

*М.И. ЛИБОРАКИНА,
С.Б. СИВАЕВ*

Местное самоуправление и реформа жилищно-коммунального хозяйства

Принятие в 2003 г. новой редакции Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" вызвало серьезные дискуссии в обществе. Это неслучайно, ведь разграничение полномочий между Центром, регионами и местным самоуправлением затрагивает интересы не только политиков, но и населения. От того, насколько сбалансированы ресурсы и ответственность, зависят не только должностные обязанности различных чиновников, но и обеспечение базовых общественно значимых услуг, среди которых важнейшее место занимают тепло, вода и свет в наших домах.

Предоставление этих услуг населению – важнейшая задача местного самоуправления. Как новое законодательство повлияет на эффективность и качество работы жилищно-коммунального комплекса? Чтобы ответить на этот вопрос, надо проанализировать проблемы реформы жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ), роль местного самоуправления в организации предоставления жилищно-коммунальных услуг в контексте нового законодательства.

Проблемы реформы ЖКХ

В последние годы проблемы ЖКХ стали предметом серьезного политического внимания. Однако значительных позитивных изменений в этой сфере пока не произошло. Более того, многие параметры говорят об ухудшении как технического, так и финансового положения в отрасли. Жилищно-коммунальный комплекс по-прежнему играет роль последнего "бастиона социализма" с завышенными и поэтому неисполняемыми социальными обязательствами государства, с отсутствием реальных экономических отношений и низким качеством предоставляемых услуг. Его отличают высокая степень износа основных фондов и тяжелая финансовая ситуация на предприятиях отрасли. Отсутствие понятных правил игры делает отрасль непривлекательной для частного предпринимательства.

Ход жилищно-коммунальной реформы в России может служить яркой иллюстрацией всей сложности и противоречивости политических и социально-экономических преобразований в России в 1990-е гг. Достаточно вспомнить, что в 1992 г. в период гайдаровской реформы либерализация цен не затронула, по существу, только этот сектор экономики, оставив ему на время роль социального амортизатора рыночных преобразований. Но уже к концу 1992 г. был принят Закон "Об основах федеральной

Либоракина Марина Ивановна – кандидат экономических наук, исполнительный директор Фонда "Институт экономики города".

Сиваев Сергей Борисович – кандидат технических наук, директор направления городского хозяйства Фонда "Институт экономики города".

жилищной политики", определивший ее основные цели в переходный экономический период: обеспечение социальных гарантий в области жилищных прав граждан; развитие частной собственности, обеспечение защиты прав предпринимателей и собственников в жилищной сфере; развитие конкуренции в строительстве, содержании и ремонте жилищного фонда, производстве строительных материалов, изделий и предметов домоустройства¹.

Переход на рыночные отношения в жилищной сфере был связан с изменением условий финансирования жилищно-коммунальных услуг для населения, с постепенным сокращением уровня бюджетного дотирования жилищно-коммунального хозяйства. В ст. 15 Закона были определены порядок поэтапного перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг и необходимые меры адресной социальной защиты малообеспеченных семей по оплате жилищно-коммунальных услуг. В ходе реформы эта статья не раз становилась центром политических компромиссов. Предполагалось, что должны были измениться: сам принцип обеспечения граждан жилыми помещениями – от преимущественного распределения жилья, построенного за счет капитальных государственных вложений, к преимущественному его строительству (приобретению) за счет средств граждан при сохранении льгот для социально слабо защищенных групп населения; условия и порядок оплаты жилья и коммунальных услуг (размер оплаты должен обеспечивать возмещение издержек на содержание и ремонт жилья, а также на коммунальные услуги при адресной социальной защите бедных семей). Провозглашалась необходимость развития рыночных, конкурентных подходов для улучшения содержания и сохранности жилищного фонда.

Последующие документы были направлены на обеспечение в отраслях ЖКХ формирования конкурентной среды, эффективно влияющей на снижение издержек и, соответственно, тарифов на услуги ЖКХ при поддержании стандартов качества предоставляемых услуг. Предполагалось: завершение разграничения функций собственника, управляющей организации (службы заказчика) и обслуживающей организации в государственном и муниципальном жилищном фонде; осуществление мер по переходу на договорные взаимоотношения между производителем и заказчиком услуг ЖКХ; привлечение в жилищно-коммунальную сферу предприятий различной формы собственности.

Финансовый кризис 1998 г. и последовавшее изменение расстановки политических сил в стране привели к свертыванию реформ в жилищном секторе, что, по сути, сорвало выполнение правительственной программы. В это время жилищно-коммунальный сектор вновь выступил в роли социального буфера, который существенно смягчил последствия падения покупательной способности населения. Такое положение не могло не сказаться на экономике сектора. Предприятия отрасли, не имея достаточных доходов от предоставленных жилищно-коммунальных услуг, по существу, оказались банкротами.

