

Н.П.Кононкова

**РЕФОРМА ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО
ХОЗЯЙСТВА
(Обзор)**

Жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) представляет собой важную область территориальной инфраструктуры, деятельность которой определяет жизненную среду человека. Оказывая значительное влияние на результаты функционирования экономической системы в целом, положение дел в жилищном секторе служит четким показателем того, насколько эффективно функционирует народное хозяйство, находится ли оно на стадии подъема или спада (1, 2, 12, 13, 16, 20). В каком-то смысле реформу ЖКХ можно считать узловым пунктом экономических реформ (20, с.4).

В сфере жилищного хозяйства различия между советской командной и нормальной рыночной экономикой наиболее значительны. В одной системе – бесплатное жилье и минимальная стоимость арендной платы и коммунальных услуг, в другой – рыночная цена жилья или его аренды в бюджете средней семьи занимает до трети и более расходов. В одной – жилищное строительство и жилищное хозяйство являются бременем государства, в другой – рынок недвижимости оказывается одним из самых стабильных и доходных. Жилые дома и квартиры при этом являются наиболее важными объектами частной собственности и товарного обмена, их свободный оборот обеспечивает высокую мобильность рабочей силы и четкое функционирование рынка труда.

На начальном этапе осуществления рыночных реформ в ЖКХ сложилась довольно сложная ситуация, которая определялась как его советским прошлым, так и начавшимся переходом к рынку. На протяжении десятилетий в жилищно-коммунальной сфере господствовали экстенсивные подходы и административные методы хозяйствования, адекватные системе централизованного управления народным хозяйством. Материальная база отрасли, развивавшаяся на основе остаточного принципа ресурсосбережения, находилась в неудовлетворительном состоянии и заметно деградировала в годы реформ, несмотря на то, что на ЖКХ уходило от 25 до 50% расходов местных бюджетов (14, с. 4; 9, с. 4). Ставки и тарифы на услуги подотраслей ЖКХ не были экономически отрегулированы. Эксплуатация и развитие ЖКХ осуществлялись в основном за счет бюджетных дотаций. Созданный за многие десятилетия хозяйственный механизм в ЖКХ не стимулировал эффективного развития отрасли и не вписывался в систему создаваемых рыночных отношений.

Хотя некоторые экономисты считают ЖКХ «локомотивом», способным потянуть за собой другие отрасли, прежде всего строительство, а также энергетику, металлургию, лесную и деревообрабатывающую промышленность и др. (2, с. 36), реформа ЖКХ в силу ряда причин была «отодвинута» от общих рыночных реформ. Что касается механизмов осуществления жилищной реформы, то они до сих пор дискутируются в экономической литературе. Некоторые исследователи сводят реформу ЖКХ к приватизации, другие ограничивают ее реформой тарифной системы. Нередко уделяется внимание лишь отдельным сторонам реформы ЖКХ (организационным формам, финансово-экономическим аспектам, проблемам ресурсосбережения, социальной защите населения). Понятно, что здесь необходим комплексный подход к решению такой важной социальной проблемы, но, прежде всего, следует уяснить суть рыночного реформирования жилищной сферы, определить его этапы и механизмы, поскольку именно от этого зависит адаптация ЖКХ к новым условиям хозяйствования.

Е.Фаерман, С.Хачатрян, В.Локтионов и др. считают, что рыночное реформирование жилищного сектора характеризуется, прежде всего, радикальными изменениями в формах собственности и структуре источников финансирования, резким сокращением доли государственных капитальных вложений (на фоне их общего сниже-

ния) (4). Суть рыночных преобразований в жилищной сфере состоит, по их мнению, в переводе отрасли на принципы самоокупаемости и создании конкурентной среды в строительстве нового жилья.

Некоторые исследователи (например, Б.Рено) подчеркивают, что в условиях рыночной экономики невозможно отделить существующий жилищный фонд от нового строительства, и рекомендуют проводить реформы параллельно (13). С чисто экономической точки зрения реформа квартирной платы действительно должна предшествовать изменениям в правах собственности на недвижимость или, по крайней мере, совпадать с ними. В противном случае не может быть обеспечен оборот жилья. Но с точки зрения социально-политической, предпочтительно начинать преобразования в рамках действующей системы прав собственности. Е.Фаерман и другие уже обращают особое внимание на то, что рыночное реформирование должно сопровождаться усилением роли государственного регулирования в области мобилизации инвестиционных ресурсов и формирования финансово сбалансированных программ развития жилищного сектора в территориальном разрезе, а также обеспечения необходимого уровня социальных гарантий (4, с. 47).

Реформирование жилищной сферы и становление полноценного жилищного рынка – длительный процесс, предполагающий прежде всего изменение системы финансирования жилищной сферы и развитие конкурентной и диверсифицированной отрасли по строительству жилья.

