

О. Бессонова, С. Кирдина, Р. О'Салливан

РЫНОЧНЫЙ
ЭКСПЕРИМЕНТ
В
РАЗДАТОЧНОЙ
ЭКОНОМИКЕ
РОССИИ

О. Бессонова, С. Кирдина, Р. О'Салливан

**Рыночный эксперимент в
раздаточной экономике России**
Демонстрационные проекты
в жилищном хозяйстве

Новосибирск - 1996

ББК У9(2Р)0-872+С556.420
Б53

Издается в авторской редакции

Бессонова О. Э., Кирдина С. Г., О'Салливан Р.

Б53 Рыночный эксперимент в раздаточной экономике России. Демонстрационные проекты в жилищном хозяйстве. — Новосибирск: Изд-во Новосиб. ун-та, 1996. — 312 с.

ISBN 5-7615-0410-3

В книге излагаются основы новой теории институционального развития России. С точки зрения этой теории, экономическая система России представляет собой прогрессивную, развивающуюся по объективным законам раздаточную экономику, переживающую в 1990-е гг. период институционального обновления. Доказательствами полученных выводов служат исторический анализ институтов раздатка и результаты экономико-социологического мониторинга рыночного эксперимента в отрасли жилищного хозяйства, осуществлявшегося в 1992-1996 гг.

Для специалистов в области социологии, экономики и жилищного хозяйства, а также для всех тех, кто интересуется проблемами исторического и современного развития России.

Б $\frac{0605010401}{Ю63(03)-96}$ Без объявл.

ББК У9(2Р)0-872+С556.420

ISBN 5-7615-0410-3

© Бессонова О. Э.,
Кирдина С. Г.,
О'Салливан Р., 1996

От авторов

На рубеже второго тысячелетия процессы экономического развития России вновь привлекли внимание всего мира. От того, в какую сторону пойдут преобразования в этой стране, в значительной мере зависят возможности глобального устойчивого развития. Основные коллизии были связаны с тем, станет или не станет Россия рыночной страной. Однако выбор пути определяется не желаниями людей, а закономерностями институционального развития российской экономики, которые до настоящего момента еще не осознаны.

В предлагаемой читателям книге российская экономика представлена в новом понимании как прогрессивная экономика раздаточного типа. Основные законы и институты раздаточной экономики России складывались и совершенствовались в процессе всей ее истории. При этом этапы стабильного развития сменялись периодами институциональных изменений. В эти периоды каждый раз происходило обновление устаревших институтов раздатка за счет встраивания и приспособления новых элементов, выработанных современной цивилизацией.

Период институциональных изменений 1990-х гг. представляет собой рыночный эксперимент в раздаточной экономике России. В это время по всей стране проводились многочисленные Демонстрационные проекты, задачей которых являлась отработка рыночных способов хозяйствования. По сути Россия в эти годы представляла собой такой же Демонстрационный проект общенационального масштаба. В книге на основе данных четырехлетнего экономико-социологического мониторинга показаны его основные результаты.

Авторы уверены, что итогом рыночных преобразований станет обновленное институциональное устройство раздаточной экономики, которое позволит России вновь занять достойное место в мировом сообществе. При этом будут найдены способы эффективного экономического развития и сочетания коллективных ценностей с сохранением личностного потенциала каждого человека.

май 1996, г. Новосибирск

* * *

Авторы признательны всем официальным лицам и организациям г. Новосибирска, которые в период 1992-1996 гг. содействовали проведению мониторинга рыночного эксперимента в городском жилищном хозяйстве. Эксперимент проводился в соответствии с Соглашением о технической помощи в проведении реформ жилищного сектора между Правительством Российской Федерации и мэрией г. Новосибирска, с одной стороны, и Агентством США по международному развитию, с другой стороны. В связи с этим Демонстрационные проекты в жилищном хозяйстве осуществлялись при поддержке первого и второго мэров г. Новосибирска Индинка Ивана Ивановича и Толоконского Виктора Александровича, руководителей Департаментов мэрии Пугачева Геннадия Александровича, Воронова Виктора Александровича и Казанова Анатолия Михайловича, зам. главы администрации Ленинского района Анисимова Владимира Александровича.

Авторы адресуют благодарность работникам Комитета жилищно-коммунального хозяйства мэрии г. Новосибирска за оказанные консультации и предоставление официальной информации: его руководителю Митяеву Михаилу Евстратовичу, начальнику планового отдела Ковалевой Тамаре Александровне, начальнику отдела эксплуатации и внедрения новых форм Богомоловой Татьяне Михайловне, начальнику отдела жилищной инспекции Ряскину Владимиру Владимировичу, а также начальнику отдела технического надзора за капитальным ремонтом Мозуляк Татьяне Ивановне.

При анализе Демонстрационных проектов большую помощь авторам оказали работники жилищного хозяйства Ленинского района, в котором проводился первый эксперимент: руководитель Управления жилищного хозяйства Сокольников Владимир Васильевич, начальник планового отдела Нициевская Светлана Павловна, начальник Жилищного управления-1 Качалова Людмила Анисимовна, директор ЖЭУ-26 Гаврикова Александра Ильинична.

Особую признательность за сотрудничество и заинтересованное обсуждение результатов мониторинга авторы выражают руководителям новых компаний и реформируемых жилищных организаций: менеджерам Демонстрационных

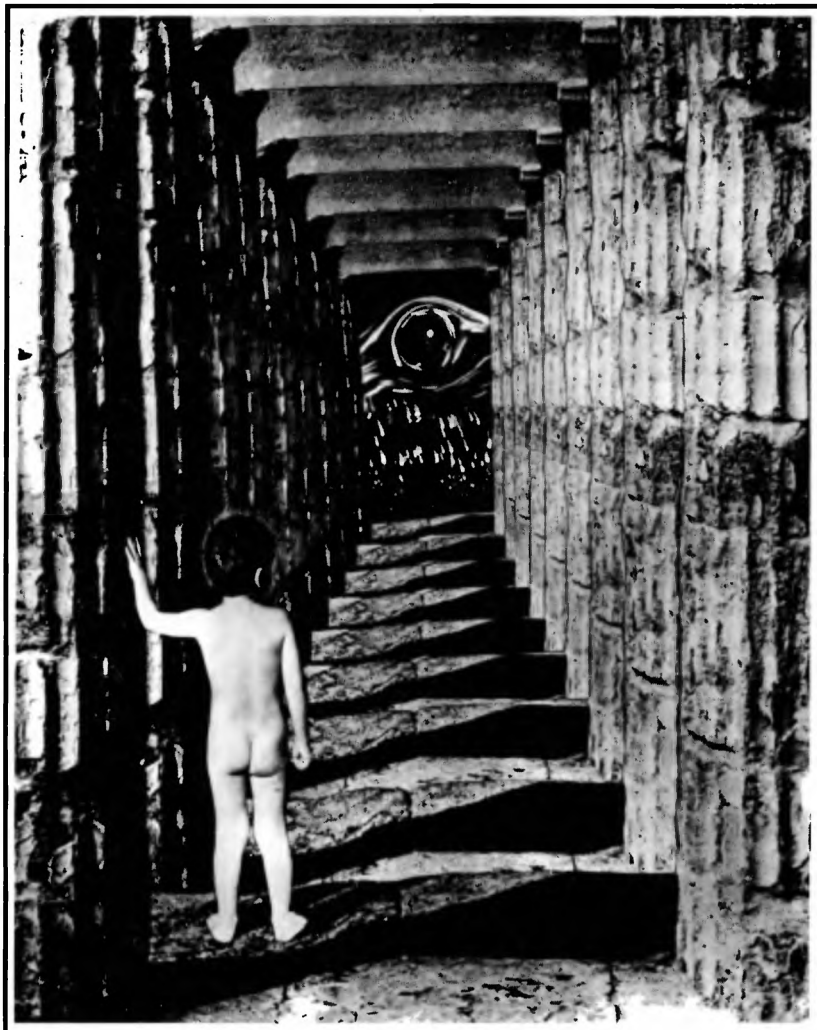
проектов Коломейцевой Марии Анатольевне, Полуяновой Наталье Владимировне, Соловьевой Ольге Васильевне, Гришаеву Виталию Александровичу, директору первого муниципального унитарного предприятия "Жилищник" Машанову Сергею Викторовичу, директору ТОО "ЖЭУ-81" Сенникову Константину Анатольевичу.

В разное время идеи, развиваемые в этой книге, обсуждались с сопредседателем Интерцентра академиком Заславской Татьяной Ивановной, профессором Манчестерского университета Теодором Шаниным, зам. главного редактора "ЭКО" Бусыгиным Владимиром Петровичем, экспертом по новым рыночным формам Протопоповым Михаилом Олеговичем, которым авторы благодарны за заинтересованное отношение и поддержку.

В то же время выводы о результатах и роли рыночного эксперимента, изложенные в настоящей книге, отражают исключительно точку зрения авторов и базируются на разработанных ими теоретических и методологических положениях.

Глава 1

Основы теории институционального развития России



Многочисленные попытки объяснить процессы развития российской экономики с помощью заимствованных зарубежных теорий уже более ста лет оказываются безрезультатными. России необходима собственная теория институционального развития, объясняющая логику происходящих в ней общественных процессов и изменений. Такая теория может быть построена при признании объективного характера российских экономических и социальных отношений.

В первой главе книги излагаются основы новой теории институционального развития России. С точки зрения этой теории Россия представляет собой прогрессивно развивающуюся экономическую систему раздаточного типа, переживающую в 1990-е гг. очередной период институционального обновления.

§1. Исторический анализ институтов раздаточной экономики¹

Современная экономика России представляет собой закономерный результат эволюционного развития экономических отношений. Специфика сформировавшихся экономических отношений определяется характеристиками природной среды и способами ее освоения, сложившимися в начальные периоды истории российского государства.

Причины того, почему в России не стали развиваться рыночные отношения, хорошо известны. Историческая литература накопила массу свидетельств о непроходимых дорогах, огромных расстояниях и суровом климате. Общий вывод о неразвитости товарно-денежных отношений в России заключался в том, что "потеря на обмене превысила бы прибыль".² В этих условиях ориентация на индивидуальные выигрыши при обменах и торговле не могла выступать в качестве основы экономических отношений, как это было при развитии рынка.

Выживанию древнего российского государства в условиях низкого плодородия обрабатываемых земель способствовало возникновение раздаточной экономической системы, которая на протяжении всей его многовековой истории обеспечивала воспроизводство земли и других природных ресурсов как источников общественного благополучия.

В ходе эволюции раздаточной экономической системы вырабатывались и развивались свойственные ей экономические институты, в которых закреплялись основные отношения между людьми в процессе освоения территории и хозяйствования.

Основу раздаточной экономической системы составляет служебная организация труда, которая определяет правила экономической деятельности всех членов общества при использовании общественных ресурсов.

¹ Автором исходных положений и понятий теории институционального развития раздаточной экономики России является О.Э.Бессонова (см. Раздаточная экономика как российская традиция // *Общественные науки*. - 1994. - № 3. - С.37-49).

² Бродель Ф. *Время мира*. - М.: Прогресс, 1992. - Т.3. - С.19.

При служебной организации труда любая общественная деятельность - производительная, управленческая, военная и др. - приобретает характер служебного труда. Служебный труд носит обязательный характер, обусловленный внешними по отношению к каждому человеку условиями, и означает выполнение определенных, предписанных обществом функций. В России служебная организация труда означала, что государство закрепляло за всеми слоями населения определенные обязанности. Схематично эти обязанности делились на два основных вида. Одни должны были служить по хозяйственным и военным делам, другие - кормить тех, кто служит.

В X в. первые русские князья были призваны служить позвавшим их племенам, а именно, защищать и приумножать русскую землю. В ответ славянские племена наложили на себя обязанность платить дань для прокормления князя с его дружиной и, если надо, служить в его дружине. На протяжении всей истории российского общества служебная организация труда поддерживала это разделение обязанностей. Государевы служилые люди и податное население Российской империи сменились государственными служащими и рабочими-и-крестьянами, составлявшими основу податного населения предыдущих эпох.

Итак, в России служебная организация труда охватывала все занятое население: от государя и помещиков до крестьян и рабочих. Служебная организация труда с самого начала подразумевала идею служения, разделяемую большинством российского населения. При этом основное содержание этой общей идеи менялось на разных этапах исторического развития - от христианства до коммунизма.

Служебный труд означал, что все слои населения осуществляют отдачу трудовых усилий в разных формах и в том объеме, в каком требуется. В свою очередь, для осуществления службы все члены общества получали право пользования определенной частью общественных ресурсов, находившихся сначала в княжеской, а затем в государственной и в государственной собственности.

Князья, начиная с XI в., активно использовали землю для привлечения на службу. С XIV в. связь между землей и службой становится неразрывной, постепенно правило "кто

служит, тот пользуется землей” приобрело и оборотную сторону “кто пользуется землей, тот служит”. Этот принцип заставлял российских государей расширять границы государства для все новых и новых земельных пожалований. Российская земля в этот период стала и условием, и целью службы, полностью приобретая характер служебной. К XVII в. собственность стала делиться на виды по тому объему прав, которые выдавались вместе с земельными пожалованиями. Это были срочные, поместные и вотчинные владения. Срочные земли выдавались на определенный срок, поместные - пожизненно, вотчина - с правом наследования и купли-продажи. В советский период не только земля, но практически все общественные ресурсы - заводы, жилье, объекты социальной сферы, коммуникации и т.д. стали иметь служебный характер и не подлежали отчуждению во владение отдельных лиц. Тем самым на территории России сформировалась государственная собственность, имеющая общественно-служебный характер. Для ее обустройства во все большей мере использовались централизованные производственные системы, которые окончательно сформировали коммунальный характер материально-технологической среды.

На всем протяжении русской истории имущество отдельных граждан образовывалось в результате *пожалования, дарствования, государского данья, раздач*. Все, что давалось в форме земли, продуктов и денег, называлось *жалование, дача, надел*. Современный язык сохранил и демонстрирует сущность “дач”, которыми называются выделенные за городом участки земли. Раньше наряду с земельными дачами были *хлебные дачи, натуральные дачи и денежные дачи*. Главная расходная статья государственной росписи XVIII века - *окладные дачи* - перекочевали в современную финансовую систему под названием “окладов”.

Правила и нормы раздач вырабатывались на протяжении всей истории формирования экономической системы России. В начальный период раздачи проявлялись в форме жалования дружине, получавшей от князя пищу, одежду, коней и оружие. В удельный период, когда русское общество разделилось на уделы, главным объектом раздач становится земля. Принципы первых земельных раздач были выработаны на основе двух критериев. Согласно первому, князь мог получить во

владение только ту волость, которой до него владел его отец. Другим критерием получения земли было следующее правило, которое зафиксировано в летописи: “владение волостями условливалось степенью на родовой лестнице”, т.е. чином. Эти два условия слились в одном слове и образовали исторически первое название землевладения - “вотчина”. Вотчина означает передаваемое от отца (отчича) владение, полученное в соответствии с родословным рангом (чином).