Финансовый и технологический кризис в отрасли на фоне общего экономического роста в стране привел к необходимости поиска выхода из сложившейся ситуации, что нашло отражение в принятой Правительством в конце 2001 г. Подпрограмме "Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации" Федеральной целевой программы "Жилище".

Сегодня можно выделить целый ряд устойчивых положительных тенденций, которые позволяют утверждать, что, при всех издержках, реформа ЖКХ происходит в соответствии с экономическими, рыночными принципами. Проведение процесса

¹ Среди других основных нормативно-правовых документов федерального уровня, определяющих цели реформирования ЖКХ, можно выделить Концепцию реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации (одобрена Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 1997 г. № 425); Программу демополизации и развития конкуренции на рынке жилищно-коммунальных услуг на 1998–1999 гг. (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 20 декабря 1997 г. № 1613).

приватизации государственного (муниципального) жилищного фонда привело к созданию множества частных собственников жилищного фонда. Рынок купли-продажи жилья стал неотъемлемой частью жилищных отношений. В основном проведена приемка ведомственного жилищного фонда и других объектов социального назначения в муниципальную собственность, что позволило в значительной мере снять бремя социальных функций с промышленных предприятий и повысить эффективность их деятельности. Существенно повысился удельный вес платежей населения в оплате жилищно-коммунальных услуг при снижении доли бюджетного дотирования отрасли и обеспечении адресной защиты малоимущих семей. Реализована первая в России система адресной социальной защиты населения – программа жилищных субсидий по оплате жилищно-коммунальных услуг.

В то же время очевидно, что не достигнуты основные цели жилищно-коммунальной реформы – повышение качества и надежности предоставления жилищно-коммунальных услуг за счет развития экономических отношений в отрасли, открытия рынка этих услуг для частного бизнеса, эффективного регулирования естественных монополий, стимулирования ресурсосбережения и инициативы собственников жилья. Для большинства населения реформа ассоциируется только с повышением размеров платежей за жилищно-коммунальные услуги. И поскольку именно эти настроения преобладают, следует признать, что относительная неудача реформ – это не следствие нерадивости тех или иных местных руководителей, а системное явление, требующее анализа и принятия решений на федеральном уровне. При этом специфика жилищно-коммунального хозяйства заключается в том, что, будучи одним из самых больших секторов экономики России, *отрасль рассредоточена по всей территории страны и находится в сфере ответственности органов местного самоуправления.*

Качество жилищно-коммунальных услуг с точки зрения населения

Хорошо или плохо местное самоуправление справляется с обязанностями в жилищно-коммунальной сфере? Пожалуй, важнейший показатель здесь – оценка самих потребителей услуг. Такие данные предоставлены исследованием "Граждане оценивают местное самоуправление", которое в 2003 г. было проведено исследовательской группой Центр интеллектуальных ресурсов и кооперации в области общественных наук (ЦИРКОН) по заказу Фонда "Институт экономики города" в рамках программы "Социально-экономическое развитие на местном уровне: новое качество роста", осуществляемой при поддержке Агентства США по международному развитию. Им были охвачены 9 городов, в которых проводятся различные мероприятия реформы муниципального управления, в том числе в области ЖКХ (основная группа), а также 5 городов, выбранных в качестве контрольной группы по принципу аналогии с городами основной группы. Отобранные города представляют 5 разных типов населения (по численности населения, местоположению и статусу – областной центр, районный центр и т.п.). Территориальная структура итоговой выборочной совокупности представлена в таблице 1 (города из контрольной группы выделены курсивом).

Прежде всего исследование показало, что предоставление коммунальных услуг (вода, тепло, свет и т.п.) *рассматривается населением как приоритетная задача местного самоуправления* (это упомянули более половины респондентов во всех без исключения городах). Далее по частоте упоминания следуют "благоустройство дворов и территории города" и "социальная поддержка населения: предоставление льгот, выплата субсидий, пособий" (отметим, что среди мер социальной поддержки значительную роль играют субсидии на оплату жилищно-коммунальных услуг).

