностей правового регулирования в вопросах местного самоуправления. Видимо, федеральный законодатель исходил из того, что, дескать, в регионах не очень умные люди, они не защищают МСУ. Но, например, в Красноярском крае двухуровневая модель была введена не 131-м законом, а гораздо раньше. Полномочия между поселениями и районами мы распределили краевыми законами в 1998–1999 годах. Смешанную модель мы создали тоже раньше — в 1996 году я уже избирался депутатом городского собрания по партийному списку.

Посыл федеральных властей, что регионы отсталые и не позволяют реализовать все новаторские идеи, в том числе в организации местного самоуправления, сам по себе ущербный. Для большинства регионов федеральный закон 131, безусловно, прогрессивен. Но для нас он оказался проблемным — там нет механизмов его более тонкой настройки под конкретные потребности территорий» (Время новостей. 2006. 18 мая). Как мы видим, проблема, поставленная В.И. Доркиным, понятна многим. Рано или поздно ее придется решать на путях демократии, начиная снизу, с ЖКХ и МСУ.

## 9. ПОДВОДЯ ИТОГИ

Подытожим сказанное.

1. Рынок ЖКХ обладает важными особенностями, ведущими к ограничению конкуренции. Поэтому переход в этой сфере от планового к рыночному хозяйству наталкивается на многие трудности и проблемы. Тем не менее формирование конкурентной или квазиконкурентной среды, обеспечивающей высокое качество услуг с умеренными ценами возможно.

2. Должны быть созданы предпосылки для либерализации цен (тарифов) в возможно более широком масштабе. Там, где регулирование цен неизбежно (естественные монополии), его задача состоит в том, чтобы приближать цены к области равновесия, в котором достигается баланс интересов производителей и потребителей. Если возможно, регулирование должно вводиться временно и желательно на короткие сроки.

3. Конкуренции на рынке ЖКУ содействует консолидация собственности. Желательно, чтобы покупатели и продавцы были примерно равны по силе. Предпочтительна американская модель — преобладание собственников домов плюс меньшее число арендаторов в частном и общественном секторах. Распределенные формы собственности приемлемы там, где есть навыки самоуправления и развитые институты гражданского общества.

4. В переходной экономике в конце концов необходимо привести в равновесие цены на рынке ЖКХ и доходы землевладельцев и арендаторов. Последние должны для большинства покрывать стоимость воспроизводства рабочей силы, включая расходы на содержание и аренду жилья, оплату коммунальных услуг, а также взносы семей в пенсионные фонды, на социальное и медицинское страхование, расходы на образование за вычетом государственных программ.

5. В условиях России это означает повышение в первую очередь заработной платы и пенсий до уровня, компенсирующего с избытком рост расходов на оплату ЖКУ. Угроза инфляции, повышения которой ожидают в этом случае большинство экономистов, не более, чем при реализации долгосрочных инфраструктурных проектов. Но при этом будут расширяться рыночные отношения, вырастет до нормального уровня монетизация экономики. Если не удастся завершить этот процесс за год, его можно спланировать на более продолжительный период. Принципиально важно, чтобы люди, чья зарплата или пенсии повышаются, знали: часть повышения компенсирует подорожание ЖКУ.

6. Повышение оплаты труда бюджетников должно сопровождаться реформами в отраслях бюджетной сферы — прежде всего в образовании, здравоохранении, госаппарате. Реформы должны предусматривать по мере возможности увязку размеров государственного финансирования с результатами работы. Такие реформы начаты, но проводятся очень медленно.



Должна быть проведена также пенсионная реформа, предусматривающая участие всех граждан в формировании своих пенсионных накоплений и повышение в мягкой, социально приемлемой форме пенсионного возраста.

7. Необходимо значительно увеличить масштабы жилищного строительства с развитием ипотечного кредитования на приемлемых для большинства семей условиях. Усилия правительства в этом направлении следует приветствовать, в том числе поддержать программу дешевого малоэтажного строительства: за 20–30 лет две трети российских семей должны иметь семейные дома в качестве первого или второго жилья. Чтобы стимулировать этот процесс, государство должно пойти на крупные инвестиции в развитие жилищного рынка. Вложения окупятся не только экономически, но и социально.

8. Принципиально важно содействовать конкуренции на рынке жилья, облегчая вход на рынок, снимая барьеры, возводимые соглашениями местной власти и ограниченного числа прикормленных компаний.

9. Рынки жилья и ЖКУ должны быть дополнены демократическим общественным контролем, местным самоуправлением. Низовая демократия станет основой подъема российской демократии в целом. Разумеется, верховенство закона, независимость суда и свобода печати являются органическими составляющими этого процесса с самого начала.