Со второй половины XV в. вырабатывались правила раздачи земли для поместного землевладения. В.Ключевский записал эти правила следующей формулой: “оклад - по чину, дача - по вотчине, придача и к окладу, и к даче - по количеству и качеству службы”.³ Из этой формулы видно, что раздаточная система вырабатывала сложные принципы для обеспечения ее внутреннего развития и балансировки. С целью стимулирования “придача” зависела от продолжительности и исправности службы, а для ограничения дифференциации размер земельной дачи был обратно пропорционален вотчинам. К концу XVIII в., когда продвижение по службе определялось в основном выслугой лет, формула раздачи земельного поместья свелась к раздаче по чину.

В начале советского периода были выработаны нормативная база натуральных раздач и тарифная сетка денежных должностных окладов, при которой объем натуральных и денежных раздач соответствовал должностному положению работников. Таким образом, выработанное на ранних этапах экономической эволюции правило раздач - каждому по чину - не потеряло в России универсального характера и является неотъемлемым принципом раздаточной системы.

Одновременно с выработкой правил раздач в системе общественно-служебной собственности складывались правила сдач. На основе этих сдач затем формировались доходы казны, сначала княжеской, затем государевой, впоследствии государственной, служащей источником для содержания государственных служб и финансирования общих хозяйственных расходов.

³ Ключевский В.О. Курс русской истории. Соч. в 9 том. - М.:Мысль, 1990. - Т.2. - С.210.

В России казна формировалась в основном за счет дани, подати, оброков. С приходом князей славянские племена сдавали им мед, меха и воск, а также выполняли разнообразные повинности. Сдаточные отношения в этот период приобрели форму дани и имели разнообразные воплощения в виде *урока*, *полюдья* или *повоза*. Старинное слово *данье*, означающее вклад, принос, дар, выявляет сущность отношений сдачи. По смыслу - это добровольная или принудительная передача продуктов или труда. Это выразилось в финансовой категории "дань", которую русская финансовая система сохраняла вплоть до XVIII в.

В удельный период российской истории возникла специфическая форма сдачи продукции в виде *кормов*. Местные управители того периода сами собирали мясо, печеный хлеб, сено, для чего в определенное время объезжали свои округа. Доля собранного шла в казну в пользу князя и центральных управителей. В период реформ местного управления Ивана Грозного кормления сначала были нормированы, а затем и вовсе заменены государственным оброком. Вплоть до конца XIX в. российское население облагалось различными оброками. Они были столь разнообразны по форме и содержанию, что вызывали дискуссии относительно их природы. П.Милюков, анализируя ход этих дискуссий, выявил их общую характеристику: "оброк - это подать с разных угодий"⁴, розданных в пользование.

На разных этапах реформ раздаточной экономики России шел поиск адекватной меры сдачи части произведенного продукта, о чем свидетельствуют периодические изменения податной единицы обложения. Главные принципы, которыми руководствовались реформаторы любого периода, состояли в поголовном обложении всего населения пропорционально возможностям каждого в соответствии с общественными нуждами на каждом историческом этапе. До XIX в. эти возможности, как правило, определялись величиной земельного надела и количеством трудоспособных членов семьи. Например, для коррекции объемов сдач крестьянами при изменении

⁴ Милюков П. Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия. Реформа Петра Великого. - С.-Петербург: Тип. В.С.Балашова, 1892. - С.45.

условий использовался механизм передела через крестьянские общины. В.О.Ключевский, анализируя сущность общинного союза, видел в нем исключительно финансовый механизм, в котором земля в общине распределялась соразмерно с рабочей и податной мочью крестьян, т. е. земля делилась между дворами по наличным рабочим силам каждого и делилась принудительно.⁵

Подать представляла собой наиболее распространенное и обобщенное название сдач. Производительное население Российской империи с точки зрения казны называлось *податным*. В термине “подать” заложен принцип сдач в ответ на раздачу. Это означает, что каждый должен был отдавать часть произведенной продукции в соответствии с выданными условиями производства (землей), т. е. “по-дати”, по тому, что дано.

В современном языке аналогичные отношения передачи произведенного продукта для последующей раздачи также выражались термином *сдача*: сдача урожая, сдача объекта, сдача жилого дома и т.д. В плановой советской экономике ХХ в. постоянно контролировалось, чтобы произведенная, а затем сданная государству продукция была пропорциональна тем ресурсам (основным и оборотным фондам), которыми располагала первичная экономическая организация. Другими словами, в плановой экономике также соблюдался принцип сдач “по-дати”, что объясняется внутренней логикой раздаточных отношений.

В ходе спонтанной эволюции раздаточная система выработала принципы сдаточно-раздаточных отношений: “от каждого - по-дати, каждому - по чину”. Такое соотношение должно было обеспечивать эффективное функционирование общественно-служебной собственности, поскольку предполагало, что выполнение каждой функции, во-первых, адекватно вознаграждается, а во-вторых, эти функции выполняются с необходимой общественной пользой. Поэтому развитие раздаточных систем возможно лишь при условии *закона соответствия сдач и раздач*.

⁵ Ключевский В.О. Курс русской истории. Соч. в 9 том. - М.:Мысль, 1990. - Т.3. - С.212-215.

По его логике, если объем раздач для какого-нибудь хозяйства или территории превышал сложившийся уровень, то возникало активное стремление попасть именно туда. Это обстоятельство всегда использовалось российским правительством и при освоении новых территорий, и при создании новых отраслей. Так, в XVI в. заселение монастырских земель шло значительно успешнее потому, что земельные пожалования соединялись со щедрыми податными льготами. Общеизвестна и практика советской власти привлечения населения на хозяйственное освоение новых территорий путем повышения денежных и материальных раздач по сравнению со стандартным уровнем.

Действие закона сдач и раздач на протяжении всего исторического развития России выражалось также в поиске эффективного соотношения между податным и служилым населением, или между управленцами и группами производительных работников. Таким образом, закон соответствия сдач и раздач действует как в отношении всех хозяйствующих субъектов, так и в отношении занятых работников.

Имманентным атрибутом раздаточной экономики являются деньги и цены, обслуживающие сдаточно-раздаточные отношения. Только при этом они имеют иное происхождение и иную природу, чем в рыночной экономике.

Само слово *денга* пришло из татарского языка в период татаро-монгольского ига. Им обозначалось все, что завоеванные славянские племена вынуждены были отдавать в виде дани. Но и после освобождения от татарского ига термин "деньги" использовался в русской финансовой практике как синоним сборов: *данные деньги, стрелецкие деньги, ямские деньги*. Деньги обслуживали как сдаточные, так и раздаточные потоки. Достаточно широко использовались *денежные дачи*, выплачиваемые в соответствии с чином, поместным окладом, характером и ходом службы.

Несмотря на то, что по мере развития российского государства деньги играли в экономике все более заметную роль, в XVI-XIX вв. потоки сдач и раздач носили в основном натуральный характер. К XX в. раздаточная система приобрела смешанный натурально-денежный характер, поскольку денежные оклады стали значительно дополнять натуральные раз-

дачи. В советский период для населения натуральные раздачи представляли собой бесплатное получение жилья, медицинских услуг, образования и т.п. Организации получали натуральные раздачи в виде производственных зданий и сооружений, земельных угодий, основных средств производства.

Регулировка потоков сдач-раздач осуществлялась посредством устанавливаемого масштаба цен, с помощью которых менялось направление ресурсов из одного хозяйства в другое, от одной территории к другой. Эту практику начало осуществлять еще московское правительство в XVII в. В этот период была установлена двойная система цен на хлеб, поступающий в казну: одна - *казенная приимочная*, другая - *казенная отдаточная*. Система ценообразования советского периода также имела в своей основе два вида цен: *сдаточные*, по которым продукция сдавалась государству, и *отпускные*, по которым она выдавалась. Таким образом, в ходе экономической эволюции раздаточная система, используя деньги как экономический инструмент, начала заменять ими как более удобными натуральные потоки сдач-раздач. При этом цены стали выступать в качестве меры сдач и раздач.

В зависимости от масштабов общественного разделения труда и локализации хозяйства (в рамках отдельного крестьянского двора, в рамках крупного поместья или в масштабах всего государственного хозяйства) выделяются три этапа в развитии сдаточно-раздаточных отношений.

На первом этапе в древней Руси часть продукции отдается князьям в виде дани, не меняя процесса общинного или семейного воспроизводства. Этот процесс организовывался и управлялся старшим рода. Избранный старшина был распорядителем занятий, хранил общественную казну, вносил подати, раздавал пищу и одежду, наказывал за проступки. На втором этапе, в период поместного землепользования, вся земля и часть средств производства (скот, посевные материалы) раздаются ступенчато (от государя - помещикам, а от них - крестьянам) при соответствующих двух потоках сдач от производителя: один - в государственную казну в виде подати и повинностей, другой - помещику в виде оброка и барщины. На третьем этапе в едином раздаточном государственном хозяйстве вся произведенная продукция сдается, а все средства

производства и предметы потребления раздаются либо в натуральном виде, либо через посредство денег. Здесь имеет место случай наиболее полного разделения труда и преобладания государственного обеспечения.

Каждому этапу развития раздаточной экономики соответствовал свой *механизм балансировки сдач и раздач*, который выражался в основном экономическом документе того времени. На первом этапе правила сбора дани определялись княжеской грамотой. На втором этапе координация потоков сборов и выдач происходила на двух уровнях: государственном - с помощью государственной росписи и локальном - посредством "книг сборов и выдач", имеющихся у каждого помещика и монастыря. На третьем этапе единой государственной "книгой" сдач-раздач становится государственный план.

Определяя экономическую систему России как раздаточную, не следует упрощать все многообразие экономических взаимодействий. На всем протяжении истории проявлялись и жили особой жизнью отношения, отличные от раздаточных. В широком смысле нераздаточные отношения - это обмены "дачами", т.е. тем, что получено в результате раздачи, или тем, что произведено с розданных средств производства. Такого рода обменные отношения часто рассматриваются как рыночные, хотя и имеют принципиально отличную от них природу. Взаимодействие раздаточных и нераздаточных отношений происходит в разных формах - конфликтных, теневых, партнерских.

Например, в XVI в., когда натуральные сдачи частично заменялись денежными, правительство тем самым стимулировало развитие торговли хлебом, точно также как выдавая право купли и продажи поместий, оно создавало возможности для торговли земельными участками. В XVIII-XIX вв. широкое распространение получила практика мены поместья с денежными придачами. В современной практике аналог этих отношений сохранился при обменах жилья. Все эти нераздаточные отношения лишь поддерживали определенные балансы в раздаточной системе.

Механизмы функционирования раздаточной экономики обусловили специфику ее управленческих структур, которые

начали складываться еще на заре истории России. Такими специфическими организационными формами стали ведомства. Это российское изобретение относится еще к удельному периоду отечественной истории, когда при дворе Великого князя сложилась целая система административных служб, управители которых назывались в актах удельного времени *бояре введенные*. Российские ведомства прошли сложный путь эволюции от *наказов и путей* княжеского периода через *приказы* Ивана Грозного и *коллегии* Петра I к министерствам советского периода. Логика спонтанного появления новых ведомств наглядно демонстрирует, как расширялись хозяйственные службы вслед за изменением границ Российского государства и расширением его внешних и внутренних задач. Именно ведомства позволяли структурировать сложную экономическую реальность раздаточной экономики.

Ведомственная организация требовала определенного порядка по координации служебных функций внутри ведомств и породила управленческую иерархию. Каждому уровню иерархии предписывался определенный набор обязанностей и ответственности. На разных исторических этапах функцию управления выполняли разные сословия. В княжеский период - бояре, которые руководствовались *родословцем* (особым списком, определяющим знатность рода и высоту чина). К XVIII в. их сменили дворяне, для которых правила занятия служебных мест определялись в *табели о рангах*. В советский период чиновники-управленцы стали именоваться по названию их служебного реестра - *номенклатура*.

Ведомства и управленческая иерархия являются неотъемлемыми чертами управленческой модели, характерными для раздаточной экономики России на всех этапах ее исторического развития.

Самой распространенной и активной реакцией на несоответствие потоков сдач-раздач и дефекты в системе управления были жалобы, которые выполняли роль обратной связи. Действительно, если в этой системе получить что-либо можно только путем *пожалования*, то это означает необходимость просить о пожаловании, т. е. *жаловаться*. Именно так и поступало российское население в тех случаях, когда было не удовлетворено той или иной ситуацией. Челобитные и жалобы

имели настолько повседневный характер на протяжении всей российской истории, что являются одним из важнейших исторических документов любой эпохи. На протяжении всего своего развития экономическая система России совершенствовала свойственные ей механизмы обратной связи, искала и находила наиболее адекватные формы для сигнализации об отклонениях от нормальной ситуации. Таким сигнальным и корректирующим механизмом стали жалобы, исходящие от всех слоев населения и со всех уровней управления.

Еще первые русские князья отправлялись с дружиной к подчиненным племенам, чтобы, по выражению С.Соловьева, "исполнять свои обязанности относительно народонаселения".⁶ По жалобам своих подданных князь вершил суд и расправу, изменял величину дани. В период существования кормленщиков выработался порядок должностной ответственности по жалобам. История сохранила факты, когда по окончании срока очередного кормленщика обыватели, потерпевшие от произвола управителей, могли жаловаться на его действия, если находили их неправильными. В результате многие наместники, проигрывая такие тяжбы, лишались не только нажитых на кормлении "животов", но и старых своих наследных имуществ, платя убытки истцов и судебные пени.

На земских соборах XVII в. жалобы выражались в форме докладов представителей челобитчиков "обо всяких нуждах своей братии". При Петре I было создано специальное ведомство по приему челобитных и жалоб - рекетмейстерство. Право жаловаться давалось или отбиралось наряду с имущественными пожалованиями. Так, при Екатерине II право крепостного крестьянина жаловаться на помещика было отменено специальным указом.

В советский период существования раздаточной экономики жалобы продолжали являться для нее главным сигнальным элементом. Поскольку любая жалоба включает три компонента: неудовлетворенность ситуацией, обоснование этой неудовлетворенности и просьбу о решении ситуации, вся совокупность жалоб в определенный период дает полную картину наиболее проблемных участков хозяйства. Так, в 60-е гг. XX

⁶ Соловьев С. История России с древнейших времен: В 18 кн. - М.: Мысль, 1988. - Т.1. - С.215.

в., когда на фоне относительных успехов в производстве жилищная и социальная сферы сильно отставали в развитии, шел нескончаемый поток жалоб, вызвавший в конечном счете жилищную реформу.