Этот тезис находит свое подтверждение и в результатах других исследований. Так, по данным опросов населения, проведенных Ассоциацией региональных социологических центров "Группа 7/89" весной 2003 г. в 21 городе России, в числе наиболее актуальных "местных" проблем были названы в первую очередь "жилищно-коммунальные" (42%), финансовые и материальные (40%) и проблемы городской инфраструкту-

Территориальная структура выборочной совокупности

Тип поселения	Город	Область	Численность населения
Областные центры Европейской России	Пермь	Пермская	1 002 500
	Саратов	Саратовская	867 900
	<i>Волгоград</i>	<i>Волгоградская</i>	987 400
“Вторые” города областей	Энгельс	Саратовская	189 200
	Димитровград	Ульяновская	137 500
	Арзамас	Нижегородская	109 900
	<i>Балаково</i>	<i>Саратовская</i>	205 100
Монопромышленные центры	Бузулук	Оренбургская	86 500
	Бор	Нижегородская	62 300
	<i>Кунгур</i>	<i>Пермская</i>	75 200
Центры сельских районов	Цивильск	Республика Чувашия	11 200
	<i>Ядрин</i>	<i>Республика Чувашия</i>	10 200
Областные центры Дальнего Востока	Магадан	Магаданская	115 000
	<i>Петропавловск-Камчатский</i>	<i>Камчатская</i>	188 800

ры (31%). Таким образом, в 2003 г. впервые с начала экономических реформ было зафиксировано, что проблемы ЖКХ опередили даже бессменного "лидера" – материальные проблемы.

Исследование позволило проанализировать представления населения о текущей ситуации, а также об изменении (динамике) ситуации за прошедший год. На этой основе был разработан обобщенный индекс – *интегральная оценка удовлетворенности населения качеством предоставления муниципальных услуг*. Но прежде чем перейти к интегральной оценке, рассмотрим представления населения об одной из важнейших услуг – теплоснабжении.

Большинство респондентов во всех городах, за исключением Цивильска и Петропавловска, полагают, что в их городе отопительный сезон начался вовремя. Особенно высока доля таких ответов в Энгельсе (92%), Бузулуке (87%), Димитровграде (83%) и Арзамасе (77%). Все же от четверти до трети горожан в половине городов не удовлетворены сроками начала отопительного сезона. Больше всего недовольно население в Петропавловске-Камчатском и Цивильске: здесь более половины опрошенных сказали, что в их домах отопление было включено позже, чем следует.

Согласно оценкам населения, *ситуация с теплоснабжением в городах, где проводились опросы, выглядит достаточно благополучной*: подавляющее большинство опрошенных (от 70% до 97%) утверждают, что в текущем сезоне отопление в их домах и квартирах отключали достаточно редко или даже практически никогда. Исключение составил лишь Саратов, где каждый четвертый респондент указал на то, что отопление в их городе отключали часто (25%).

Анализ оценок жителями 14 городов *изменения характера теплоснабжения* в текущем сезоне по сравнению с предыдущим показал, что *население достаточно редко отмечает его ухудшение*: доли таких ответов составили всего 2%–6% (они были выше лишь в Саратове и Арзамасе – соответственно, 12% и 10%). В подавляющем большинстве случаев участники опроса высказывали мнение, что ситуация не изменилась или что отопление стали отключать реже. Особенно часто *положительные изменения* отмечались в ответах респондентов из Петропавловска-Камчатского (59%), а также Бузулука и Балакова (по 30%).

Очевидно, что оценка теплоснабжения определяется не только фактом подачи тепла, но и *субъективным восприятием* температуры в квартире (доме) как комфорт-

Интегральная оценка удовлетворенности населения качеством предоставляемых муниципальных услуг

	Средняя в целом	Средняя по основной группе	Средняя по контрольной группе	Пермь	Саратов	Волгоград	Энгельс	Димитровград	Арзамас	Балаково	Бор	Бузулук	Кунгур	Цивильск	Ядрин	Магадан	Петропавловск-Камчатский
Значение индекса (интегральной оценки)	0,73	0,84	0,54	0,66	0,20	0,67	0,91	1,30	0,92	0,47	0,93	0,98	0,48	0,63	0,34	1,03	0,75

ной. Понятно также, что температура в доме зимой зависит от нескольких факторов (в том числе не зависящих от качества теплоснабжения, к примеру, от состояния оконных рам и т.п.). Тем не менее в большинстве городов достаточно высокая доля жителей (от 25% до 39%) считает, что в их квартирах холодно (а в Саратове и Балакове таких ответов оказалось большинство – по 61%). Несколько реже такого рода утверждения звучали в ответах участников опросов из Петропавловска-Камчатского и Кунгура (соответственно, 12% и 18%).

Выше было отмечено, что во всех городах относительно невысокий процент жителей высказывал мнение, что отопление в их домах в текущем году стали отключать чаще, чем в прошлом. В оценке же того, стало ли в их квартирах в этом году теплее или холоднее, жители отнюдь не так единодушны. Если сравнивать только доли тех, кто отметил какое-либо изменение, мы увидим, что в 6 городах население чаще отмечало ухудшение ситуации: по их оценкам, холоднее стало в домах Саратова, Балакова, Ядрина, Арзамаса и Волгограда. В 6 других городах чаще утверждалось, что температура в квартирах повысилась. Жители Цивильска, Петропавловска-Камчатского говорили об этом особенно часто – соответственно, 59% и 51%. Улучшение отмечали и в Магадане, Энгельсе, Кунгуре и Бузулуке.