10. Чтобы преодолеть пассивность населения, ведущую к всемогуществу бюрократии и слившегося с ней бизнеса, необходимо сохранить самостоятельность местного самоуправления и дать ему возможность самостоятельно формировать свои доходы, включая установление собственных налогов и сборов. Их принятие местными представительными органами должно сопровождаться разъяснительной работой среди населения.

11. Необходимо ввести дифференцированные условия местного самоуправления — от высокой самостоятельности, включая установление налогов и сборов, до временного регионального или федерального внешнего управления с жесткими нормами, если активность населения и ответственность местных властей не обеспечивают нормальной жизнедеятельности поселений и районов.

Эти меры, на мой взгляд, образуют взаимосвязанный комплекс, завершающий в важнейшем секторе рыночные реформы и придающий экономической системе целостный характер, что является предпосылкой ее эффективности. Однако, я думаю, пока нет условий для реализации этих мер. Но если нельзя сразу, то возможны частичные подвижки, и им нужно содействовать, имея в виду ту модель строения ЖКХ, к которой надо в конечном счете прийти.

А. Пузанов, который взял на себя труд прочитать мое сочинение до его публикации и сделать весьма ценные замечания, заметил по поводу последнего утверждения: «Так мы и делали все последние годы, но не ждет ли нас на этом пути опасность новых институциональных ловушек?» Да, по всей видимости, ждет. Но все равно надо действовать, по возможности предвидя и обходя опасности.

---

Выражаю глубокую благодарность коллегам из Института экономики города: Н. Косаревой, А. Пузанову, Р. Мартусевичу, которые помогли мне материалами, замечаниями и советами.

## ЛИТЕРАТУРА:

1. Ахиезер А., Клямкин И., Яковенко И. История России: конец или новое начало? — М.: Фонд «Либеральная миссия»; Новое издательство, 2005.
2. Башмаков И.А. Реформа ЖКХ: мы неправильно делаем то, что задумали, или неправильно задумали то, что делаем? // Энергосбережение. 2004. № 5–6.
3. (БЭА-1) — Бюро экономического анализа. Локальные монополии и реформирование ЖКХ: перспективы применения механизма концессий. — М.: ТВИС, 2005.
4. (БЭА-2) — Бюро экономического анализа. Влияние конкуренции и антимонопольного регулирования на процессы экономической модернизации в России. — М.: ТВИС, 2005.
5. Зиберт Хорст. Эффект кобры. — М.: Фонд «Либеральная миссия»; Новое издательство, 2005.
6. (ИЭПП, 1998) — Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России, 1991–1997 гг. — М.: ИЭПП, 1998.
7. Кардозо Фернандо. Только демократия может укротить рынок // Россия в глобальной политике. 2005. № 5.
8. Кузьминов Я.И., Радаев В.В., Яковлев А.А., Ясин Е.Г. Институты: от заимствования к выращиванию / ГУ — ВШЭ // Вопросы экономики. 2005. № 5.
9. Либоракина М.И. Проблемы и перспективы местного самоуправления. — М., 2003.
10. Лосский Н.О. Избранное. — М.: Правда, 1991.
11. РБК. 2006. № 5.
12. (РМЭЗ, 2002) — Данные Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения. 2002.
13. (РМЭЗ, 2006) — Данные Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения. 2006.
14. Социальное положение и уровень жизни населения России. 2000 / Росстат. — М., 2000.
15. Российский статистический ежегодник. 2005 / Росстат. — М., 2005.
16. Страйк Р. Дж., Косарева Н.Б. Реформа жилищного сектора России 1991–1994 гг. — М., 1994.
17. Ясин Е.Г. Нерыночный сектор. Структурные реформы и экономический рост. — М.: Фонд «Либеральная миссия», 2003.
18. Green R.K., and Malpezzi S. U.S. housing market and housing policy. Washington, D. C.: The Urban Institute Press, 2003.
19. Housing Change in East and Central Europe. Integration or Fragmentation? Stuart Lowe, and Sasha Tsenkova, eds. Ashaate, 2003.
20. Housing Statistics in the European Union 2004. National Board of Housing, Building and Planning, Sweden. Ministry for Regional Development of the Czech Republic, 2004.
22. Lujanen M. (ed). Housing and Housing Policy in the Nordic Countries. Nordic Council of Ministers, 2004.

*Е.Г. Ясин*  
**Политическая экономия реформы ЖКХ**

Подписано в печать 20.09.2006  
Печать офсетная

Фонд «Либеральная миссия»  
101990, Москва, ул. Мясницкая, 20  
Тел.: (495) 623 33 13, 624 26 25  
Факс: (495) 623 28 58