Советская экономика довела до совершенства механизмы прохождения жалоб и принятия решений по ним. Каждый человек и каждый хозяйственник имели право жаловаться, но не каждая жалоба являлась руководством к действию. Необходима была критическая масса жалоб на каждом уровне иерархии, чтобы жалобы попадали на рассмотрение следующего иерархического уровня. Чем выше положение жалующегося, тем больший вес имела жалоба, поскольку чем выше уровень управления, тем для большего числа хозяйственных ячеек необходима была координация потоков сдач и раздач. В результате жалоба приобретала соответствующий вес, от которого зависели очередность и объем выделения ресурсов. Количество жалоб выступало индикатором сбалансированности системы в целом и каждого ее уровня, а их минимизация была критерием эффективности деятельности управляющих в раздаточной системе. Таким образом, жалобы предстают не как явление бытовой культуры населения, а в качестве важнейшего сигнального механизма функционирования раздаточной системы.

Исторический анализ развития хозяйства России показывает, как под влиянием объективных условий происходило становление экономической раздаточной системы. Ее законами являются, во-первых, служебная организация труда, во-вторых, балансировка потоков сдач и раздач, в-третьих, механизм жалоб, выступающих в качестве обратной связи. На каждом историческом этапе в раздаточной экономике формируется система управления, которая призвана обеспечивать эффективное функционирование всей раздаточной системы. Периодически в связи с изменением условий хозяйствования и усложнением социальной структуры модель управления перестает решать проблемы экономического развития. Один из таких этапов экономика России переживает в 1990-е гг. в период рыночных преобразований. Как и прежде, на современном этапе развития раздатка идет спонтанный поиск новых организационных форм, в результате которых будут усовершенствованы институты раздаточной экономики.

§2. Институциональные изменения в период рыночных реформ

Рыночные реформы России 90-х гг. представляют собой процесс институциональных преобразований, затрагивающих все отрасли раздаточной экономики. Ожидалось, что в ходе реформ будет изменен институт собственности и внедрены рыночные формы и методы хозяйствования. Схематически направления рыночных преобразований раздаточной экономики показаны на рис.1.1.

Макроэкономическая среда любого общества определяется типом экономической системы (блок 1). В отличие от рынка, российская экономика, как было показано в предыдущем параграфе, представляет собой **раздаток**, или экономическую систему раздаточного типа.

Основным законом функционирования раздаточной экономики является закон соответствия величин сдаточных и раздаточных потоков - натуральных и финансовых. Поддержание этого соответствия осуществлялось центральными органами с помощью государственного плана на основе системы нормативов и тарифов. Саморегуляция экономики обеспечивалась механизмом жалоб, представляющих собой сигналы обратной связи. В них фиксировались отклонения количества и качества получаемых ресурсов (услуг) от установленных нормативов. Трудовые отношения регулируются всеобщими законами обязательного служебного труда посредством штатных расписаний и должностных окладов (тарифных ставок). Такое устройство институциональной среды определяет права деятельности всех хозяйствующих субъектов.

Система экономических отношений раздаточного типа характерна для обществ, в которых сформировался высокий уровень коммунальности материально-технологической среды (блок 2).

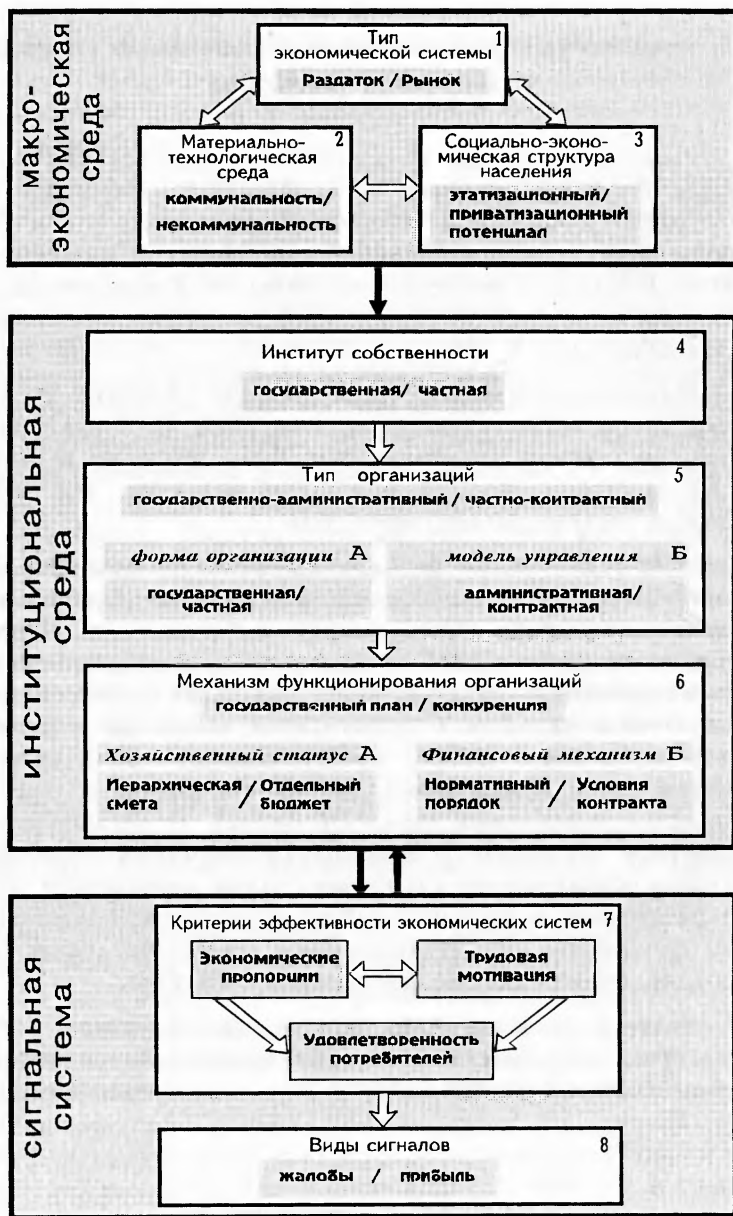


Рис 1.1. Схема институциональных изменений раздаточной экономики в ходе рыночных реформ

Коммунальность означает такое устройство материально-технологической среды, при котором все ее части представляют единую нерасчленимую систему и не могут быть обособлены без угрозы ее распада. Такая коммунальная инфраструктура является общественным благом и условием выживания всего общества. Функции по поддержанию и развитию коммунальной инфраструктуры выполняет не совокупность частных субъектов, реализующих свои собственные интересы, а государство, выражающее общественный интерес. Оно создает соответствующую систему управления и через центральные органы определяет общие правила пользования коммунальной инфраструктурой для всех хозяйствующих субъектов.

В ходе исторического развития коммунальность материально-технологической среды в России постоянно возрастала. При этом центр тяжести все больше переносился с природной среды (земельных ресурсов, лесов, недр и др.) на материально-техническую инфраструктуру. В настоящее время коммунальность характерна для всех отраслей российского государственного хозяйства, обслуживаемых единой энергетической системой, централизованными коммуникациями тепло- и водоснабжения, системой железнодорожного транспорта.

Коммунальность в жилищном хозяйстве России выражается в наличии единых систем жизнеобеспечения для основной части жилищного фонда. Устройство этих систем таково, что на каждом участке поддерживаются установленные стандарты обслуживания и единые условия пользования.

Характер материально-технологической среды формирует определенную социально-экономическую структуру населения (блок 3). Коммунальному характеру среды соответствует преобладание в структуре населения групп, признающих ведущую роль государства в обеспечении функционирования коммунальной инфраструктуры. Такие группы населения составляют **этатизационный потенциал** общества.⁷

Устойчивость этатизационного потенциала обусловлена историческим опытом выживания поколений, показавшего адекватность раздаточной экономической системы комму-

⁷ Этатизм (от франц. *etate* - государство) означает реализацию права государства активно участвовать в хозяйственной жизни общества.

нальному характеру материально-технологической среды российского общества. В жилищном хозяйстве этатизационный потенциал формируется в результате проживания большей части населения в государственном жилищном фонде. Государство определяет права его использования и несет основные затраты на содержание жилья.

Определенное сочетание типа экономической системы, характера материально-технологической среды и социально-экономической структуры населения создает макроэкономическую среду каждого общества, в которой осуществляется его хозяйственная жизнь. Для России характерна раздаточная макроэкономическая среда, коммунальный характер инфраструктуры и высокий этатизационный потенциал населения.

Для макроэкономической среды рыночного типа характерны некоммунальность материально-технологической среды и преобладание приватизационного потенциала населения. **Некоммунальность** означает технологическую обособленность элементов материальной инфраструктуры и возможности их самостоятельного функционирования. В некоммунальной среде развиваются рыночные отношения, или **рынок**, основным регулятором которого является закон соответствия спроса и предложения. В рыночных условиях в социально-экономической структуре населения преобладают группы, ориентированные на частные способы организации экономической жизни, которые составляют **приватизационный потенциал** (от англ. private - частный, личный) населения. В жилищной сфере рыночных стран преобладает частное домовладение в виде индивидуальных домов, частного арендного сектора, кондоминиумов и т.д. Обеспечение теплом, водой и др. осуществляется, как правило, с помощью обособленного обслуживания, размещенного непосредственно в зданиях.

Макроэкономическая среда раздаточного и рыночного типа формирует соответствующую институциональную среду. В свою очередь природа институциональной среды выражается типом базового института собственности (блок 4).

В современной раздаточной экономике базовым является **институт государственной собственности**. Сущностью государственной собственности в раздаточной экономике является

то, что государство, являясь владельцем основных ресурсов, несет ответственность за их использование в интересах всего общества. Оно раздает и закрепляет части государственной собственности за хозяйствующими субъектами. При этом государство определяет соответствующие правила ее использования и объем сдачи продукции или услуг всеми хозяйствующими субъектами. Государство также задает и опосредует все экономические связи.

Частная собственность в рыночной среде представляет собой закрепление обособленных объектов во владении отдельных лиц, групп лиц или организаций, использующих эту собственность в соответствии со своими интересами. При частной собственности взаимодействия между хозяйствующими субъектами осуществляются ими самостоятельно и регулируются законами рынка.

Базовый институт собственности определяет все институциональные элементы экономической жизни, и прежде всего **формы организации** хозяйствующих субъектов (блок 5,А). В условиях государственной собственности доминируют государственные организации. **Государственная форма** организации означает, что она учреждается центральными или местными органами государственной власти, обеспечивающими ее всеми необходимыми производственными ресурсами, при этом вся хозяйственная деятельность полностью регулируется государством. В рыночной экономике преобладают организации, создаваемые частными лицами с целью получения прибыли на рынке, т.е. **частные формы**.

В рыночной и раздаточной институциональной среде формируются **модели управления** (блок 5,Б), представляющие собой способы координации деятельности хозяйствующих субъектов, позволяющие наиболее эффективно организовать производство в конкретно-исторических условиях.

Накануне рыночных преобразований раздаточной экономики 90-х гг. в государственных организациях существовала административная модель управления. **Административная модель управления** характеризуется иерархическим устройством, при котором нижестоящие звенья управления находятся в прямом подчинении вышестоящего звена, концентри-

рующего в своем распоряжении финансовые и материальные ресурсы.

Основной моделью управления в современной рыночной экономике является **контрактная (договорная) модель**. При такой модели управления все хозяйствующие субъекты являются самостоятельными и между ними формируются горизонтальные отношения на основе контрактов (договоров).

Комбинация формы организации и модели управления задает **тип организации** (блок 5). Каждый исторический период в развитии рыночной или раздаточной институциональной среды характеризуется доминированием определенного типа организаций. Для раздаточной экономики 30-80 гг. таким типом являлись **государственно-административные организации**. В современной рыночной экономике основным типом представляют **частно-контрактные организации**.

Рыночная и раздаточная институциональная среда характеризуются разными **механизмами функционирования организаций** (блок 6). В раздаточной экономике России накануне рыночных реформ механизмом функционирования организаций, балансирующим сдаточные и раздаточные потоки, являлся государственный план. В рыночной экономике соответствие спроса и предложения обеспечивается механизмами **конкуренции**.

Различие механизмов функционирования проявляется в специфике хозяйственных статусов организаций и действующих финансовых механизмов. **Хозяйственный статус** характеризует уровень хозяйственной самостоятельности организации (блок 6, А).

Сутью хозяйственного статуса государственно-административных организаций в условиях государственного планирования являлась **иерархическая смета** доходов и расходов, что означало включенность всех смет нижестоящих уровней административного управления в сметы вышестоящих организаций. Тем самым в рамках иерархической сметы каждое верхнее звено управления полностью контролирует финансовое положение своих нижних звеньев. Для частных организаций в рыночной институциональной среде

характерен **отдельный бюджет**, в пределах которого организации самостоятельно осуществляют финансовую политику.

Финансовый механизм представляет собой способы получения организациями финансовых средств и правила их использования (блок 6,Б). Сущностью финансового механизма в государственно-административных организациях раздаточной экономики являлся **нормативный порядок** определения всех основных источников финансовых средств, их поступления и использования. В частно-контрактных организациях в институциональной рыночной среде финансовый механизм определяется в соответствии с **условиями контрактов**.

Саморегуляция экономической системы любого типа и коррекция соответствующей ей институциональной среды осуществляется на основе сигнальной системы. Сигнальная система включает в себя критерии эффективности экономических систем и виды сигналов, в которых естественным образом отражается степень достижения заданных критериев эффективности.

Критерии экономической эффективности (блок 7) включают в себя три группы взаимосвязанных показателей. **Экономические пропорции** представляют собой основные соотношения в использовании производственных ресурсов, позволяющие наилучшим образом обеспечивать **удовлетворенность потребителей**. В рамках одной отрасли хозяйства экономические пропорции - это соотношение средств, затрачиваемых на организацию управления процессом производства, материальные затраты и привлечение услуг со стороны, а также на заработную плату работников. Уровень заработной платы в сочетании с другими трудовыми стимулами задает **характер трудовой мотивации** в разных типах организаций для всех категорий работников - от рядового работника до управленца.

Если критерии эффективности рыночных и раздаточных экономических систем идентичны, то **виды сигналов** (блок 8) различны.

Основным видом сигналов в рыночной экономике служит **прибыль**, которая определяется как превышение полученных доходов над произведенными расходами. Получение

прибыли частными организациями означает условие их выживания в некоммунальной среде. Если большинство организаций стабильно работают с прибылью, то рыночная экономика находится в состоянии устойчивого развития. Если же организации в массовом масштабе не зарабатывают прибыли и разоряются, то в рыночной экономике наступает кризис.