По данной услуге какой-либо зависимости оценки качества теплоснабжения от численности населения городов и принадлежности к основной и контрольной группам не выявлено. Однако в целом различия между основной и контрольной группой достаточно существенные.

Значения обобщенного показателя – *интегральной оценки удовлетворенности населения качеством предоставления муниципальных услуг* – для каждого города (и средние оценки) приведены в таблице 2. Как видно, четко выделяются три группы городов – с высокой, средней и низкой величиной индекса.

К первой группе можно отнести 6 городов, для которых значение индекса заметно выше среднего (от 0,91 до 1,3) – Димитровград, Магадан, Бузулук, Бор, Арзамас, Энгельс. То есть здесь удовлетворенность населения предоставленными муниципальными услугами в целом (по крайней мере в тех сферах, которые анализировались в данном исследовании) находится на более высоком уровне, чем в других городах. Заметим, что кроме Магадана, среди городов этой группы нет как областных центров, так и самых маленьких городов. В наименьшей степени в целом удовлетворены качеством предоставления общественных услуг жители 4 городов – Саратова, Ядрина, Балакова и Кунгура (значение индекса от 0,2 до 0,48). В остальных городах интегральная оценка удовлетворенности предоставлением услуг близка к средней (от 0,63 до 0,75): Ци-

вильск, Пермь, Волгоград и Петропавловск-Камчатский (три областных центра и один город из числа самых маленьких в выборке).

Таким образом, интегральная оценка удовлетворенности муниципальными услугами в целом выше в городах основной группы. В числе городов с наиболее высокими значениями индекса удовлетворенности нет ни одного города из контрольной группы: в городах, где реформа муниципального управления не проводится, интегральная оценка населением удовлетворенности предоставляемыми услугами имеет либо наиболее низкие из всей выборочной совокупности значения (как в Балакове, Кунгуре и Ядрине), либо средние (как в Волгограде и Петропавловске-Камчатском). В городах, где активно проводятся реформы, также чаще всего отмечаются положительные изменения.

Роль местного самоуправления в предоставлении жилищно-коммунальных услуг

Исследование, о котором речь шла выше, было проведено в условиях, когда функции местного самоуправления в предоставлении жилищно-коммунальных услуг определялись Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" 1995 г. В нем акцент был сделан исключительно на вопросах управления муниципальной собственностью. Законом также предусматривалось, что в компетенцию местного самоуправления входит социальная поддержка населения.

Крупнейшая общероссийская программа адресной помощи малообеспеченным гражданам – субсидии на оплату жилищно-коммунальных услуг – осуществлялась, за отдельными исключениями, на местном уровне и из средств местных бюджетов. Кроме того, федеральным законодательством предусматривались значительные льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг населению различных категорий граждан. Они составили основную часть так называемых нефинансируемых федеральных мандатов – не обеспеченных источниками доходов расходных полномочий муниципалитетов по исполнению нормативно-правовых актов федерального уровня. Только наиболее крупные из таких мандатов оцениваются в 3–4% ВВП, то есть около 20–25% доходов консолидированных территориальных бюджетов Федерации [Христенко, 2002]. По оценкам Института экономики города, общий объем государственных обязательств по льготам на предоставление услуг в сфере ЖКХ, транспорта и социальной защиты населения, предусмотренных федеральным законодательством, составляет примерно 145 млрд руб. в год, но финансируется менее чем на 50%. При этом за прошедшие 6 лет доходы местных бюджетов уменьшились на 23–25% [Чернявский, Вартапетов, 2003], а многократные попытки отменить нефинансируемые льготы и программы успехом пока не увенчались. Муниципалитеты были вынуждены решать проблемы за счет выпадающих доходов предприятий жилищно-коммунальной сферы [Исследование... 2001].

Новая версия Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 6 октября 2003 г. существенно изменила территориальные и финансовые основы местного самоуправления. Она предусматривает проведение масштабной административно-территориальной реформы и соответствующий передел собственности не только между муниципальными образованиями разных типов, но и между системой местного самоуправления и государством. Вводятся три типа муниципальных образований: поселение, муниципальный район и городской округ, каждое со своими обязанностями и полномочиями. В отличие от действующего законодательства по проекту закона список вопросов, находящихся в местном ведении, будет закрытым и обязательным для исполнения.

Соответственно, несколько изменились и функции местного самоуправления в ЖКХ. По новому закону, к вопросам местного значения поселения относятся "организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом... организация строительства и со-

держания муниципального жилищного фонда... организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора" (ст. 14). К вопросам местного значения муниципального района относятся "организация в границах муниципального района электро- и газоснабжения поселений... организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов" (ст. 15). К вопросам местного значения городского округа относятся "организация в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом... организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда... организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов" (ст. 16). В то же время вопросы социальной поддержки населения, в том числе предоставления жилищных субсидий, по новому законодательству больше не относятся к компетенции местного самоуправления.