Жилищная политика в условиях рынка

Многие исследователи считают, что кризисное состояние жилищного хозяйства сложилось к началу рыночных реформ в России. Ввод жилья сократился с 72,8 млн. кв. м в 1987 г. до 37,9 млн. кв. м в 1992 г. При этом 11 млн. семей и одиночек жили в коммунальных квартирах, общежитиях или арендовали жилье у частных лиц. Свыше 2 млн. человек проживало в ветхих и аварийных домах, 17 млн. человек располагало жилой площадью менее 5 кв. м на человека. В очереди на улучшение жилищных условий стояло свыше 10 млн. семей и одиночек (12, с. 7). Ветхий жилищный фонд составлял 7–9% общей его величины. В 1992 г. было отремонтировано лишь около одной трети жилья, нуждающегося в ремонте (2, с. 37). Кроме того, отчет-

ливо проявились: несоответствие структур спроса на жилье и ввода жилья определенного качества; узость платежеспособного спроса на жилье при существующих стоимостных параметрах и условиях его приобретения.

Кризисное состояние жилищного сектора во многом определялось объективными процессами ослабления системы государственного управления (2, 19, 10). С началом реформ и последовавшей либерализацией цен и ужесточением налоговой политики ЖКХ фактически лишилось средств. Поскольку не было создано нового механизма финансирования и эксплуатации, во многих регионах страны сложилась парадоксальная ситуация: при остром дефиците жилья строительство его резко уменьшилось, а имеющийся жилищный фонд перестал поддерживаться и обновляться. Новым механизмом решения жилищной проблемы должен был стать жилищный рынок.

Вместе с тем всем очевидно, что реформирование ЖКХ откладывалось не случайно (12, 20). Существовало множество причин, по которым даже самые радикальные реформаторы проявляли в этом вопросе осторожность. Первая и самая очевидная – социальный аспект. Вторая – техническая сложность перехода к рынку жилья. Третья причина была обусловлена тесной связью рынка жилья с рынком земли.

Экономическая наука мало что могла предложить для решения этих проблем. Она не смогла раскрыть природу жилья как блага одновременно и экономического, и социального, т. е. подчиненного двум разным видам законов. Правда, в советское время предпринимались известные попытки сформулировать понятие социально гарантированного минимума жилищной обеспеченности. В ходе рыночных преобразований они были отброшены, а на уровне теории восторжествовала неоклассическая доктрина с ее идеологией «жилищного капитализма». Но претворение в жизнь соответствующих принципов оказалось невозможным, но уже по политическим причинам.

Жилье выпало из первых программ перехода к рынку в России («400 дней», «500 дней»). Не был задействован огромный макроэкономический потенциал жилищного сектора. Более того, из-за небольшого замораживания квартплаты именно жилье стало мощным фактором дестабилизации. Достаточно сказать, что затраты на его содержание и ремонт (в государственном жилищном фон-

де) оплачивались нанимателями по состоянию на октябрь 1992 г. лишь на 1%, а коммунальные услуги – на 8% (12, с. 8).

Столкнувшись с политической и технической невозможностью обвального перехода к жилищному рынку, реформаторы решили пойти по пути психологической «перековки» масс путем приватизации существующего квартирного фонда. Именно в этом, в значительной мере номинальном, преобразовании и заключалась на начальном этапе перехода к рынку жилищная реформа. По данным на 1 мая 1993 г., в России было приватизировано 5,3 млн. квартир, что составляло 16% общего числа квартир, подлежащих приватизации (там же).

Довольно дискуссионным является вопрос о том, действительно ли приватизация жилья приближает нашу экономику к рынку. В развитых странах существуют два рынка жилья: арендного, в основном муниципального, и собственного, при этом квартиры по большей части арендуются, а дома покупаются в собственность. Следовательно, к подлинной приватизации в наших условиях мог бы привести только переход к массовому строительству семейных домов.

Анализируя в целом первые шаги рыночных преобразований ЖКХ, О.Пчелинцев заключает, что в ходе начавшейся экономической реформы были упущены благоприятные возможности, связанные с использованием концепции социально гарантированного минимума жилищной обеспеченности, разработанной советскими экономистами (12). Догматический настрой радикальных экономистов, отвергавших эту идею и не мысливших жилищного рынка иначе как всеохватывающего, наложился на нежелание привилегированных групп платить за излишки жилья и на общую неразбериху в решении организационных проблем. Результатом стал фактический застой в осуществлении жилищной реформы, прикрываемый лозунгом приватизации. Приватизацию жилья можно считать первым этапом жилищной реформы.

Программа «Жилище»

Начало второго этапа жилищной реформы было положено принятием 24 декабря 1992 г. закона РФ «Об основах федеральной жилищной политики» и Государственной целевой программы «Жилище», одобренной Постановлением Совета министров – Правительства РФ от 20 июня 1993 г. № 595 (2, 12).