В раздаточной экономике основным видом сигналов являются **жалобы**. Жалоба представляет собой указание на нарушения в функционировании экономической системы. На каждом историческом этапе формируется соответствующий институциональный механизм, позволяющий жалобам наилучшим образом выполнять роль сигнальной системы. Для этого во всех сферах раздаточной экономики определяется порядок учета жалоб всех хозяйствующих субъектов и населения. На государственном уровне определяются правила подачи жалоб, их регистрации, норматив времени для реагирования по жалобе на всех уровнях управленческой иерархии. Обслуживанием жалоб в каждом звене экономической системы занимаются специально выделенные для этих целей работники. Кроме того, в распорядке работы каждого руководителя фиксируется время для личного приема и разбора жалоб населения по его участку работы.

В случае, когда решение поставленных в жалобах проблем своевременно происходит на тех уровнях, куда они были направлены, экономическая система находится в состоянии устойчивого функционирования. Если же уровень жалоб превышает нормальный, то они накапливаются на уровне предприятий, отраслей, территорий, а затем "выплескиваются" в средства массовой информации или направляются прямо в центральные государственные органы. Когда такие жалобы приобретают массовый характер, они свидетельствуют о кризисе раздаточной экономики. В этот период осуществляются глобальные социально-экономические реформы с целью решения накопившихся проблем. Такие периоды представляют собой периоды институциональных изменений, поскольку в них осуществляется обновление институциональной среды экономической системы.

Современный период институциональных изменений в экономике России приходится на 80-90-е гг. Его сутью яв-

ляется попытка внедрения рыночных отношений, замена базового института государственной собственности и всех основных элементов институциональной среды. Механизмами перехода к частной собственности являлись приватизация и внедрение рыночных моделей хозяйствования, что составляло содержание национального рыночного эксперимента в раздаточной экономике России.

Рыночный эксперимент охватил все отрасли экономики. В жилищном хозяйстве замена раздаточных отношений на рыночные предполагала преобразование государственной жилищной собственности и соответствующие изменения в правилах деятельности жилищных обслуживающих организаций.

Во-первых, должны были измениться правила получения ресурсов жилищными обслуживающими организациями. В системе раздаточных отношений объем необходимых материальных и финансовых ресурсов выделялся организациям государственными органами на основе плана в соответствии с долей закрепленного за ними обслуживаемого жилищного фонда. Им также предоставлялись помещения для работы и необходимая техника. При рыночных отношениях в условиях конкуренции объем необходимых средств жилищные организации получают в результате продажи своих услуг покупателю, необходимые помещения и техника ими арендуются или приобретаются на рынке.

Во-вторых, в ходе рыночных преобразований должны были измениться правила предоставления услуг жильцам, проживающим в обслуживаемом фонде. В раздаточной экономике обслуживающие организации предоставляли нормативный набор услуг, для выполнения которых им выделялись государственные средства и ресурсы. При этом возмещение затрат обслуживающих организаций осуществлялось в основном непосредственно из государственного бюджета и за счет квартирной платы, собираемой с жильцов в соответствии с установленным тарифом. При рыночных отношениях спектр и качество предоставляемых услуг полностью определяются платежеспособным спросом потребителей. Величина собираемой с них квартирной платы должна полностью покрывать издержки по предоставлению услуг.

В-третьих, должны были измениться правила приема на работу в обслуживающие организации. В раздаточной экономике работники принимаются на работу на неограниченный срок и при этом сдают в организацию свою трудовую книжку. Закрепление работника за рабочим местом означает не только возможности получения заработной платы, но и право на получение жилья, медицинские услуги, социальное страхование и др. В рыночной экономике работники принимаются на работу на определенный срок, оговоренный и закрепленный в контракте. Получаемая ими заработная плата является обычно единственным материальным вознаграждением, связанным с рабочим местом. Все остальные необходимые для жизнедеятельности товары и услуги работник самостоятельно приобретает на рынке.

В-четвертых, рыночные реформы предполагали изменение правил оценки работы жилищных обслуживающих организаций. В системе раздаточных отношений показателями успешности их деятельности является отсутствие жалоб жильцов, проживающих в закрепленном за обслуживающими организациями жилищном фонде. При рыночных отношениях показателем успешности работы должно стать наличие прибыли, зарабатываемой жилищными организациями. Это означает, что потребители оплачивают предоставляемые услуги и тем самым удовлетворены качеством обслуживания.

Такое изменение правил деятельности обслуживающих организаций означало бы замену раздаточной институциональной среды в жилищном хозяйстве на рыночную.

Одновременно предполагалось изменение базового института собственности. В жилищной сфере вместо одного владельца в виде государства, представленного своими отраслевыми и территориальными органами, должно было возникнуть множество частных владельцев. Тем самым должна была измениться институциональная среда, элементы которой приобретут рыночную природу. Это означало бы появление и распространение нового типа частно-контрактных организаций в жилищном обслуживании.

В жилищном хозяйстве рыночный эксперимент в наиболее чистом виде был реализован в Демонстрационных проектах, осуществленных в ряде городов России. Накануне и в хо-

де Демонстрационных проектов в 1992-1996 гг. в г. Новосибирске проводился экономико-социологический мониторинг рыночного эксперимента в жилищном хозяйстве.

Каждый этап мониторинга отражал существенные изменения в характере институциональной среды, связанные с возникновением новых типов жилищных организаций (рис. 1.2).

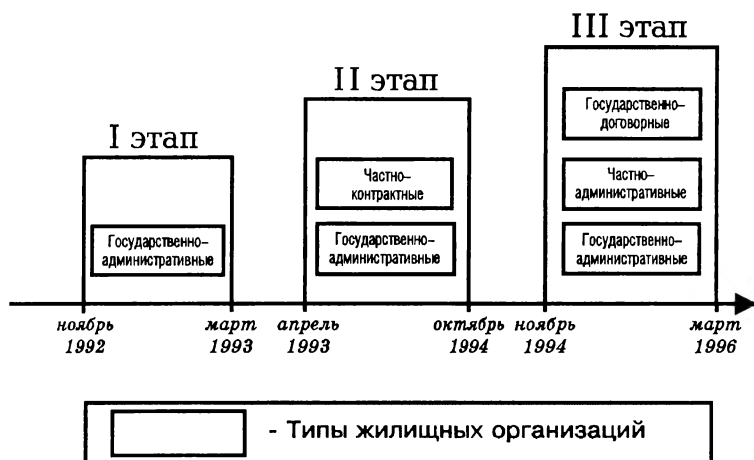


Рис. 1.2. Этапы экономико-социологического мониторинга рыночного эксперимента

До начала рыночных реформ в сфере обслуживания жилья работали организации государственно-административного типа, представленные жилищными трестами. Эти организации являлись объектами мониторинга на его **первом этапе**.

Второй этап мониторинга начался с момента реализации рыночного эксперимента в форме Демонстрационных проектов. В этот период наряду с жилищными трестами в городе стали работать менеджерские компании, выбираемые на конкурсной основе и заключившие контракты на обслуживание жилья. Они представляли собой тип частно-контрактных организаций. В этих организациях апробировались контрактная модель управления и новый механизм функционирования.

Третий этап мониторинга институциональных изменений связан с возникновением в жилищном хозяйстве новых типов организаций. С одной стороны, частно-контрактные компании на Демонстрационных проектах были заменены типом **частно-административных организаций**. Такие организации, по форме являясь частными, используют административную модель управления. С другой стороны, некоторые из государственно-административных организаций в жилищном хозяйстве преобразовались в новый тип **государственно-договорных организаций**. По форме они являются государственными, но начинают использовать новую контрактную (договорную) модель управления.

Целью проводившегося мониторинга институциональных изменений в одной из отраслей раздаточной экономики - жилищном хозяйстве - являлся сравнительный анализ механизмов функционирования всех типов организаций и выявление среди них институционально устойчивого типа, способного эффективно функционировать на современном этапе.

* * *

Рыночный эксперимент, реализуемый в Демонстрационных проектах, являлся частью реформы государственного жилищного хозяйства и всей раздаточной экономики России.

Реформа была ориентирована на массовую приватизацию жилищного фонда и повсеместное развитие частного менеджмента в обслуживании жилья разных форм собственности. В случае реализации поставленных целей рыночные формы и методы управления, предложенные Демонстрационными проектами, должны были полностью заменить государственную структуру управления жилищным обслуживанием. Такое изменение институциональной среды, ожидаемое и в других сферах экономики, привело бы, по замыслу реформаторов, к развитию рыночных способов хозяйствования.

Альтернативой такому пути является возврат к прежней системе экономических отношений и восстановление административных способов управления. Это означало бы отторжение рыночных форм хозяйствования и неспособность раздаточной экономики к реформированию.

Как правило, два этих пути рассматривались в качестве наиболее вероятных перспектив развития рыночной реформы России 90-х гг.

А насколько вероятен третий путь развития реформы? Быть может, в этот экспериментальный период будут апробироваться многообразные институциональные элементы рыночной экономики и в результате будут найдены модели управления, которые позволят эффективно решать проблемы раздаточной экономики, накопленные в период 30-80-х гг.?

Ответ на этот вопрос был получен в ходе экономико-социологического мониторинга рыночного эксперимента в жилищном хозяйстве России.

Глава 2

Проведение экономико-социологического мониторинга



Доказательность представленной в данной книге теории институционального развития России определяется тем, насколько полно ее положения объясняют внутреннюю логику современных изменений. Основой объяснения служат предъявляемые научные факты. Получение научных фактов явилось задачей мониторинга институциональных изменений, основанного на приемах и методах экономического и социологического анализа.

Во второй главе представлена методика экономико-социологического мониторинга. С помощью мониторинга стало возможным изучение современного периода институциональных изменений на примере одной из отраслей раздаточной экономики России - жилищного хозяйства. Инструментальный характер методики позволил использовать полученные на ее основе научные факты для объяснения процесса институциональных изменений всего российского общества.

§ 1. Индикаторы мониторинга

Экономико-социологический мониторинг рыночного эксперимента в жилищном хозяйстве включал в себя регулярные, периодически повторяющиеся замеры индикаторов на основе сопоставимых методических процедур. Индикаторы представляли собой количественное выражение критериев эффективности экономических систем. С их помощью на всех этапах мониторинга сравнивалась эффективность механизмов функционирования разных типов жилищных организаций.

Индикаторы экономико-социологического мониторинга образуют четыре группы, посредством которых измеряются:

- экономические пропорции;
- трудовая мотивация;
- удовлетворенность потребителей;
- жалобы жильцов.

Для измерения экономических пропорций в ходе мониторинга использовались три индикатора: издержки управления, фонд потребления (оплаты труда) и фонд материального обеспечения и ремонтов.

Издержки управления представляют собой ту часть затрат жилищных организаций, которая идет на содержание управленческого звена. В государственно-административных жилищных организациях издержки управления включали в себя фонд потребления управляющих работников треста, а в частно-контрактных организациях они равнялись величине менеджерского вознаграждения, т.е. плате за управление, выплачиваемой менеджеру или менеджерской компании в соответствии с контрактом (договором).

Фонд потребления (оплаты труда) работников представляет собой сумму выплат всем работникам, за исключением управленцев верхнего звена. В государственно-административных жилищных организациях фонд потребления - это сумма выплат всем занятым в низовых звеньях и выплат рабочим специализированных служб трестов. В частно-контрактных организациях фонд потребления включал в себя выплаты всем работникам, кроме менеджера.

Фонд материального обеспечения и ремонтов предназначен для приобретения материалов и выполнения работ по

текущему ремонту жилых зданий и внутридомовых инженерных коммуникаций. В жилищных организациях всех типов в этот фонд включаются затраты на материалы, инструменты, электроэнергию и оплату услуг подрядных строительных организаций. В жилищных трестах, в отличие от менеджерских компаний, фонд материального обеспечения и ремонтов дополнительно включал в себя выплаты рабочим трестовской ремонтно-строительной службы, с помощью которых трест самостоятельно проводил ремонты.

На основе этих индикаторов определялись пропорции в расходовании денежных средств и делались выводы об эффективности механизмов функционирования разных типов жилищных организаций.

Трудовая мотивация оценивалась на основе двух индикаторов - уровня оплаты труда и трудовой нагрузки.

Уровень оплаты труда работников разных категорий государственно-административных организаций рассчитывался на основе штатных расписаний и данных бухгалтерских ведомостей выдачи заработной платы. В жилищных трестах заработная плата имела сложную структуру и включала в себя выплаты ставок и окладов в соответствии со штатными расписаниями, разного рода премии, доплаты за совмещение профессий, увеличение зоны обслуживания, выполнение дополнительных норм и т.д. В частно-контрактных организациях уровень заработной платы представлял собой выплаты в соответствии с установленным при найме уровнем вознаграждения.

Трудовая нагрузка каждого работника определялась на основе количества занимаемых им ставок штатного расписания и нормативной нагрузки, с одной стороны, и фактически выполняемого объема работ, с другой стороны. Информация об уровне нормативной трудовой нагрузки была получена на основе данных об уровне укомплектованности штатных расписаний и должностных инструкций. Фактически выполняемый объем работ определялся на основе интервью с работниками всех уровней.

Выводы об эффективности трудовой мотивации работников осуществлялись на основе сравнения фактического уровня оплаты труда с нормативным и путем сопоставления

уровней оплаты труда в разных типах жилищных организаций. Также сравнивались уровни трудовой нагрузки занятых работников в разных типах жилищных организаций.

Измерение удовлетворенности потребителей деятельностью жилищных организаций проводилось на основе двух групп индикаторов - оценок жильцов, получаемых в ходе социологических опросов жильцов по месту жительства, и оценок технического состояния зданий, получаемых в ходе технической экспертизы.

Это было связано с тем, что жилищные обслуживающие организации решают две взаимосвязанные задачи. С одной стороны, они осуществляют текущую обслуживающую деятельность, результаты которой легко могут быть оценены жильцами. С другой стороны, жилищные организации обеспечивают сохранность здания и инженерных коммуникаций, чтобы не допустить ухудшения их физических характеристик. Оценка результатов этого вида деятельности может быть сделана только специалистами в ходе технических проверок.

Текущая деятельность осуществляется ежедневно и включает в себя поддержание санитарного состояния дворов, подъездов и подвалов, выполнение заявок электриками и сантехниками, обеспечение работы лифтов и мусоропроводов, вывоз мусора и т.п. Работа по сохранности зданий и оборудования носит капитальный характер. Она включает в себя подготовку инженерного оборудования к работе в зимний период, текущий ремонт оборудования, подъездов, частичный или полный ремонт всего здания. Такая деятельность осуществляется периодически. Текущая деятельность планируется на основании штатного расписания, предусматривающего необходимое число работников и их зарплату, а также нормативов материального обеспечения. Деятельность по сохранности технического состояния планируется исходя из необходимого объема работ, определяемого физическим износом зданий и оборудования.