Таким образом, знак равенства между коммунальными сетями и муниципальной собственностью больше не ставится, что отражает требования сегодняшнего дня. Однако привлечение частного бизнеса в коммунальную сферу – задача крайне сложная и для местного самоуправления, и для государственной власти. В этой области существует масса концептуальных проблем.

Новое законодательство не обеспечило необходимой ясности в вопросе о полномочиях и ответственности государства и местного самоуправления за положение дел в ЖКХ. По большому счету, все коммунальные услуги, которые получает население, связаны с пятью видами потребляемых ресурсов и обслуживающих систем. Это газоснабжение, электроснабжение, водоснабжение, канализация, а также теплоснабжение. Хотя ответственность за обеспечение коммунальными услугами лежит на органах местного самоуправления, реально они могут отвечать только за то, что находится в их полной компетенции, – за те услуги, которые оказываются на локальных товарных рынках, в частности за тепло- и водоснабжение. Тарифное регулирование – это некий компромисс между поставщиками и потребителями с точки зрения того, какое качество услуг граждане хотят иметь в конкретном поселении. В любом случае это ответственность самого местного сообщества, которую нужно выражать через соответствующие институты – через органы местного самоуправления. При этом нужны достаточно жесткие методические правила того, как это делать, единая методологическая база, закрепленная на федеральном уровне.

Понятно, что с электроснабжением и газоснабжением ситуация принципиально иная, и здесь должны быть иные подходы. Рынки газо- и электроснабжения носят общегосударственный или региональный характер.

Однако сегодня регулирование ценовой политики в коммунальном секторе не осуществляется, исходя из масштаба рынков. Действующее законодательство устанавливает несколько механизмов формирования тарифов:

- исходя из видов собственности на имущество регулируемого предприятия (например, органы местного самоуправления устанавливают тарифы только для предприятий, находящихся в муниципальной собственности);

- по видам производимой продукции (например, тарифы на газоснабжение устанавливаются только на федеральном и региональном уровне).

В этих условиях местное самоуправление не может полноценно исполнять свои обязанности по жизнеобеспечению населения. Представляется, что для повышения эффективности его работы необходимы законодательные изменения в области тарифной политики. К исключительным полномочиям Российской Федерации целесообразно отнести создание единой методологической базы для регулирования тарифов на федеральном, региональном и муниципальном уровне. Единые принципы тарифного регулирования увязывают изменения тарифов на газ и электрическую энергию с изменением тарифов на тепловую энергию, водоснабжение и водоотведение, а также с возможностью конечных потребителей (промышленности, населения и бюджетных организаций) оплатить услуги по новым тарифам. Процесс формирования тарифов должен заключаться в поиске компромисса между техническими задачами и финансовыми потребностями поставщиков услуг и платежеспособным спросом.

Конкретные решения относительно установления тарифов для регулируемых предприятий должны приниматься на уровне, который соответствует масштабу рынка. Тарифы на продукцию (товары, услуги) предприятий регионального масштаба (типичный пример – предприятия АО-энерго, региональные газоснабжающие системы) должны регулироваться на уровне субъектов Российской Федерации. На муниципальном уровне должны регулироваться тарифы как муниципальных предприятий (которые создаются муниципалитетами для решения вопросов местного значения), так и не муниципальных предприятий, если их деятельность не выходит за рамки конкретного муниципального образования, а также тарифы для компаний, управляющих объектами, находящимися в муниципальной собственности (вне зависимости от формы собственности самих управляющих компаний), и тарифы предприятий, оказывающих услуги (реализующих товары) на монопольных локальных рынках (ведомственные котельные, водоводы и т.д.). Наиболее сложные проблемы коммунального хозяйства, как уже упоминалось, связаны сегодня в целом с разграничением функций между общественным и частным секторами.

Разграничение полномочий между общественным и частным секторами

Сегодня уже очевидно, что главный ресурс, который необходимо использовать с точки зрения изменения ситуации в жилищно-коммунальном секторе, – определение правил взаимоотношений и оптимальной пропорции между властью и бизнесом, а также создание мотивации для того, чтобы сфера ЖКХ была привлекательной для бизнеса. По существу, у власти есть два ресурса, которые определяют ее отношение к коммунальному сектору. Первый – это собственность. Кто управляет сегодня муниципальной собственностью в ЖКХ? В подавляющем большинстве случаев здесь работают унитарные предприятия, которые находятся вне рамок реальных рыночных отношений. Объективно говоря, унитарные предприятия являются продолжением административных структур органов местного самоуправления.