Целью программы было сформулировать принципиальные положения долгосрочной государственной жилищной политики и наметить конкретные меры, направленные на решение следующих основных задач:

- изменение системы законодательных и правовых норм для формирования рынка жилья;
- преодоление спада ввода нового жилья;
- изменение структуры жилищного фонда и жилищного строительства по формам собственности, источникам финансирования, типам зданий и технологиям их возведения;
- поэтапный перевод жилищной сферы в режим безубыточного функционирования при обеспечении социальной защиты малоимущих групп населения;
- демонополизация жилищного строительства;
- решение вопросов землепользования и приватизации земли в жилищной сфере.

Ключевую роль в решении поставленных задач должен был сыграть закон РФ «Об основах федеральной жилищной политики». Наряду с традиционными целями обеспечения жильем он ставит также и такие принципиально новые задачи, как привлечение внебюджетных источников финансирования, развитие частной собственности и конкуренции. В закон введены понятия недвижимости (как единства жилищных и земельных отношений), а также социального жилищного фонда и социальной нормы площади жилья.

Закон предусматривал два вида договоров – жилищного найма и аренды, из которых первый, по существу, являлся продолжением традиционной практики льготного предоставления государственного жилья в пределах социальной нормы. В отличие от этого договоры аренды, во-первых, касались недвижимости в целом (а не только жилых помещений) и, во-вторых, предусматривали «договорную плату» (т. е. свободную рыночную цену жилья), но зато без каких-либо ограничений занимаемой площади.

Новацией закона явилась ст. 15, согласно которой предусматривался переход к оплате жилья и коммунальных услуг в размере, обеспечивающем возмещение издержек на содержание и ремонт жилья, а также на коммунальные услуги. Однако, поскольку предполагалось лишь возмещать издержки, а не получать прибыль, нельзя говорить о полной коммерциализации отрасли. Переход к новой сис-

теме предполагалось осуществить в течение пяти лет одновременно с введением системы компенсаций малообеспеченным семьям для оплаты жилья в пределах социальной нормы.

Программой предусматривался поэтапный переход от непосредственного выполнения государством функций финансирования, строительства, распределения и эксплуатации жилья к обеспечению государственных гарантий права граждан на свободный выбор способа удовлетворения потребностей в жилище. Особое место в этом процессе принадлежит поэтапному переводу жилищной сферы в режим безубыточного функционирования при обеспечении социальной защиты малоимущих групп населения. Именно с этим пунктом программы, считают специалисты, связаны главные трудности ее реализации.

Даже если абстрагироваться от возможных злоупотреблений со стороны чиновников, занятых распределением помощи малоимущим гражданам, а также со стороны самих граждан, предоставляющих неверные сведения о своем имущественном состоянии, предлагаемый порядок порождал немало сомнений. Последние касаются прежде всего его социальной составляющей. Он резко делит общество на две категории: тех, кто обеспечивает себя жильем полностью за свой счет, и тех, кто получает его за счет государства. В этом случае в неблагоприятном состоянии оказываются представители среднего класса, у которых нет достаточных собственных средств и нет оснований для получения государственной помощи. В то же время, как отмечает Е.Сабуров, создание рынка жилья не может с самого начала ориентироваться на все слои населения (17). На начальном этапе жилье оказывается доступным только для самых высокодоходных групп населения. Однако продуманный режим кредитования способен включить в процесс приобретения жилья следующую по доходам группу населения. Причем степень охвата зависит от того, насколько льготным является кредитование. К сожалению, в период экономических реформ эта группа населения (верхние слои среднего класса) понесла большой материальный урон, и стимулирование ее экономической активности этот автор считает чрезвычайно важной задачей. Пока же американская модель жилищной политики актуальна лишь для тех стран, где средний класс уже сложился. В наших условиях более адекватной, по мнению О.Пчелинцева, является система многоуровневой

ответственности за решение жилищной проблемы, что означает на практике смешанное финансирование каждого дома (12, с. 11).

Важен и другой момент. Жилье представляет собой частное благо только на микроуровне, как благо данной семьи. На макроуровне оно является частью жилой застройки, которая представляет собой общественное благо, часть инфраструктуры. А значит, жилищное строительство должно осуществляться с учетом не только частных, но и общественных интересов, в частности экологических и эстетических.

Практическая реализация программы «Жилище» в целом подтвердила правильность выбора направлений реформирования отрасли (19), однако этот процесс, по мнению специалистов, происходил в значительной мере «вслепую»: у тех, кто его направлял, не было четкого понимания того, к какой именно модели рынка недвижимости мы должны в конечном счете прийти (12).

В ходе реализации Программы обнаружились следующие ее недостатки: высокая стоимость жилья и, соответственно, его недоступность для широкого круга потребителей; отсутствие соответствующих финансово-кредитных механизмов, стимулирующих привлечение и использование средств населения при одновременной государственной поддержке в различных формах. Указанные недостатки способствовали активизации работы по совершенствованию программы обеспечения населения жильем.