В ходе мониторинга были сформулированы следующие требования, которым должны были соответствовать оценки жильцов:

- 1) полнота системы оценок, то есть оценки жильцов должны были быть взаимосвязаны и давать полное представление о состоянии жилищного обслуживания по всем направлениям;
- 2) количественная определенность в отношении измеряемого процесса, что означало построение оценок на основе анкетных вопросов с количественными шкалами;
- 3) линейный характер, т.е. увеличение или уменьшение значения показателя должно определенно соответствовать улучшению или ухудшению жилищного обслуживания.

Оценки жильцов на первых двух этапах мониторинга включали в себя пять индикаторов:

1. **Оценки стандартных направлений** жилищного обслуживания представляют собой средний балл, выставленный жильцами по каждому виду жилищных услуг из нормативного набора.
2. **Результативность выполнения заявок** жильцов показывает своевременность и качество выполнения заявок.
3. **Уровень удовлетворенности** отражает структуру жильцов, в разной мере удовлетворенных состоянием жилищного обслуживания.
4. **Интегральная оценка удовлетворенности** жилищным обслуживанием представляет собой среднее значение оценок стандартных направлений жилищных услуг для каждой опрошенной семьи.
5. **Коэффициент отчуждения** показывает долю жильцов, имевших повод для обращения в жилищные организации, но не обратившихся к ним. Он выражает уровень невыполнения положенных функций по предоставлению нормативного набора жилищных услуг.

На третьем этапе мониторинга были сформулированы дополнительные требования к оценкам жильцов, связанные с новыми задачами и опытом их применения на первых двух этапах:

- 1) однозначность интерпретации, т.е. индикатор должен выражать изменения в самом наблюдаемом процессе, а не являться отражением изменений в жилищной сфере в целом;

- 2) результативность, т.е. индикатор должен отражать не причины изменений, а результат наблюдаемого процесса;
- 3) чувствительность, т.е. индикатор должен реагировать на изменения, происходящие в период мониторинга.

Все пять индикаторов были проанализированы с точки зрения новых дополнительных требований.

Первый индикатор, отражающий оценку стандартных направлений, строился на основании следующего вопроса анкеты:

Как Вы оцениваете сегодняшнюю работу жилищной организации по обеспечению:

| | на 5 (отлично) | на 4 (хорошо) | на 3 (удовлет- воритель- но) | на 2 (неудов- летори- тельно) |
|--------------------------------|-------------------|------------------|---------------------------------------|--|
| Чистоты в подъезде | 5 | 4 | 3 | 2 |
| Чистоты дворов | 5 | 4 | 3 | 2 |
| Работы сантехников | 5 | 4 | 3 | 2 |
| Работы электриков | 5 | 4 | 3 | 2 |
| Отношения работников к жильцам | 5 | 4 | 3 | 2 |
| Содержания лифта | 5 | 4 | 3 | 2 |
| Чистоты возле мусоропровода | 5 | 4 | 3 | 2 |

Построенный индикатор оценок стандартных направлений жилищного обслуживания в наибольшей мере отвечал всем критериям отбора. Он использовался на всех этапах мониторинга и отражал уровень жилищного обслуживания всех типов организаций. Оцениваемые направления охватывали основные виды услуг, которые предоставляются жильцам в соответствии с нормативным набором. Поскольку каждое из этих направлений осуществляется соответствующей категорией персонала, то через оценки направлений одновременно замерялась эффективность работы персонала. Таким образом, через оценки стандартных направлений на всех этапах мониторинга замерялся **уровень жилищного обслуживания**.

Индикатор результативности выполнения заявок строился на основе ответов о выполнении заявок сантехниками и электриками. Шкала результативности включала в себя три градации:

- заявки, выполненные после первого обращения;

- заявки, выполненные после повторных обращений или после обращений к начальству;
- заявки, которые не были выполнены.

Этот индикатор также использовался на всех этапах мониторинга, поскольку отражал **качество жилищного обслуживания** и показывал характер реакции на обращения жильцов. Данные, полученные в ходе мониторинга, отличались от количественного учета выполнения заявок, ведущегося в жилищных организациях. В ведомственной форме учета заявка считается выполненной, если работник приходил на вызов. При этом не учитывается, была ли устранена неполадка. Такая особенность учета приводила к 100-процентному показателю выполнения заявок. В ходе мониторинга на основе ответов жильцов фиксировалось, была ли фактически выполнена заявка. Чем больше выполненных с первого посещения заявок, тем выше качество обслуживания, поскольку это означает, что причина неисправности была устранена сразу и не потребовалось дополнительных вызовов.

Индикатор уровня удовлетворенности на первых двух этапах мониторинга строился на основе ответов на вопрос: "Удовлетворены ли Вы состоянием жилищного обслуживания в целом?" по шкале от "совсем не удовлетворен" до "вполне удовлетворен". Опыт использования такого рода индикатора удовлетворенности показал, что на его основе трудно было сделать определенные выводы об удовлетворенности жилищным обслуживанием. В условиях постоянно меняющейся внешней среды на динамику этого индикатора влияли изменения в сферах, напрямую не связанных с деятельностью жилищных организаций, например, повышение уровня квартирной платы, регулярность выплаты заработной платы и возможности жильцов своевременно платить за жилье и т.д. Таким образом, этот индикатор не удовлетворял требованию однозначности интерпретации и на третьем этапе мониторинга не рассматривался.

В то же время индикатор интегральной оценки удовлетворенности соответствовал всем требованиям мониторинга. По своему построению он представляет собой распределение семей по уровню средней оценки всех направлений жилищного обслуживания. В соответствии с этим индикатором семьи подразделяются на три группы :

- неудовлетворенные, т.е. поставившие среднюю оценку от 2 до 3;
- не вполне удовлетворенные, т.е. поставившие среднюю оценку от 3 до 4;
- удовлетворенные, т.е. поставившие среднюю оценку от 4 до 5.

Поскольку этот индикатор отражал структуру жильцов с разным уровнем удовлетворенности, то на третьем этапе мониторинга он стал использоваться в качестве **оценки удовлетворенности** деятельностью разных типов жилищных организаций.

Использование индикатора отчуждения на первых двух этапах мониторинга показало, что он не являлся достаточно чувствительным к краткосрочным изменениям в деятельности жилищных организаций. Применение этого индикатора предпочтительно для анализа динамики долговременных изменений, происходящих в течение многих лет. Поэтому на третьем этапе мониторинга индикатор отчуждения не использовался.

Таким образом, на третьем этапе мониторинга оценки жильцов включали в себя не пять, а три индикатора:

- уровень жилищного обслуживания;
- качество жилищного обслуживания;
- оценка удовлетворенности деятельностью жилищных организаций.

Построение **индикатора технического состояния зданий** осуществлялось не на основе оценок жильцов, а в ходе технической экспертизы, проводившейся специалистами-экспертами. Изменения в технических характеристиках обслуживаемых зданий инерционны, зависят от срока службы и конструктивных особенностей обслуживаемых зданий. В связи с этим замер физических характеристик зданий в период мониторинга был проведен один раз, в то время как текущая деятельность жилищных организаций оценивалась каждые полгода.

Методика оценки технического состояния жилищного фонда была разработана Лабораторией научной организации труда при Производственном жилищно-ремонтном управлении г. Новосибирска в 1987-1991 гг. Эта методика использовалась для регулярной оценки работы жилищных организаций в г.

Новосибирске и других городах России. Разработанная методика предполагала работу эксперта, который на основе заданных критериев выставляет оценки состояния элементов жилых зданий и жилищного обслуживания.

Для целей экономико-социологического мониторинга методика технической экспертизы, прошедшая многолетнюю практическую апробацию, была авторами усовершенствована. От прежней методики ее отличали три момента.

Во-первых, используется новая шкала оценивания, фактически отражающая способы работы экспертов. Шкала включает в себя три градации - 2, 3 и 4, характеризующие разную степень технического состояния элементов здания.

Во-вторых, не оценивались направления текущей деятельности жилищных организаций, поскольку результаты этой деятельности были оценены на основе опросов жильцов.

В-третьих, была разработана формализованная анкета, что позволило наглядно представить и легко контролировать результаты экспертизы (Приложение 1).

На основе технической экспертизы, во-первых, был оценен уровень технического состояния зданий, обслуживаемых разными жилищными организациями, и, во-вторых, проанализированы различия в технической политике жилищных организаций, проявляющиеся в различии оценок состояния конструктивных элементов зданий.

Для измерения **жалоб жильцов** - последней группы индикаторов экономико-социологического мониторинга, использовались три индикатора. Они характеризовали три основных вида жалоб: латентные жалобы, обращения и заявки, активные жалобы (сигналы).

Латентные - (еще не проявившиеся) жалобы указывают на наличие проблем в разных направлениях жилищного обслуживания, осознаваемых жильцами, но с которыми они еще не обращались в жилищные организации.

Обращения - это заявки жильцов в жилищные организации по поводу предоставления жилищной услуги из нормативного набора.

Активные жалобы (сигналы) включают в себя обращения жильцов в вышестоящие инстанции, в средства

массовой информации, к местным властям, депутатам и т.д. по поводу проблем жилищного обслуживания, нерешенных жилищными организациями.

На первых двух этапах мониторинга анализировалась структура основных видов жалоб, выявленных в ходе опросов жильцов. На основе этого удалось в значительной мере объяснить проблемы, возникшие в ходе работы новых типов жилищных организаций. На третьем этапе мониторинга жалобы замерялись на основе ведомственного учета заявок, ведущегося в жилищных организациях, а также на основе учета обращений жильцов в вышестоящие организации по проблемам жилищного обслуживания.

§ 2. Объекты наблюдения и сбор информации

До начала рыночного эксперимента на **первом этапе** мониторинга (ноябрь 1992 - март 1993) в качестве объектов наблюдения выступали государственно-административные жилищные организации, работавшие в сфере обслуживания жилья местных органов власти и ведомств.

Представителями этого типа организаций являлись Производственное жилищно-ремонтное объединение (ПЖРО) Ленинского района и Производственный жилищно-ремонтный трест (ПЖРТ) Железнодорожного района г. Новосибирска с входящими в их состав жилищно-эксплуатационными участками (ЖЭУ) NN 26, 3 и 55, которые обслуживали сектор жилья местных советов.

Сектор ведомственного жилищного хозяйства был представлен Жилищно-коммунальными управлениями (ЖКУ) с входящими в их состав ЖЭУ завода Химконцентратов, завода Сибсельмаш и Сибирского Отделения Российской Академии сельскохозяйственных наук. Эти организации представляли основных балансодержателей ведомственного жилья в городе - промышленные предприятия и бюджетные организации.

На первом этапе мониторинга были проведены интервью с руководителями жилищных трестов и объединения, начальниками ЖЭУ, мастерами, бригадирами электриков и сантехников ЖЭУ. Общее число интервью со-

ставило 26. Были собраны данные о фактической заработной плате 812 работников всех обследованных ЖЭУ, а также работников ПЖРО и ПЖРТ Ленинского и Железнодорожного районов.

Построение оценок жильцов на первом этапе мониторинга осуществлялось на основе данных сплошного анкетного опроса жильцов 33 домов в Ленинском районе, которые были отобраны для проведения первого рыночного эксперимента в жилищном хозяйстве города. Выбранный район являлся индустриально-жилым районом города. Он являлся средним по предпочтениям населения, поскольку характеризовался средним уровнем обеспеченности объектами социально-бытовой инфраструктуры и транспортными коммуникациями.⁸

Структура домов отражала типичную застройку города и включала преимущественно пяти- и девятиэтажные дома, построенные в 50-80-е гг. в период массовой жилищной застройки (табл. 2.1).

Таблица 2.1
Структура жилищного фонда на
первом экспериментальном участке, г. Новосибирск, 1993

| | Все- го ед. | Из них построено в период: | | | Из общего числа построены из: | |
|-------------------|-------------------|-------------------------------|---------------|---------------|-------------------------------------|---------------------|
| | | 1930- 1956 | 1957 -1979 | 1980- 1992 | кир- пича | бетонных панелей |
| 2-4-этажные дома | 4 | 4 | - | - | 4 | - |
| 5-этажные дома | 23 | 1 | 22 | - | 14 | 9 |
| 9-12 этажные дома | 6 | - | 2 | 4 | 6 | - |
| ИТОГО | 33 | 5 | 24 | 4 | 24 | 9 |

Пятиэтажные дома были построены в основном в 60-70-е гг., имели малометражные квартиры (так называемые "хрущевки"), не были оборудованы лифтами и мусоропроводами. Девятиэтажки были построены в основном в 80-х

⁸ Бессонова О.Э. К вопросу о квартирной плате в СССР. // Известия СО АН СССР. - 1985. - № 3. - С.59.

годах, имели лучшую планировку квартир, были оборудованы лифтами и мусоропроводами. В массиве также имелось несколько малоэтажных домов, построенных в довоенные годы или сразу после войны. Эти старые дома после осуществления капитального ремонта могли приобрести высокие потребительские качества. В то же время до ремонта в связи с высоким износом они находились в аварийном состоянии. Например, один из таких домов являлся весьма проблемным с точки зрения жилищного обслуживания, в то время как другой такой же, но после капитального ремонта, являлся одним из самых привлекательных для проживания.

Опрос жильцов был проведен по детальной анкете, представленной в Приложении 2. Методом интервью в феврале-марте 1993 г. по месту жительства было опрошено 2073 семьи. Опрос проводился группой интервьюеров специализированной фирмы "Социум" г. Новосибирска.

Сложности разработки первой анкеты по оценке качества жилищного обслуживания были обусловлены тем, что до того времени жилищно-коммунальное хозяйство не являлось объектом специального социологического изучения. Отсутствовали отечественные методики и анкеты, апробированные в ходе исследований.

С этим была связана неразработанность системы понятий и оценок деятельности жилищных организаций, однозначно трактуемых исследователями, практическими работниками и населением. Например, термин "обслуживание" применительно к деятельности ЖЭУ воспринимался населением в 1993 г. либо с недоумением, либо с ироничной улыбкой. Поэтому требовалась специальная методическая работа по формулировке вопросов, на основе которых должна была затем строиться оценка.

Использование оценок населения в качестве измерителя состояния деятельности жилищных обслуживающих организаций осложнялось также разными представлениями жильцов об обязанностях ЖЭУ по содержанию жилья. В частности, они возлагали на жилищные организации ответственность за все проблемы с водо- и теплоснабжением, которые зачастую от тех не зависели. Поэтому необходимо было уточнить характер и причины неудовлетворенности жильцов.

Помимо оценок жилищного обслуживания накануне рыночного эксперимента, опрос ставил своей задачей получить данные о материальном положении семей, об отношении населения к рыночному эксперименту, участию в приватизации жилья, о потребностях в государственных жилищных пособиях, а также получить информацию о характере запросов на жилищные услуги.