Второй ресурс – регулирование, связанное с тем, что в коммунальном секторе работают в основном естественные монополии. Уже упоминалось о необходимости изменения ключевых подходов к тарифному регулированию. Пока оно подталкивает тех, кто работает в этом секторе, к абсолютно неэффективному поведению и к увеличению затрат: чем больше себестоимость, тем больше шанс получить более высокий тариф. Сегодняшние правила сформулированы таким образом, что отрасль работать нормально – ресурсосберегающе, эффективно – просто экономически не должна. Не изменив эти правила, бесполезно говорить о привлечении сюда бизнеса, которому нужна мотивация к эффективности.

Остановимся в первую очередь на проблемах тепло- и водоснабжения и канализации. Сегодня недостатки унитарных предприятий, сохранения прямого государственного или муниципального управления для всех очевидны. Возможные альтернативы можно разделить на три подхода.

Первый условно назовем "немецкой" или "североевропейской моделью", когда коммунальные предприятия тепло- или водоснабжения являются акционерными, основной пакет акций которых (или все 100%) принадлежит муниципалитету. Эта модель сейчас в России обсуждается как наиболее привлекательная.

Вторая возможность организации взаимодействия власти и бизнеса – муниципальная собственность на инженерные инфраструктурные объекты и управление ими бизнесом на контрактных условиях. Муниципалитет формирует конкретную среду в сфере управления своим имуществом, *конкуренцию не на рынке, но за рынок*. Эта модель сейчас интенсивно развивается по всему миру, но законодатели ее – французы, поэтому назовем ее условно "французская модель".

Наконец, третья модель – модель полной приватизации, когда коммунальные объекты переходят в полную собственность частных компаний. В сфере водоснаб-

жения только два государства – Великобритания и Чили – пошли по этому пути. Назовем модель "английской".

На наш взгляд, недостаток первой модели состоит в том, что она ориентирована не на реальный бизнес. Конечно, это лучше, чем унитарные предприятия: модель "вписывает" муниципальные акционерные общества в единую правовую среду, создает инструменты управления ими, создает систему взаимоотношений между властью и этими акционерными обществами через институты совета директоров и т.д. Но она не решает ключевую задачу – формирование эффективного частного менеджмента. Все политические риски, связанные с влиянием муниципалитета на этот бизнес, остаются. Они не формализуются в рамках конкретных отношений. Бизнес не пойдет в эти предприятия, потому что влияние власти на них критически велико, и оно перманентно. Эта форма организации ориентирована на получение бюджетных денег.

Второй путь, связанный с закреплением собственности за органами местного самоуправления и с привлечением частного бизнеса для управления этой собственностью, на наш взгляд, крайне привлекателен для России. Сфера коммунального обслуживания – сфера социальная, высокорискованная для России в силу наших климатических проблем, огромной территории и ряда других особенностей. Эта сфера даже в благополучной Великобритании сейчас вызывает серьезные конфликты, так как требует очень серьезной правовой среды и культуры взаимоотношений между публичным характером предоставления услуг и интересами частного бизнеса. У нас таких отношений нет, как нет и четкого правового поля.

Нужно отметить, что вариант, при котором собственность остается муниципальной, а работает на ней частный бизнес, – путь, по которому сейчас идут в первую очередь страны третьего мира. И это понятно: в Западной Европе принципиальные решения о вопросах управления коммунальной инфраструктурой принимались гораздо раньше. Но в то же время это путь, по которому сейчас активно пошла Восточная Европа. Можно говорить о формах контрактных отношений между управляющей организацией – частным бизнесом и органом местного самоуправления. Это может быть договор о возмездном оказании услуг или договор аренды, но в конечном счете это будет то, что сейчас в России не работает из-за отсутствия законодательства, – концессионное соглашение. Разница между этими договорами – в распределении обязанностей и рисков. Смысл договора концессии состоит в том, что полную ответственность за состояние коммунальной инфраструктуры несет частный оператор. Для этого заключается контрактное соглашение, формируется соответствующая тарифная политика, концессионер принимает на себя определенные инвестиционные обязательства. В этой ситуации задача органов местной власти – не принимать участие в управлении, а отслеживать через систему мониторинга, через систему целевых показателей, насколько концессионер выполняет свои обязанности, справляется со своей задачей.

Сегодня высказывается много опасений, что привлечение частного оператора приведет к резкому повышению тарифов. На наш взгляд, страхи эти несколько преувеличены. Сегодня сектор отличается крайней неэффективностью – как технологической, так и управленческой. И все оплачивается потребителями. Первая задача бизнеса – превратить эти деньги в собственные доходы. Институт экономики города просчитывал варианты данной схемы. Вот только несколько цифр по системам водоснабжения: потери воды в системах – до 50%, излишняя численность персонала – до 30%, перерасход электроэнергии до 25%. Здесь кроются колоссальные возможности для того, чтобы заниматься реальным бизнесом.