Программа «Свой дом»

Специфику третьего этапа жилищной реформы определила программа «Свой дом». Она была разработана в соответствии с Указом Президента РФ от 23 марта 1996 г. № 420 (4, с. 48). По обширности и разнообразию мероприятий, прогнозируемым срокам реализации программа была среднесрочной и охватывала период с 1996 по 2000 г. За эти годы предполагалось создать нормативно-правовую базу, финансово-кредитный механизм, организационные структуры, внедрить прогрессивные архитектурно-строительные системы, организовать демонстрационные зоны пилотного строительства. Планировалось ввести в эксплуатацию не менее 40% доступного жилья от общего объема индивидуального строительства, а 2000 г. массовое строительство индивидуальных малоэтажных доступных по цене до-

мов во всех регионах РФ. Тем самым предполагалось преодолеть недостатки программы «Жилище» и значительно улучшить жилищные условия семьям со скромным достатком. При этом доступным в программе считалось жилье, стоимость 1 кв. м общей площади которого не превышала бы среднего двухмесячного дохода на душу населения (там же).

При анализе этой программы особое внимание Е.Фаерман, С.Хачатрян и В.Локтионов уделяют наиболее важной составляющей проблемы доступности жилья, а именно ее финансовой составляющей. Целью их исследований является определение доли населения, способной участвовать в программе «Свой дом». Авторы отмечают, что существует прямая зависимость между качеством, формой собственности, местоположением жилья и характеристиками семей по доходу, социальному положению и типу.

Сопоставление существующей обеспеченности жилойплощадью с реальными потребностями семей, а также спросом, основанным на реальных возможностях, дает основание считать, что доля малогабаритного и небольшого (до 50 кв. м) жилья существующего жилищного фонда достаточна для удовлетворения как потенциальных потребностей, так и реального спроса. Ситуация меняется в отношении жилья площадью более 50 кв. м жилойплощади. Доля жилья такого размера в существующем фонде меньше потенциального спроса. Поэтому для нового строительства рекомендуется ориентироваться на размер жилойплощади 50–80 кв. м общей площади.

С точки зрения предпочтений граждан, индивидуальное строительство должно быть приоритетным. Однако эта потребность не обеспечивается соответствующими финансовыми ресурсами граждан, прежде всего их сбережениями. Отсюда важность системы государственной поддержки в виде безвозмездных субсидий, беспроцентных ссуд, льготных кредитов. Безвозмездная субсидия на строительство или покупку жилья при наличии у граждан личных сбережений позволяет значительно расширить границы доступности жилья, особенно в комбинации с использованием ипотечных займов. Однако в любом случае, считают авторы, наличие или использование средств населения при решении жилищной проблемы является одним из основных условий участия в программе «Свой дом». Это означает, что в данной программе может участвовать весьма ограниченное число граждан.

Для расширения платежеспособного спроса населения специалисты рекомендуют активно использовать ипотечное кредитование (там же, с. 63). Ипотечное кредитование в жилищном строительстве должно развиваться при непосредственном участии и гарантиях государства, ибо необходимо дать начальный импульс для разворачивания этого процесса. Оно должно играть решающую роль в расширении доступности жилья в условиях формирующегося «среднего класса» и обеспечить выполнение программы «Свой дом». Пока же ипотечное кредитование не получило должного развития. К 1997 г. лишь некоторые банки предоставляли жилищные кредиты на срок не более 10 лет под 15% годовых в инвалюте или 24% в рублях при оплате заемщиком 30% стоимости приобретаемого жилья (там же, с. 80). Распространение ипотеки сдерживается рядом факторов, и в первую очередь несовершенством законодательной и нормативной базы, отсутствием четкой стратегии формирования ипотечной системы жилищного кредитования, отсутствием земельного кадастра и др. Таким образом, финансовые проблемы не позволили на этом этапе существенно продвинуть жилищную реформу.

Концепция реформы ЖКХ

Жилищная реформа стала приоритетным направлением социальной и экономической политики государства на 1997–2003 гг. Проявившиеся в ходе реформы проблемы организационного и технического характера (социальная напряженность, неплатежи за жилищно-коммунальные услуги, перекрестное субсидирование жилья и др.) обусловили необходимость поиска новых подходов в проведении жилищной реформы с целью ее ускорения и повышения социальной направленности.

Концепция реформы ЖКХ в 1997–2003 гг., одобренная Указом президента РФ №425 от 28 апреля 1997 г., знаменовала четвертый этап реформы ЖКХ. Она предусматривала:

— комплексное изменение системы финансирования и ценообразования, перевод отрасли ЖКХ на безубыточный режим функционирования с обеспечением социальной защиты малоимущих граждан;

- реформирование системы управления жилищно-коммунальным хозяйством, демонополизацию отрасли и создание в ней конкурентной среды;
- ресурсосбережение и снижение издержек на жилищно-коммунальные услуги при обеспечении стандартов качества обслуживания потребителей (3, с. 3).