В анкете, наряду с закрытыми вопросами, были использованы полузакрытые и открытые вопросы, причем в большей мере, чем обычно принято. Это было связано с тем, что опрос по данной проблематике был первым и необходимо было максимально полно услышать от респондентов их язык, понимание и интерпретацию проблем. Так, из общего количества вопросов закрытые составляли в анкете 52%, полузакрытые - 27 и открытые - 21%.

Использовались также стандартные приемы построения анкет, обеспечивающие надежность информации: применение контрольных вопросов и их размещение в разных частях анкеты; включение, наряду с прямыми вопросами, косвенных вопросов по одним и тем же темам.

Перед опросом всех жильцов было проведено пробное (пилотажное) обследование, итогом которого явилось снятие одних и корректировка других вопросов, вызывающих непонимание или психологическую настороженность респондентов. Например, пришлось исключить вопросы, касающиеся отношения к рыночным преобразованиям в сфере жилья, поскольку при ответе на эти вопросы у респондентов возникали самые разные ассоциации и вопрос побуждал избыточные размышления политического характера, нарушающие логику беседы и нейтральность опроса. Также были сняты или смягчены вопросы об уровне доходов, покупках и наличии некоторых видов имущества.

Успешность опроса, выражавшаяся в том, что удалось опросить 94% семей большого микрорайона, определялась значительной предварительной подготовкой. Так, от имени администрации ЖЭУ все жители были письменно по почте предупреждены о сроках проведения социологического опроса, был указан телефон, по которому жильцы могли обращаться по всем возникающим вопросам, и жильцы этим часто пользовались. Интервьюеры имели специальные удосто-

верения с тем, чтобы рассеять подозрения жильцов, так как криминогенная ситуация в городе в целом и в этих домах была неблагополучной. Например, накануне опроса в одном из домов было совершено убийство, а также неоднократно происходили квартирные кражи.

Интервьюеры отмечали высокую активность участия жителей в опросе, превышающую обычный уровень. Готовность жильцов отвечать на вопросы анкеты отражала огромное число накопившихся проблем в жилищном обслуживании и надежду на их решение.

Собранная в результате социологического опроса информация являлась уникальной для решения поставленных задач. Во-первых, значительный объем совокупности опрошенных семей позволил делать достоверные в статистическом плане выводы. Во-вторых, сплошной, а не выборочный характер опроса означал, что были представлены все социальные слои населения типичного городского района в период институциональных изменений. В-третьих, сосредоточение всех опрошенных в одном микрорайоне позволило при интерпретации результатов уменьшить влияние разнообразия внешних условий на оценки респондентов.

Оценки жильцов, полученные на основе первого анкетного опроса, дали репрезентативную картину состояния жилищного хозяйства накануне рыночного эксперимента и зафиксировали исходные показатели дальнейшего мониторинга.

На **втором этапе** мониторинга (апрель 1993 - октябрь 1994) сравнивались частно-контрактные организации, работавшие на Демонстрационных проектах, с государственно-административными организациями в сфере обслуживания муниципального жилья. Это означало, что деятельность менеджерской компании "Центр-Сирена" (Демонстрационный проект-1) сравнивалась с работой Производственного жилищно-ремонтного объединения Ленинского района, вместо которого она стала обслуживать переданный участок. По этим же индикаторам индивидуальное частное предприятие "Комфорт" (Демонстрационный проект-2) сравнивалось с Производственным жилищно-ремонтным трестом Первомайского района.

В период с апреля 1993 по октябрь 1994 гг. была проведена вторая серия интервью с руководителями жилищных

трестов и ЖЭУ, менеджерами, мастерами и рядовыми работниками. За это же время были выписаны данные о фактической заработной плате 282 работников жилищных трестов и менеджерских компаний.

На втором этапе мониторинга была проведена техническая экспертиза жилых зданий, обслуживаемых новыми компаниями и жилищными трестами. Техническая экспертиза проводилась на Демонстрационных проектах, где работали частно-контрактные организации. Одновременно сравнивалось техническое состояние обслуживаемых домов Демонстрационного проекта-1 с состоянием домов-аналогов, обслуживаемых ПЖРО Ленинского района, представлявшим собой государственно-административный тип организаций. Выбор домов-аналогов осуществлялся на основе двух критериев:

- для каждого дома на Демонстрационном проекте дом-аналог должен полностью соответствовать ему по количеству этажей, материалу стен и сроку службы одновременно;
- расположение домов-аналогов относительно центральных магистралей должно соответствовать расположению домов Демонстрационного проекта, поскольку техническое состояние домов на центральных улицах (внешний вид, прежде всего) контролируется централизованно со стороны районной и городской администраций.

На основании этих критериев было отобрано 19 домов-аналогов для сравнения технического состояния зданий, обслуживаемых частно-контрактными и государственно-административными жилищными организациями.

Опросы жильцов на Демонстрационных проектах в ходе второго этапа мониторинга проводились трижды - в октябре 1993 г., в апреле 1994 г. и в октябре 1994 г. С учетом первого этапа был получен динамический ряд оценок жильцов из 4 наблюдений.

В октябре 1993 г. на Демонстрационном проекте-1 была осуществлена почтовая рассылка анкет, рассчитанных на самозаполнение. Было собрано 1169 анкет, что составило 53% генеральной совокупности. Проведенный анализ показал репрезентативность полученной выборки.

В апреле 1994 г. оценки жильцов новых компаний сравнивались со среднегородским уровнем обслуживания муниципального жилья государственно-административными организациями. Для этих целей одновременно проводился выборочный опрос жильцов на Демонстрационных проектах-1 и 2, а также жильцов муниципального жилищного фонда, обслуживаемого жилищными трестами города.

Для городского обследования специально была построена многоступенчатая выборка (Приложение 3). На первом шаге из всего списка муниципальных домов (за исключением домов, переданных на обслуживание Демонстрационным проектам) случайным методом было выбрано 10%, т.е. 250 домов. Выборочная совокупность репрезентировала генеральную по распределению домов по районам города, материалу стен, сроку службы и этажности. На втором шаге определялось количество семей для опроса в каждом доме. Количество семей определялось на основе пропорций общей площади домов разной этажности в составе муниципального фонда города. Например, в структуре жилых строений доля 1-2-х этажных домов составляла около 12%, а их доля в общей площади жилья - всего 0.6%. Примерно столько же составляла и доля проживающего в них населения. С учетом этих соотношений было определено, сколько семей должно быть опрошено в домах разной этажности: в 1-4-этажных - 1 семья, в 5-этажных - 6 семей, в 9-12-этажных - 15 семей. Доля опрошенных семей составила 5% от всех семей, проживающих в муниципальном жилищном фонде.

Выбор квартир осуществлялся интервьюерами на основе полученных схем и инструкций с целью пропорционального представительства в выборке квартир из разных подъездов и на всех этажах. Характеристики выборки даны в табл.2.2.

Построение репрезентативной выборки позволило получить надежные, статистически достоверные результаты. Оценки жильцов выборочного городского обследования репрезентировали мнение всех проживающих в муниципальном жилищном фонде, поскольку структура домов по этажности, материалу стен, году постройки и распределению по районам города в выборке полностью соответствовали показателям генеральной совокупности.

Таблица 2.2
Характеристики выборки, г. Новосибирск, 1994

| | Демонстрационный проект-1 | Демонстрационный проект-2 | Муниципальный жилищный фонд города |
|--|---------------------------|---------------------------|------------------------------------|
| Опрошено семей | 778 | 520 | 1764 |
| Объем выборки, % от генеральной совокупности | 35 | 51 | 5 |
| Всего домов, ед. | 33 | 19 | 250 |
| в том числе, % | | | |
| - 1-2 этажа | 0 | 48 | 23 |
| - 3-4 этажа | 12 | 5 | 4 |
| - 5 этажей | 70 | 42 | 47 |
| - 6 и более этажей | 18 | 5 | 26 |

Распределение опрошенных семей по домам отражало структуру проживающего населения. Анализ демографической структуры опрошенных показал, что основные показатели семейного состава на Демонстрационных проектах и в городе в целом очень близки: средний размер семьи составлял 2.2 человека, доля работающих членов семьи - 35-36%, доля пенсионеров - 25-27%, доля детей - 23-26% и т.д. (табл.2.3).

Таблица 2.3
Демографическая структура опрошенных семей, г. Новосибирск, 1994

| | Демонстрационный проект-1 | Демонстрационный проект-2 | Муниципальный жилищный фонд города |
|---|---------------------------|---------------------------|------------------------------------|
| Средний размер семьи, чел. | 2,2 | 2,2 | 2,2 |
| Демографическая структура, % | | | |
| - дети дошкольного и школьного возраста | 23 | 26 | 26 |
| - студенты | 7 | 6 | 5 |
| - работающие | 36 | 35 | 36 |
| - пенсионеры (по возрасту и инвалидности) | 27 | 25 | 25 |
| - временно неработающие | 7 | 8 | 8 |

Таким образом, в опросах жильцов были пропорционально представлены все возрастные и социальные группы населения, и их мнения были учтены в равной мере.

В октябре 1994 г. опросы жильцов были повторены на Демонстрационном проекте-1, где новая компания проработала полтора года, и на Демонстрационном проекте-2, где новая компания проработала один год. Анализировались складывающиеся тенденции деятельности новых частно-контрактных организаций.

Опрос жильцов на втором этапе мониторинга осуществлялся по единообразной анкете, сформированной с учетом опыта первого этапа. Модифицированная анкета для проведения социологического мониторинга была значительно рационализирована, уменьшена в объеме и включала вопросы, позволяющие строить однозначно интерпретируемые и количественно определенные индикаторы уровня и качества жилищного обслуживания. Разработанная анкета и инструкция интервьюеру даны в Приложении 4. Опросы жильцов на втором и третьем этапах мониторинга проводились группой квалифицированных интервьюеров фирмы "ЭКСО" г. Новосибирска при Институте экономики и организации промышленного производства Сибирского Отделения Российской Академии наук.

Объем выборки в октябре 1994 г. составлял 35% от генеральной совокупности на Демонстрационном проекте-1 (772 семьи) и 51% - на Демонстрационном проекте-2 (520 семей). Величина выборки была определена эмпирически на основе анализа устойчивости результатов по совокупности домов в целом и по каждому дому отдельно. Кроме того, использовались контролирующие параметры устойчивости выборки - размер, состав и жилищные условия семьи.

На **третьем этапе** мониторинга (ноябрь 1994 - март 1996) частно-контрактные организации, работавшие на Демонстрационных проектах, выродились в иной тип организаций - частно-административный. Одновременно в этот период наряду с государственно-административными организациями стали работать новые государственно-договорные организации в форме муниципальных унитарных предприятий (МУП). Все три типа жилищных обслуживающих организаций этого периода являлись объектами наблюдения.

В качестве представителей типа частно-административных организаций выступили Жилищно-эксплуатационный участок Комитета жилищно-коммунального хозяйства мэрии г. Новосибирска (ЖЭУ-1 КЖКХ), работавший на Демонстрационном проекте-1, и индивидуальное частное предприятие "Комфорт", продолжавшее работу на Демонстрационном проекте-2.

Государственно-административные организации на этом этапе мониторинга были по-прежнему представлены жилищными организациями Первомайского района (ЖЭУ-73 и ЖЭУ-74), работавшими в составе районного Управления жилищного хозяйства (УЖХ), т.е. бывшего жилищного треста. Другим представителем этого типа организаций являлся ЖЭУ-23 Ленинского УЖХ.

Тип государственно-договорных организаций был представлен муниципальным унитарным предприятием "Жилищник" - первой организацией такого типа в городе, которая начала работать с июля 1994 г.

В ходе третьего этапа мониторинга сравнивалась эффективность всех типов жилищных организаций и анализировались модели управления, действующие в различных организационно-правовых формах. На основе этого анализа были сформированы принципы выделения институционально устойчивого типа жилищных организаций, в наибольшей мере отвечающего критериям эффективности.

Опросы жильцов на третьем этапе осуществлялись на основе инструментария и выборки, использованных на предыдущем этапе.

Сбор экономической информации на всех трех этапах мониторинга осуществлялся методом интервью, ежемесячно проводимых с руководителями и работниками сферы жилищного обслуживания. В период с ноября 1992 г. по март 1996 г. всего было проведено 119 интервью.

* 8%, или 9 экспертных интервью было проведено с руководителями Департаментов и отделов мэрии г. Новосибирска, в ведении которых находятся вопросы жилищно-коммунального хозяйства.

- * 13%, или 16 экспертных интервью проведено с руководством отраслевого Комитета жилищно-коммунального хозяйства города.
- * 18%, или 21 экспертное интервью было проведено с руководителями районного звена управления жилищным обслуживанием, в т.ч. 10 интервью с руководителями жилищных трестов до их преобразования в Управления жилищного хозяйства (УЖХ) и 11 - с руководителями реорганизованных УЖХ.
- * 39%, или 47 интервью было получено в ходе опроса начальников и работников жилищно-эксплуатационных участков (ЖЭУ) - нижнего производственного звена существовавшей системы управления жилищного обслуживания.
- * 22%, или 26 интервью были проведены в ходе опроса руководителей и работников новых типов жилищных организаций.

В ходе мониторинга к анализу постоянно привлекались новые положения жилищного законодательства, соответствующие нормативные, юридические и отчетные документы:

- Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая), введенный в действие с 30 ноября 1994 г.;
- нормативные акты и документы в сфере жилищного законодательства периода 1983-1996 гг.;
- Постановления мэрии г. Новосибирска, касающиеся реформы управления городским жилищным хозяйством;
- учредительные документы новых типов жилищных организаций г. Новосибирска за период 1993-1996 гг.;
- договоры на управление, договор на содержание и ремонт жилищного фонда, договор на обслуживание, заключаемые с городскими жилищными организациями;
- документы финансовой и статистической отчетности жилищных организаций разного типа.

Методическое обеспечение экономической части мониторинга представлено в Приложении 5. Использованы также данные статистической отчетности форм 6-жх "Анализ себестоимости эксплуатации жилищного фонда" и расшифровок к ФТ-1 (отчету по труду) за 1992-1995 гг. в поквартальной разбивке. В дополнение анализировалась внутренняя документация разных типов жилищных организаций - планы и отчеты по текущему

ремонту, договоры, служебные записки, приказы о награждениях, перемещениях и др.

Замер индикаторов эффективности жилищных организаций на каждом этапе мониторинга сопровождался анализом причин, вызывавших те или иные изменения. Разработанная методика экономико-социологического мониторинга, включавшая в себя глубокие интервью с участниками эксперимента, работу с большим количеством экономических и финансовых документов, регулярные беседы с работниками жилищного хозяйства разных уровней и массовые опросы жильцов, позволила представить картину институциональных преобразований городского жилищного хозяйства в период 1992-1996 гг.