Таким образом, нужно сказать, что новое законодательство о местном самоуправлении, указав на обязанность муниципалитетов организовывать процесс предоставления жилищно-коммунальных услуг (а не только самостоятельно их предоставлять), не предлагает необходимых для этого стимулов. Чтобы привлечь бизнес в ЖКХ, необходимо решить три ключевые законодательные задачи на федеральном уровне. Это законодательство о финансовом оздоровлении предприятий ЖКХ, о концессиях в ЖКХ и о принципах тарифного регулирования.

Факторы риска для инвесторов

Новое законодательство о местном самоуправлении уделяет большое внимание вопросам финансового выравнивания положения муниципалитетов с различной собственной экономической базой. Обратная сторона этой проблемы – высокая зависимость муниципальных финансов от бюджетов вышестоящих уровней. Возможность прогнозирования бюджетных доходов и расходов муниципалитетов на срок, достаточный для окупаемости вложений в инфраструктуру, очень ограничена. По оценкам Института экономики города, в связи с принятием нового закона доля собственной прогнозируемой доходной базы (местных и закрепленных налоговых доходов и неналоговых доходов) сокращается с 25% до 22%, то есть предсказуемость бюджета на самом деле снижается. При этом доля трансфертов увеличивается (с 34% до 67%), а рост этой доли – показатель вертикальной несбалансированности бюджетов. Все это говорит о централизации и снижении уровня финансовой автономии и стабильности местных бюджетов.

В такой ситуации снижается инвестиционная привлекательность как самих муниципалитетов, так и коммунальной сферы, которая до сих пор серьезно зависит от бюджетных дотаций. Пока муниципалитеты остаются заложниками внешних рисков, введенных через систему межбюджетных отношений, доверие инвесторов и кредиторов находится под угрозой. А ведь для привлечения капитальных вложений в инфраструктуру, производящую так называемые "общественные услуги", доверие необходимо муниципальным образованиям, как воздух.

В качестве меры по оздоровлению муниципальных финансов новое законодательство о местном самоуправлении предлагает финансировать исполнение государственных полномочий только за счет субвенций. Сокращение нефинансируемых социальных мандатов безусловно необходимо. Однако есть определенные сомнения, удастся ли это положение реализовать на практике. Местному самоуправлению *вменяется в обязанность* исполнение государственных полномочий, которые ему будут переданы решением Федерации или субъектов Федерации, и только решение суда является основанием для отказа от этой деятельности. Весьма вероятно, что до момента судебного разбирательства, муниципалитетам придется (как и сейчас) самим нести ответственность перед жилищно-коммунальными предприятиями за компенсацию выпадающих доходов от предоставленных льгот и т.д.

При этом вопрос о достаточности средств на осуществление государственных полномочий в новом законе не ставится. Методика расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета или бюджета субъекта Федерации для осуществления соответствующих государственных полномочий, определяется федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации (ст. 19, ч. 6, п. 3). Этот вопрос оказывается вне контроля органов местного самоуправления. А. Новиков выделяет целый ряд рисков, которые возрастают с принятием нового закона. Это:

- риск недоучета операционных расходов местной администрации на осуществление государственных полномочий в силу невозможности оспорить методику расчета субвенций, закрепленную законом субъекта Российской Федерации;
- риск недоучета общего требуемого уровня расходов на осуществление государственных полномочий в силу невозможности оспорить методику расчета субвенций, закрепленную законом субъекта Российской Федерации;
- риск утраты финансовой гибкости в силу невозможности быстрого изменения методики расчета;
- риск утраты финансовой гибкости в силу невозможности отклонить передаваемые к осуществлению государственные полномочия;
- риск снижения качества решений, принимаемых местной администрацией;
- риск снижения управленческой автономии главных должностных лиц местной администрации в связи с нагрузкой по осуществлению государственных полномочий;

- риск вытеснения "вопросов местного значения" государственными полномочиями из поля ответственности глав местных администраций;
- риск снижения финансовой автономии за счет политизации и злоупотребления немотивированными интервенциями в управление местными финансами (при временной финансовой администрации) [Новиков].

Для инвесторов все это означает риски снижения доходной базы заемщика по независящим от последнего причинам. Вышесказанное позволяет утверждать, что с принятием нового Федерального закона "Об основных принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" привлекательность муниципалитета как заемщика снижается (что означает более высокую требуемую доходность его обязательств, а следовательно, больше средств на обслуживание долга). Возможности финансирования инвестиций в основные фонды коммунальных предприятий за счет внешних заимствований сокращаются. В результате более привлекательными становятся другие формы финансирования капитальных вложений – концессия (когда частный оператор ответствен за новые инвестиции в основные фонды) и собственные заимствования муниципальных предприятий, занимающихся предоставлением жилищно-коммунальных услуг (примерно эквивалентно выпуску муниципальных облигаций, обеспеченных доходами конкретного проекта).