По существу, цели реформы ЖКХ те же, что и в программе «Жилище»: постепенный отход от бюджетного финансирования текущей деятельности по обслуживанию населения; поэтапный рост платежей населения за услуги ЖКХ; развитие рыночных отношений в ЖКХ на основе развития конкуренции в его отраслях, осуществления политики ресурсосбережения и повышения эффективности услуг.

Механизм реализации предполагался следующий. Разработанная федеральная программа повышения платности услуг ЖКХ рекомендовалась всем регионам (путем повышения общего сводного тарифа) с последующим поощрением продвинутых и наказанием отстающих регионов. Кратко этот механизм характеризуется исследователями Центрального экономико-математического института как механизм, отвечающий принципу «постепенно, но быстро и все сразу». По их мнению, этот механизм ориентирован на достаточно быстрое повышение тарифов на услуги ЖКХ, которые могут лишь незначительно варьировать по регионам, и то не в силу категориальных различий, а, главным образом, в силу большей или меньшей активности региональных властей в проведении реформы (4, с. 6).

Социальная сбалансированность реформы в соответствии с рассматриваемой концепцией гарантируется тем, что платежи за услуги ЖКХ не будут превышать 16–25% (по годам периода наращивания тарифов), а в случае возникновения такого превышения в низкоходочных семьях разница будет компенсирована социальными (жилищными) субсидиями.

В рамках Концепции реформы ЖКХ приняты новые параметры системы жилищного и коммунального хозяйства. Один из них – федеральный стандарт социальной нормы площади жилья, который определяется исходя из следующих норм обеспеченности жильем: 18 кв. м общей площади жилья на одного члена семьи, состоящей из трех и более человек, 42 кв. м на семью из двух человек и 33 – на однококо проживающих граждан (6, с. 60).

Если с необходимостью и целями реформы ЖКХ, заявленными в Концепции, в общем виде согласны все специалисты, то по поводу механизма и социальной сбалансированности существуют различные мнения. Многие считают необходимым скорректировать исходный тезис о том, что у населения найдутся деньги на оплату услуг ЖКХ. Должно быть четко оговорено, что до тех пор, пока и поскольку существуют слои населения с доходами ниже прожиточного минимума, дальнейшее наращивание жилищно-коммунальных тарифов не должно распространяться на эти слои. Поскольку доля населения за чертой бедности по разным оценкам и для разных регионов варьирует в пределах от 20 до 60%, исключение этой части населения из процесса повышения платности услуг ЖКХ может существенно повлиять на всю политику реформ в этой сфере (4, с. 6). Кроме того, субсидирование половины населения они также не считают целесообразным.

Во-первых, поскольку общий объем социальных субсидий оказывается сопоставимым с уровнем дотаций на соответствующие виды услуг, радикального сокращения бюджетных расходов на ЖКХ все равно не получается.

Во-вторых, система дотаций предполагает создание обширной службы с большим бюрократическим аппаратом, «съедающим» значительную часть бюджетных ассигнований на социальные субсидии.

В-третьих, имеет место несогласованность во времени увеличения тарифов, с одной стороны, и организации эффективной службы социальных субсидий – с другой. Это приводит к тому, что на практике тарифы растут, а социальные субсидии запаздывают.

В силу всех этих обстоятельств подтягивание к обоснованному уровню тарифов на услуги ЖКХ оказывается социально несбалансированным, а механизм социальных субсидий крайне неэффективным. Поэтому политика наращивания тарифов применительно к этой группе населения должна быть заменена политикой стабилизации их на определенном уровне (4, с. 8).

В 1999 г. в процессе реформирования ЖКХ в федеральные законодательные и нормативные акты был внесен ряд изменений. Они касаются в основном уточнения этапов реализации Концепции реформы ЖКХ в Российской Федерации и направлены на совершенствование системы оплаты жилья и коммунальных услуг (ЖКУ), а также реализацию мер по социальной защите населения в условиях реформы. В частности, был продлен срок поэтапного перехода на пол-

ную оплату жилья и услуг до 2008 г.: с 1999 по 2003 г. предполагался переход на стопроцентную оплату населением ЖКУ с учетом эксплуатационных расходов по содержанию объектов ЖКХ (без капитального ремонта); с 2003 по 2008 г. планируется переход на 100%-ную оплату тарифов за жилье и коммунальные услуги, включая капитальный ремонт и уплату за страхование ответственности в ЖКХ (6, с. 33).

Постановление Правительства РФ от 02.08.99 №887 «О совершенствовании системы оплаты жилья и коммунальных услуг и мерах по социальной защите населения» внесло также существенные корректизы в механизм оплаты ЖКХ и представление о субсидиях населению. В настоящее время на территории РФ действует до 23 тыс. центров, предоставляющих субсидии, хотя работа по созданию структур социальной защиты населения еще не закончена (там же, с. 34). Исследователи считают, что это постановление правительства определяет новый (пятый) этап проводящейся жилищной реформы, суть которой состоит в постепенном переводе убыточной отрасли на самоокупаемость.