§3. Оценка приватизационного потенциала

На всех этапах мониторинга рыночного эксперимента оценивался приватизационный потенциал населения. В жилищной сфере он проявлялся прежде всего в участии населения в приватизации жилья и создании кондоминиумов, т.е. в формировании класса частных владельцев. Основным мотивом участия населения в процессах приватизации является изменение материального положения. Если в ходе рыночных преобразований материальное положение семей улучшается, то приватизационный потенциал увеличивается и охватывает все большую долю социально-экономической структуры населения. Исчерпание приватизационного потенциала в жилищной сфере отражается в снижении темпов приватизации квартир и происходит в том случае, когда рыночные преобразования уже не приводят к росту благосостояния основной части населения.

В связи с этим оценка приватизационного потенциала строилась на основе структуры семей по уровню благосостояния. Данные об уровне благосостояния семей были получены в ходе анкетного опроса жильцов на первом этапе мониторинга и репрезентативны для населения крупного города.

Уровень благосостояния семей замерялся на основе двух групп индикаторов: жилищной и материальной обеспеченности.

Определение жилищной обеспеченности семей в ходе опроса не представляло особых трудностей и было представлено в виде объективных данных - жилая площадь квартиры, количество комнат, уровень благоустройства, коммунальная/некоммунальная квартира, объем прав распоряжения жильем (собственное жилье, снимаемое, служебное). На основе этих пяти признаков семьи были разделены на 8 классов по жилищным условиям (рис.2.1).

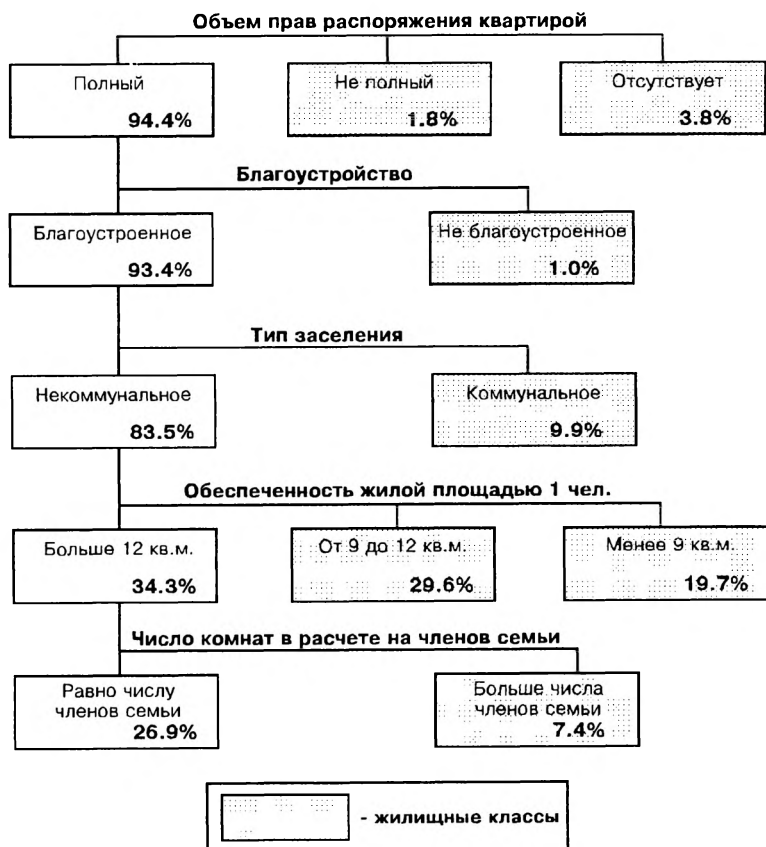


Рис.2.1. Распределение семей по жилищным классам, г. Новосибирск, 1993

Прежде всего семьи были разделены по **объему прав** распоряжения занимаемой квартирой. Права граждан, проживающих в квартирах муниципального фонда, различались следующим образом. Полный набор прав, включавший возможность обменять квартиру, передать ее своим детям в случае совместного проживания, т.е. распорядиться ею по своему усмотрению, имели граждане, являвшиеся т.н. ответственными квартиросъемщиками. Можно сказать, что их жилье по сути являлось их собственностью, хотя юридически это не было оформлено. Таким же объемом прав стали обладать владельцы приватизированных квартир.

Неполный набор прав распоряжения квартирой имели семьи, проживавшие в служебном жилье. Они могли надеяться, что через 10 лет работы это жилье будет переведено в обычную категорию и передано им с теми же правами, что и государственные квартиры. Но в то же время они не могли обменять эту квартиру, хотя фактически могли передать ее своим детям, если они проживали вместе с ними.

Права распоряжения занимаемым жильем отсутствовали у тех семей, которые снимали жилье. Как правило, официально отношения поднайма не оформлялись. В любой момент, по настоянию ответственного квартиросъемщика или владельца приватизированной квартиры, семья арендатора должна была съехать с квартиры.

Семьи, у которых права распоряжения занимаемым жильем отсутствовали (арендуемое жилье) или были неполными (служебное жилье), были выделены в отдельные классы, доля которых составила 3.8 и 1.8% соответственно.

Семьи, являвшиеся владельцами приватизированных квартир или ответственными квартиросъемщиками и имевшие наиболее полный объем прав распоряжения квартирой, составили 94.4%.

Дальнейшая классификация осуществлялась на основании **уровня благоустройства**. В обследованном массиве доля семей, проживавших в неблагоустроенном и слабо благоустроенном жилье (отсутствие ванны, горячей воды, иногда центрального отопления и канализации), по сравнению с другими жилыми районами города, была значительно ниже и

составляла всего 1% от общего числа. Такие семьи были выделены в отдельный класс.

Далее благоустроенное жилье с полным набором прав распоряжения было разделено на **коммунальное** (когда в квартире проживают несколько семей, пользующихся общими кухней, туалетом и ванной) и **некоммунальное**, когда в квартире проживает одна семья. Семьи, проживавшие в коммунальном жилье, были выделены в отдельный класс. Их доля составила 9.9%.

Следующим основанием классификации благоустроенного, с полным набором прав распоряжения некоммунального жилья являлось количество **жилой площади на одного проживающего**. Были выделены семьи, в которых уровень обеспеченности жилой площадью был ниже официальной нормы предоставления нового жилья, т.е. менее 9 кв.м. Семьи с такими жилищными условиями были объединены в отдельный класс, их доля составила 19.7%.

Доля семей, характеризовавшаяся обеспеченностью жилья в соответствии с принятыми нормами - от 9 до 12 кв.м жилой площади на человека, составила 29.6% и образовала следующий класс жилищной стратификации.

Семьи, в которых обеспеченность жилой площадью была выше официальной нормы, т.е. более 12 кв.м, были разделены на два класса в зависимости от **числа комнат**, приходящихся на одного проживающего. Для 26.9% общего числа семей число комнат соответствовало количеству проживающих членов семьи, а в 7.4% семей на одного члена семьи приходилось более одной комнаты.

Таким образом, по жилищным условиям семьи были разделены на 8 классов, характеризующих положение семьи в жилищной стратификации. На всех этапах мониторинга полученная жилищная стратификация использовалась для определения факторов и хода приватизации жилья в процессе рыночного эксперимента.

Затем на основе классификации жилищных условий был построен **индикатор жилищной обеспеченности**. В соответствии со значениями этого индикатора все семьи были разделены на три группы:

- имеющие жилищные условия **выше среднего уровня** (на одного проживающего приходится более 12 кв.метров жилой площади, число комнат равно или больше числа членов семьи, квартира благоустроенная, отдельная);
- имеющие **средние жилищные условия** (на одного проживающего приходится от 9 до 12 кв. метров жилой площади, квартира благоустроенная, отдельная);
- имеющие жилищные условия **ниже среднего уровня** (на одного проживающего приходится менее 9 кв.метров в благоустроенной отдельной квартире, или квартира коммунальная, служебная, арендуемая, или неполностью благоустроенная).

Индикатор материальной обеспеченности семей строился на основе показателей наличия разных видов имущества и уровня доходов. Информация для построения этого индикатора также была получена в ходе анкетного опроса жильцов.

В условиях резкого расслоения общества на "новых богатых" и "новых бедных", высокой криминогенности обстановки, роста взаимной подозрительности и зависти людей получение достоверных данных об уровне доходов и материальной обеспеченности населения являлось чрезвычайно сложным. В этих условиях не работают традиционные методики, при которых респондент должен подробно отвечать на вопросы о наличии предметов длительного пользования в семье, величине и источниках семейных доходов. Опыт социологических исследований этого периода показал, что люди стали отказываться от участия в анкетных опросах на эту тему.

Поскольку оценка приватизационного потенциала в ходе мониторинга рыночного эксперимента была чрезвычайно важной, для получения данных об уровне благосостояния в анкетном опросе использовался специально разработанный методический прием. Он состоял в том, чтобы информацию об уровне доходов и обеспеченности имуществом получить в косвенной форме.

Для этого сначала были выделены три упорядоченных набора имущества, по которым можно было бы судить о материальном положении семьи:

- **минимальный набор**, обеспечивающий базовые потребности семьи (холодильник и телевизор);
- **стандартный набор**, удовлетворяющий базовые и дополнительные потребности семьи в продуктах питания и/или отдыхе (холодильник, телевизор, дачный участок или дача);
- **улучшенный набор** имущества, включающий в себя, кроме основных, самые дорогие и престижные для российской семьи предметы потребления (холодильник, телевизор, дачный участок или дача, а также автомобиль и гараж).

Вместо стоимостных оценок этих благ, соотнесение которых в период галопирующей инфляции было невозможно, а вопросы об этом встречались с подозрительностью и не позволяли получить правдивых ответов, были использованы косвенные оценки качества видов имущества. Например, при оценке холодильника - отечественный или импортный, одно- или двухкамерный, при оценке телевизора - черно-белый или цветной, отечественный или импортный, при оценке гаража - металлический гараж или капитальный, или и тот, и другой, при оценке дачи - одно- или двухэтажный дом.

Размещение в анкете вопросов о наличии и качестве выделенных показателей имущества было таким, чтобы следовать общему контексту оценок жилищного обслуживания. Другими словами, для респондентов эти вопросы должны были казаться естественным дополнением к другим вопросам анкеты. Например, задавались вопросы о том, насколько интенсивно транспортное движение внутри двора, насколько удобно расположены стоянки для автотранспорта и одновременно - о наличии автомашины у респондента и размещении имеющегося гаража. В серии вопросов о технических возможностях приема кабельного телевидения респонденты спрашивались о количестве и марке телевизоров. Вопрос о холодильниках задавался в контексте обсуждения проблемы необходимости встроенных холодильных шкафов, достаточности их, вместе с другими имеющимися у семьи холодильниками, для хранения продуктов. Таким образом, была получена относительно достоверная информация о наличии и качестве разных видов имущества.

Информация об уровне доходов была получена на основе самооценок семьи по отнесению себя к той или иной доходной группе - с низким, средним или высоким уровнем дохода. Этот вопрос был задан в контексте вопросов о возможностях семьи содержать самостоятельно свою квартиру при условии значительного повышения квартирной платы. Информация, полученная путем самооценок, контролировалась ответами на вопрос о потенциальной нуждаемости в государственных пособиях для содержания жилья.

В итоге достаточно "скользкие" вопросы по благосостоянию оказались равномерно распределенными по всей анкете, логически связанными с основной темой опроса и, как правило, не вызывали сложностей и напряжения респондентов. В то же время следует отметить, что в 1 случае из 100 респонденты в очень обеспеченных семьях на вопрос о количестве и качестве холодильников напрямую спрашивали интервьюера: "Разве это касается жилищного обслуживания?". Это показывает, что опасения не были безосновательными, но в целом разработанная методика позволила обойти такого рода проблемы.

В соответствии со значениями показателей имущественной обеспеченности и уровня доходов семьи были разделены на три группы по материальной обеспеченности. Высший уровень материальной обеспеченности означал обеспеченность улучшенным набором имущества высокого качества и высокий уровень доходов. Средний уровень материальной обеспеченности означал наличие стандартного набора имущества и средний уровень доходов. Низшему уровню материальной обеспеченности соответствовали минимальный набор предметов потребления и низкий уровень доходов.

Ожидалось, что группы с низшей жилищной обеспеченностью будут характеризоваться и низшим уровнем материальной обеспеченности, и, наоборот, семьи, проживающие в лучшем жилье, будут, как правило, более богатыми. Но на практике оказалось, что как богатые, так и бедные равномерно представлены в группах с относительно плохими и относительно хорошими жилищными условиями (рис.2.2).

В стабильных рыночных странах уровень жилищной и материальной обеспеченности обычно согласован, т.е. богатые семьи имеют и лучшее жилье, и улучшенный набор предметов

длительного пользования. Это является следствием того, что уровень доходов определяет в конечном счете возможности семьи на рынке жилья и на рынке предметов длительного пользования. В стабильных странах раздаточного типа, какой являлась Россия до этапа перестройки, уровень жилищной и материальной обеспеченности также были, как правило, согласованы, поскольку и то, и другое являлось следствием положения семьи в социальной иерархии, общим результатом действия единого механизма раздач жилья, материальных благ, статусов и др.⁹

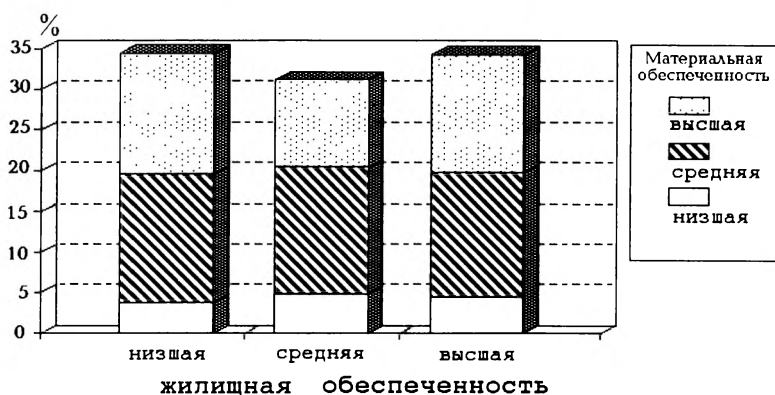


Рис. 2.2. Распределение семей с различной материальной обеспеченностью по группам с разными жилищными условиями, %

Рассогласованность характеристик жилищной и материальной обеспеченности, наблюдавшаяся в 1993 г., отражала ситуацию переходного периода, при которой прежние формы распределения благ практически не работали, а новые еще не были сформированы. Распределение семей по уровню обеспеченности жильем, когда объем нового строительства мал, бесплатная раздача фактически прекратилась, а жилищный рынок был неразвит, в большей мере отражало ситуацию прежних лет и почти не изменилось. В то же время уровень доходов и имущественное положение являлись прямым следствием самостоятельного экономического поведения семьи и

⁹ Бессонова О.Э. Жилье: рынок и раздача. - Новосибирск: Наука, 1993. - С.111-127.