Заметим, что возможное ухудшение финансового состояния муниципалитета является фактором риска по еще одной причине: возможно снижение собираемости тарифных платежей и рост дебиторской задолженности со стороны бюджетных организаций. Для коммунальных предприятий это означает снижение выручки при том же уровне издержек и также снижает инвестиционную привлекательность соответствующих коммунальных служб.

Проблемы переходного периода

Закон вступает в силу с 1 января 2006 г. Таким образом, переходный период займет примерно два года. Пожалуй, самой болезненной в ближайшее время станет проблема передела собственности. По Конституции РФ права частной, муниципальной и государственной собственности равны. Однако в связи с изменением списка вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления неясно, как будет делиться собственность между ними и органами государственной власти. Например, теперь в компетенции местного самоуправления могут находиться только вопросы первичной медицинской помощи. А что произойдет с крупными многопрофильными больницами, которые до сих пор находились в муниципальной собственности?

Большую популярность получила концепция "собственность следует за полномочиями". Предлагаемое безвозмездное перераспределение муниципального имущества в порядке, определяемом Правительством РФ, на наш взгляд, имеет очень шаткие правовые основания. Единственный легальный путь – выкуп подобных объектов собственности для государственных нужд. Однако средств на это нет и не будет. В любом случае можно ожидать крупных политических конфликтов и большого числа судебных разбирательств.

Ситуация с объектами коммунальной инфраструктуры вызывает особую тревогу. Сейчас очень многие объекты ЖКХ находятся в собственности муниципальных районов. Поскольку вопросы предоставления жилищно-коммунальных услуг переходят в ведение поселений, им же должна перейти собственность на объекты ЖКХ. Но как будет происходить "раздел" сетевой инфраструктуры ЖКХ и предприятий с их кредиторской задолженностью в 270 млрд руб.? По крайней мере до того, как начинать разграничивать имущество, нужно решить проблему кредиторской и дебиторской задолженности предприятий ЖКХ, иначе новое поселение может получить в качестве "подарка" муниципальное предприятие, обремененное такими долгами, что само поселение окажется банкротом. Непонятно и то, почему поселение вообще должно брать на себя

обязательства, возникшие в другом муниципальном образовании, причем как результат, в первую очередь, неправомерных действий на федеральном уровне.

Потенциально конфликтный передел собственности увеличивает риски инвесторов, так как создает неопределенность относительно того, кто в результате окажется собственником основных фондов (имущества/активов) и какова будет его способность погашать свои обязательства. Кроме того, передача собственности на объекты ЖКХ на уровень поселений означает ее разукрупнение. Поэтому нельзя исключить возникновения проблем, связанных с координацией работы коммунальных служб. Чтобы все это не отразилось на их функционировании, имеет смысл, чтобы управление им было укрупненным. Думается, целесообразно делегировать ответственность органу управления на межпоселенческом уровне или частному предприятию, управляющему коммунальной инфраструктурой на основе либо контракта на управление, либо договора аренды, либо концессионного соглашения.

Есть еще один риск переходного периода, связанный с тем, что проведение такой крупномасштабной реформы требует очень большого количества административных работ – изменения границ муниципальных образований, перераспределения собственности, проведения выборов в органы местного самоуправления. Таким образом, в ближайшие два года муниципалитеты будут чрезвычайно заняты разделом имущества, собственности, земли и власти. В результате под угрозой может оказаться решение многих насущных проблем, стоящих перед муниципалитетами, прежде всего проблем в сфере ЖКХ, которые просто отодвинутся на задний план.

В целом приходится сделать вывод, что принятие нового закона по вопросам местного самоуправления не создает стимулов для активизации реформы ЖКХ. Однако очевидно, что попытки реформировать коммунальные службы исключительно из Центра обречены на провал. Задача создания на государственном уровне эффективной системы мотивации как с положительными, так и с отрицательными стимулами для всех задействованных в этой системе субъектов, в первую очередь органов местного самоуправления, еще ждет своего решения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Исследование нефинансируемых федеральных мандатов в Российской Федерации. М., 2001.

Новиков А. Предложенный вариант реформы местного самоуправления – свидетельство высокого политического риска в Российской Федерации: комментарии к проекту Закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” // www.urbaneconomic.ru.

Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами. М., 2002.

Чернявский А., Вартапетов К. Финансовая децентрализация и местное самоуправление в период реформ // Вопросы экономики. 2003. № 10.