Жилищный проект Всемирного банка

Весной 1993 г. Всемирный банк, Агентство международного развития (AMP) США и Правительство РФ приступили к проведению подготовительных мероприятий, связанных с предоставлением кредита на проведение реформ в жилищном секторе (16). Было проведено специальное исследование для изучения реальной ситуации в жилищном секторе в российских городах. В результате в середине 1995 г. Всемирный банк выделил России 400 млн. долл. США на осуществление жилищной реформы. К этому времени стало уже совершенно очевидно, что без Жилищного проекта не обойтись (11).

Проведенные экспертами исследования показали, что для исправления ситуации в области жилищного строительства в нашей стране необходимо создать три механизма. Во-первых, механизм, позволяющий городам строить за счет заемных средств инженерные сети на пустующих земельных участках, а затем продавать эти участки застройщикам; во-вторых, механизм предоставления кредитов застройщикам на строительство жилья; в-третьих, механизм предоставления кредитов на строительство предприятий стройиндустрии.

В соответствии с выводами исследований был разработан Жилищный проект, состоящий из трех направлений: кредитной линии финансирования строительства инженерных сетей (ЛФСИС), кредитной линии финансирования строительства жилья (КЛФС) и кредитной линии финансирования строительства предприятий стройиндустрии (ЛКСИ). Кроме того, был добавлен пункт, предусматривающий оказание «технического содействия», т.е. финансирование научных исследований в области жилищного строительства.

Задача Жилищного проекта состояла вовсе не в том, чтобы полностью обеспечить потребности России в новых квартирах, кирпичных заводах и участках с подведенными инженерными сетями. Задача была – создать, опробовать на практике и внедрить механизмы, которые бы по завершении проекта могли обеспечить рост жилищного строительства и без помощи Всемирного банка. Для того чтобы опробовать их на практике, нужно было убедить банки и городские администрации попытаться заняться подобным финансированием, т. е. осуществить несколько пробных проектов. А для этого нужно было показать, что проекты могут быть прибыльными. При этом важно было добиться заинтересованности, не только не используя бюджетные средства, но и обеспечивая поступление дополнительных доходов в бюджет. Это было достигнуто за счет реализации схемы, при которой все компоненты Жилищного проекта, кроме технического содействия, были спроектированы как отдельные, независимые друг от друга самоамортизирующиеся проекты.

Действовала схема следующим образом: Всемирный банк предоставлял Правительству РФ средства для финансирования проекта примерно под 6% годовых на 17 лет. Правительство РФ перекредитовало эти средства в рамках КЛФС и ЛКСИ банкам (в рамках ЛФСИС – городам) по ставке на 2,5% большей (на 1% большей для городов) на срок до 10 лет (до четырех лет для городов). Таким образом, с одной стороны, банки и города оказывались заинтересованы в участии в Жилищном проекте как в возможности получения достаточно дешевых и длинных денег, а с другой – бюджет получал из проекта свою маржу в размере 2,5% (1,5%) (11, с. 2).

Кроме того, Жилищный проект скрыто выполнял функции бюджетозамещающего. После возврата денег банками и городами бюджет получал возможность длительное время использовать пропущенные через проект дешевые средства на любые нужды. Причем в

случае строительства инженерных сетей скрытая функция бюджето-замещения была одной из основных. Средства, выданные по этой кредитной линии городам, должны были быть возвращены в бюджет в течение четырех лет. После чего еще целых 13 лет до окончания срока погашения кредита Всемирному банку они могли использоваться на текущие бюджетные нужды.

На примере трех основных направлений Жилищного проекта четко видно, что в идеологии самоамортизирующихся проектов есть один тонкий момент: если все идет хорошо, и банки и города своевременно возвращают средства, значит, механизмы созданы, причем без государственного финансирования, государство получило доход. Но если проекты, выполняемые банками и городами, оказываются убыточными, то они убыточны и для государства, и для банков. Такой механизм нецелесообразно применять в дальнейшем. Кроме того, в этом случае выясняется, что такое мероприятие (по созданию неработающего механизма) обошлось стране очень дорого, ибо возврат средств Всемирному банку придется осуществлять из бюджетных средств.

Очевидно, что самоамортизирующийся проект имеет право на существование, только если он обеспечивает выигрыш. Выигрыш же возможен, только если одновременно соблюдаются три условия.

1. Проект создает новую методику.
2. Методика апробируется на большом количестве пробных проектов.
3. Пробные проекты оказываются прибыльными, что подтверждает эффективность методики.

Эти условия являются необходимыми, но не достаточными, чтобы признать проект успешным. Достаточным условием является дальнейшее применение разработанного механизма уже без участия Всемирного банка. Если по этой схеме оценивать эффективность Жилищного проекта, то следует отметить, что направление кредитования предприятий стройиндустрии не отвечает ни первому из необходимых условий — не создал никакой оригинальной методики, ни второму — не осуществил множество пробных проектов.

Направление кредитования строительства инженерных сетей еще не завершено. При этом уже очевидно, что первое условие выполнено — разработан принципиально новый механизм, основанный

на применении комплекса оригинальных методик. Разработанные методики были опробированы на 11 проектах в 7 городах.

Однако с выполнением третьего условия возникли серьезные проблемы. Ни один из городов свою задолженность в течение четырех лет не погасил. Она была реструктурирована и выплаты растянуты на 10 лет (11, с. 26). Если кредиты не будут выплачены в течение 10 лет, то станет очевидным, что третье условие не выполнено.

Выполнение первого необходимого условия для КЛФС предполагало адаптацию для России традиционной западной системы финансирования строительства. При этом было принято решение ограничиться тремя основными требованиями: подготовка и анализ реальных бизнес-планов; создание системы, при которой кредит выдавался бы по мере выполнения работ; предоставление застройщиком банку адекватного залога.

Самым сложным оказалось убедить банки брать в качестве обеспечения само строящееся здание. Причин, по которым банки не хотят работать по западным схемам и брать в залог строящийся дом, несколько. Самая серьезная из них связана с банковским нормативом резервирования на непредвиденные потери по ссудам. В случае несоответствия величины залога и суммы выданного кредита этот резерв может доходить до 100% суммы кредита. Формально, взяв в залог дом, банк получает обеспечение, равное стоимости этого дома на момент оценки, т. е. на момент начала строительства. Другими словами, банк имеет обеспечение, величина которого фиксирована и по сравнению с кредитом невелика.

К сожалению, за время существования КЛФС эту проблему удалось только обозначить, а не решить. Получать кредиты на строительство жилья сможет очень ограниченное количество организаций: дружественные местным властям; тесно связанные с финансирующими банками; очень крупные и богатые организации (в основном бывшие строительные главки).

На вопрос о выполнении первого условия нельзя дать однозначного ответа. С одной стороны, эта кредитная линия создала адаптированный механизм финансирования строительства жилья, с другой стороны, он не идеален, поскольку может использоваться незначительным количеством застройщиков. Второе условие было выполнено. Разработанный механизм был апробирован на 24 строительных проектах в пяти городах. Также было выполнено и третье условие. Все

пробные проекты оказались прибыльными. К концу 2000 г. из семи банков, получавших средства КЛФС, 4 полностью расплатились с бюджетом, еще 2 – платят в соответствии с графиком платежей. Пророченная задолженность есть только у «СБС Агро» (11, с. 31–32).

Помимо выполнения трех необходимых условий в ходе проекта было выяснено, какие изменения необходимо осуществить в нормативной базе для того, чтобы банки могли использовать в качестве залогового обеспечения само строящееся здание, т.е. кредитовать всех застройщиков, а не только организации очень крупные и близкие к банкам и местным администрациям.

И все-таки кредитную линию по финансированию строительства нельзя считать успешным проектом, поскольку не выполнено достаточное условие. Созданный механизм не получил никакого распространения и без участия Всемирного банка не получит никакого распространения. КЛФС не обеспечила преемственности и не окажет никакого воздействия на развитие финансирования жилищного строительства в нашей стране.

По мнению В.Минца, причины кроются в ошибочности самой концепции проекта (11). Проект создавал механизмы, которые могут быть востребованы только при оживлении спроса на жилье. Для увеличения предложения квартир нужно было не создавать механизмы, которыми занимался Жилищный проект, а обеспечивать повышение платежеспособного спроса на жилье. Например, за счет предоставления гражданам возможности оплачивать квартиры в течение нескольких лет после покупки, т.е. за счет создания в стране механизма ипотечного кредитования.

Заключение

Таким образом, мы выделили пять этапов в осуществлении жилищной реформы. Начало ее не было успешным. Цены росли быстрыми темпами, а коммунальные службы в большинстве регионов работали крайне плохо. Не случайно попытки резко увеличить квартплату столкнулись с тайным и явным сопротивлением населения. Теперь уже понятно, что начинать реформу надо было не с огульного повышения тарифов, а с повышения качества обслуживания и снижения уровня затрат в этой области.

Несмотря на все трудности, жилищная реформа принесла определенные результаты. Медленно, но верно жилищное хозяйство переводится на рыночные рельсы. Сломан стереотип о том, что жилищный сектор должен финансироваться исключительно государством. При этом продлен срок поэтапного перехода на полную оплату жилья и услуг населением до 2008 г. Налаживается структура социальной защиты населения через создание центров предоставления субсидий.

К 2000 г. в большинстве регионов власти пересмотрели свою политику в отношении тарифов. К ответственности призываются коммунальщики, завышающие себестоимость услуг. Докризисный показатель стоимости услуг 8,2 руб. в расчете на 1 кв. м (в среднем по России) вырос за 1999 г. всего на 3,3 руб. Первая проведенная еще в 1997 г. в Петербурге проверка коммунальных служб показала, что тарифы были завышены на 30–40% (6, с. 41). В результате власти не только выявили еще один канал экономии бюджетных денег, но и освободили население от излишнего бремени со стороны коммунальной службы.

За годы реализации жилищной реформы в целом удалось стабилизировать объемы ввода жилья. При этом существенно возросла доля вновь вводимых индивидуальных жилых домов. Численность стоящих в очереди на улучшение жилищных условий только за первые годы (с 1994 по 1997 г.) уменьшилась на 2,5 млн. человек. Средняя обеспеченность жильем увеличилась на 1,3 кв. м и составила 18 кв. м на человека. Осуществляется процесс передачи ведомственного жилья и объектов коммунального назначения в муниципальную собственность (16, с. 6).

Отрицательный опыт жилищного проекта Всемирного банка тоже имеет положительное значение, поскольку сделанные выводы могут быть использованы в финансировании жилищного строительства.

Однако острота жилищной проблемы как с точки зрения уменьшения бюджетных дотаций, так и с позиций расширения жилищного строительства пока остается. Это связано не только с тем, что реформирование ЖКХ является наиболее болезненным вопросом, не только с тем, что отдельные преобразования оказались неэффективными, но и с тем, что перевод этой сферы на самоокупаемость на первых порах создает только новые проблемы для потребителей. В

этом состоит особенность преобразований в жилищной сфере. Реформирование жилищного сектора в краткосрочной перспективе не может способствовать немедленному повышению жизненного уровня населения, поскольку увеличиваются расходы на оплату жилья и услуг. Краткосрочный эффект может быть заметен только в области занятости.

В целом же успех жилищной реформы зависит от способности реформаторов выработать планы, которые отвечали бы зачастую противоречащим интересам различных социальных групп, представляющих домашние хозяйства, центральные правительства, местные органы власти, строителей жилья и банки, финансирующие жилищный сектор.

Список литературы

1. Баррос П., Страйк Р. Сравнение реформ жилищного сектора в России и странах Восточной Европы // Вопр. экономики. – М., 1993. – № 3. – С. 20–30.
2. Басин Е. Новая жилищная политика в Государственной целевой программе «Жилье» // Вопр. экономики. – М., 1993. – № 3. – С. 36–46.
3. Бирюков П. Совершенствование управления жилищным фондом города в условиях реформы ЖКХ. – М., 1997. – 159 с.
4. Дифференцированный подход к реформе жилищно-коммунального хозяйства // Фаерман Е., Хачатрян С., Локтионов В. и др. – М., 1997. – 85 с.
5. Дубовой Н. Правовые основы экономических реформ в жилищно-коммунальном хозяйстве. – М., 1999. – 448 с.
6. Жилищно-коммунальная сфера: права и льготы граждан: Новейшие законодат.-нормат. док. Коммент. специалистов // Отв. ред. вып. Кузнецов Т.В., Гаврилов А.Т. – М., 2000. – 159 с.
7. Жилищное строительство в условиях перехода к рыночной экономике // Вопр. экономики. – М., 1993. – № 3. – С. 47–50.
8. Ильин И. Условия осуществления жилищной реформы // Экономист. – М., 2000. – № 5. – С. 61–66.
9. Минаков Н. Социальные основы жилищно-коммунальной реформы. – Тула, 2001. – 214 с.
10. Минц И., Пинегина М. Основные принципы финансирования и оплаты услуг жилищно-коммунального хозяйства // Вопр. экономики. – М., 1993. – № 3 – С. 125–132.
11. Отчет консультативной комиссии конгресса США по международным финансовым организациям // Вопр. экономики. – М., 2002. – № 3. – С. 1–34.

12. Пчелинцев О. На пороге жилищной реформы // Вопр. экономики. – М., 1993. – № 3. – С. 7–13.
13. Рено Б. Жилищная система бывшего Советского Союза: почему она нуждается в рыночных реформах? // Там же. С. 14–19.
14. Родионов Д. Экономико-организационные основы реформирования жилищно-коммунального хозяйства. – Калуга, 2000. – 208 с.
15. Реформа ЖКХ и защита прав граждан / Под. ред. Крючковой П. – М., 2003. – 72 с.
16. Реформа жилищно-коммунального хозяйства России: Экономико-правовые вопр. Демонополизация. Защита прав потребителей // Гос. антимонопол. ком. Рос. Федерации. – М., 1997. – 272 с.
17. Сабуров Е. Жилищное строительство как государственный приоритет // Там же. – С. 31–35.
18. Страйк Р. Исследование рынков городского жилья в России // Вопр. экономики. – М., 1994. – № 10. – С. 4–9.
19. Ходжаев Д. Жилищная сфера в России: положение и тенденции развития // Вопр. экономики. – М., 1993. – № 3. – С. 51–59.
20. Ясин Е. Жилищная проблема – узловой пункт экономических реформ // Там же. – С. 4–6.