отражением ломки прежней структуры занятости и источников доходов, а также быстрого формирования новых сфер приложения труда и предпринимательских доходов. Таким образом, рассогласование материальной и жилищной обеспеченности большинства семей в переходном периоде являлось следствием инерционно меняющегося механизма обеспечения жильем и мобильного изменения способов получения доходов семей.

Оценка приватизационного потенциала на первом этапе мониторинга базировалась на структуре семей по благосостоянию, включавшей в себя девять групп (табл.2.4).

Таблица 2.4

**Структура семей
по уровню жилищной и материальной обеспеченности, %, г. Новосибирск, 1993**

| Уровень материальной обеспеченности | Уровень жилищной обеспеченности | | | |
|-------------------------------------|---------------------------------|---------|--------|-------|
| | высший | средний | низший | Всего |
| высший | 4.4 | 4.7 | 3.7 | 12.8 |
| средний | 15.4 | 15.7 | 15.9 | 47.0 |
| низший | 14.6 | 10.8 | 14.8 | 40.2 |
| Всего | 34.4 | 31.2 | 34.4 | 100.0 |

Группа 1 - высшая материальная обеспеченность, (4.4%) высшая жилищная обеспеченность

На "самом верху" располагалась малочисленная группа семей, которые характеризуются как самые богатые. Из каждых трех семей две имели по два телевизора и по два холодильника, как правило, один из них импортный. Каждая вторая семья имела автомашину и капитальный гараж, 80% - дачу с участком. Уровень доходов был самым высоким по группам. Количество комнат в квартире превышало количество проживающих. В этой группе сконцентрировались представители бывшей номенклатуры, которые сохранили прекрасные жилищные и имущественные условия и в то же время смогли в новой экономической ситуации либо сохранить прежние высокооплачиваемые государственные должности,

либо занять доходные места в новых предпринимательских структурах.

**Группа 2 - высшая материальная обеспеченность,
(4.7%) средняя жилищная обеспеченность**

Следующая группа - это семьи, также имевшие высший уровень материального благосостояния, но со средними жилищными условиями. Как правило, это представители прежнего, доперестроечного советского "среднего класса", получившие жилье в соответствии с принятыми нормами (приблизительно 10 кв.м на проживающего), накопившие за долгие годы значительное имущество и хорошо устроившиеся в новых преуспевающих структурах. Это, в основном, наиболее образованные, опытные и высококвалифицированные работники в зрелом трудоспособном возрасте.

**Группа 3 - высшая материальная обеспеченность
(3.7%) низшая жилищная обеспеченность**

В этой группе, характеризующейся высшим уровнем материальной обеспеченности, но низшей жилищной обеспеченностью были представлены в основном молодые семьи, которые не успели получить жилье при прежней системе, а при новой, даже уже имея очень высокий доход, еще не успели обзавестись достойной квартирой. Как правило, это семьи молодых предпринимателей, начавшие создавать собственные фирмы и фактически потерявшие доступ к распределяемому жилью. Свое жилье они обычно арендовали. Эта группа предъявляла наибольший спрос на строящееся жилье и в будущем могла пополнить первую из названных групп.

**Группа 4 - средняя материальная обеспеченность,
(15.4%) высшая жилищная обеспеченность**

Семьи данной группы характеризовались высшей жилищной обеспеченностью и средним уровнем материального благосостояния. Они, как правило, имели стандартный для российской семьи набор предметов длительного пользования: цветной телевизор (30% семей одновременно имели черно-белый телевизор), а также один или два холодильника хорошего качества. Из более дорогих и престижных благ семьи этой группы имели либо дачу, либо автомашину, но не то и другое вместе, как это часто было в трех вышеназванных группах. Данная группа представляла собой сколок верхней

части прежней социальной структуры советского общества, семьи которой, в отличие от первой группы, уже не имели, в силу возраста или квалификации, возможностей получения высоких доходов.

**Группа 5 - средняя материальная обеспеченность,
(15.7%) средняя жилищная обеспеченность**

Группа характеризовалась средними значениями как по уровню жилищной, так и по материальной обеспеченности. Это та часть бывшего советского "среднего класса", которая и в начальный период рыночной реформы сумела не ухудшить своего положения. Это, как правило, служащие и инженерно-технические работники (ИТР), управленцы нижнего уровня, в том числе и работающие пенсионеры.

**Группа 6 - средняя материальная обеспеченность,
(15.9%) низшая жилищная обеспеченность**

Группа, характеризовавшаяся средней материальной и низкой жилищной обеспеченностью, включала в себя в основном семьи немолодых рядовых рабочих, имевших средний достаток, либо семьи молодых инженеров, так и не успевших, в отличие от своих более старших коллег из предыдущей группы, получить жилье в соответствии с принятыми нормативами.

Три следующих группы (7,8 и 9) одинаково характеризовались низшим уровнем материальной обеспеченности. Они, как правило, имели один холодильник простейшей модели, черно-белый старый отечественный телевизор, не имели машин, дач и гаражей. 21% из них имели дачный участок (огород), на котором летом выращивали зелень и овощи.

**Группа 7 - низшая материальная обеспеченность,
(14.6%) высшая жилищная обеспеченность**

Семьи данной группы характеризовались лучшими жилищными условиями, но при этом низшей материальной обеспеченностью. Эта группа в основном была представлена неработающими пенсионерами, не имевшими детей или проживающими отдельно от них. В свое время жилье было получено на большее число членов семьи, но один из постаревших супругов умер, дети разъехались, и в большой квартире остались либо бездетная неработающая семейная пара, либо одинокий пенсионер или пенсионерка. В то же время высокий

уровень жилищной обеспеченности данной группы семей, в условиях роста цен на недвижимость в начальный период рыночных реформ, делал ее потенциально защищенной и способной перейти в группы с более высоким уровнем благосостояния, если бы они продали свое жилье или обменяли его на меньшее.

**Группа 8 - низшая материальная обеспеченность,
(10.8%) средняя жилищная обеспеченность**

Семьи из этой группы имели средние жилищные условия и низкий уровень материальной обеспеченности. Низкий уровень доходов этой группы и отсутствие "жилищных накоплений" в виде дополнительных квадратных метров жилья делали эти семьи менее защищенными от неблагоприятных последствий экономической конъюнктуры. Социальный портрет этой группы семей близок к седьмой группе.

**Группа 9 - низшая материальная обеспеченность,
(14.8%) низшая жилищная обеспеченность**

Это группа семей характеризовалась низшим уровнем как жилищной, так и материальной обеспеченности. Семьи этой группы не успели получить жилье в соответствии с принятыми нормами. Обеспеченность жильем составляла в этой группе менее 8 кв.м на одного проживающего. 82% семей этой группы имели, по самооценкам, низкие доходы. Группа включала семьи инвалидов, многодетные семьи, семьи, в которых имелись неработающие члены семьи - молодые матери, а также неполные семьи (семьи с одним родителем).¹⁰

На основе анализа жилищной и материальной обеспеченности семей накануне реформы был сформулирован прогноз о предельной величине приватизационного потенциала населения в жилищной сфере. Приватизационный потенциал определяли группы, характеризовавшиеся одновременно лучшими жилищными и материальными условиями, суммарная доля которых не превышала 40%.¹¹

¹⁰ Дополнительная информация об уровне материальной и жилищной обеспеченности описанных групп представлена в статье Бессоновой О.Э., Крапчан (Кирдиной) С.Г. Участие населения в приватизации жилья // Социологические исследования. - 1994. - N 8-9. - С.27-41.

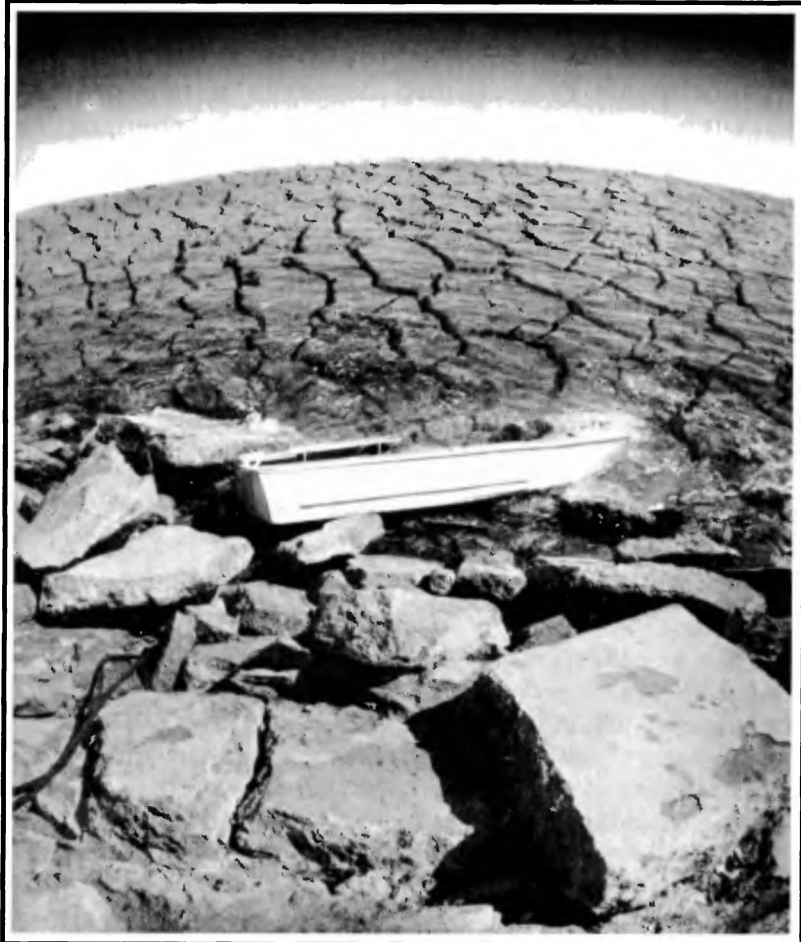
¹¹ Данная прогнозная оценка была опубликована в статье Бессоновой О.Э., Крапчан (Кирдиной) С.Г. Тенденции в приватизации жилья: социологический анализ// ЭКО. - 1993. - N 6. - С.52-65.

* * *

Разнообразие использованных методов и приемов в ходе экономико-социологического мониторинга рыночного эксперимента в жилищном хозяйстве, а также сформированный набор индикаторов и объектов наблюдения позволили достаточно полно операционализировать концепцию институциональных изменений, представленную в первой главе. На основе разработанной методики оказалось возможным выявить устойчивые тенденции в преобразовании одной из отраслей раздаточной экономики России в ходе рыночных реформ.

Глава 3

Дефекты административной модели управления



В институциональном развитии России выделяются периоды стабильного развития и периоды институциональных изменений. Началом периодов институциональных изменений является кризис модели управления на соответствующем историческом этапе.

Причиной рыночных преобразований раздаточной экономики России в конце XX в. послужил кризис административной модели управления, аналогично тому, как кризис крепостной модели управления в конце XIX в. привел к попыткам построения капитализма в России.

В основе кризиса административной модели управления, как это показано в третьей главе, лежит действие финансового механизма, приводящего к концентрации средств на верхних уровнях управления в ущерб основной производственной деятельности.

§1. История развития жилищного хозяйства

Жилищное хозяйство представляет собой отрасль по обслуживанию государственного жилья. Его устройство и функционирование аналогично всем другим отраслям раздаточной экономики России.

Деятельность жилищных обслуживающих организаций на территории всей страны регулировалась на основе государственного плана. Центральные государственные органы определяли объемы необходимых для отрасли материальных, финансовых и трудовых ресурсов (*раздачи*), а также задавали правила их использования. Ресурсы поступали в государственно-административные жилищные организации. Их типичными чертами являлись многозвенность и иерархическое устройство. Эти организации в соответствии с объемом полученных ресурсов должны были обеспечить выполнение норм обслуживания (*сдачи*).

Объектом обслуживания являлся государственный жилищный фонд. В отношении него определялся нормативный набор услуг, который оказывался жильцам, проживающим в государственном жилье. При несоблюдении нормативов обслуживания и возникновении проблем включался механизм обратных связей в форме жалоб. Жильцы подавали жалобы как в обслуживающую структуру, так и напрямую в центральные государственные органы, если эти жалобы не удовлетворялись на уровне структуры жилищного обслуживания. Если руководители отрасли не могли в пределах выделенных средств обеспечить необходимый стандарт обслуживания, также включался механизм жалоб, но уже со стороны руководителей. Они обращались в вышестоящие организации и в центральные органы, определяющие принципы их функционирования. Центральные государственные органы рассматривали все виды жалоб и учитывали их при балансировке раздаваемых ресурсов государственно-административным организациям с требуемыми от них сдачами - уровнем обслуживания (рис.3.1).

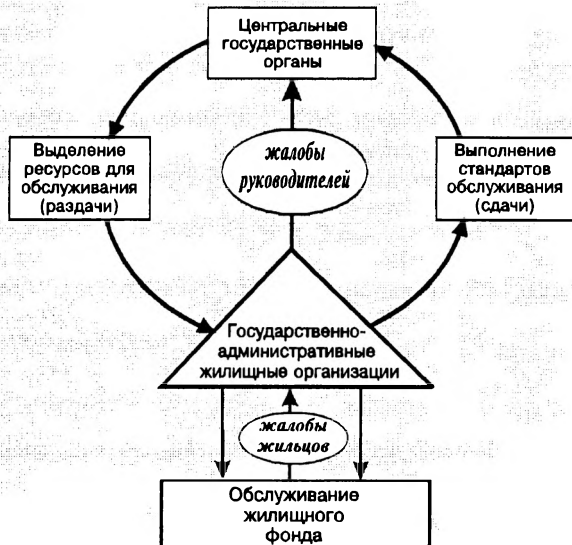


Рис. 3.1. Устройство жилищного хозяйства как отрасли раздаточной экономики

Становление государственного жилищного хозяйства и свойственной ему административной системы управления имело закономерный характер и сопровождалось увеличением масштабов общественного жилищного фонда в городах, развитием коммунальной инфраструктуры и усложнением жилищного фонда как объекта обслуживания. В его развитии выделяются несколько периодов.

Период с 1917 по 1937 гг. являлся периодом становления государственного жилищного хозяйства. До периода индустриализации жилищный фонд большинства городов России был представлен индивидуальным сектором (дома на одну-две семьи без достаточного благоустройства) и национализированными каменными многоквартирными домами, находящимися в ведении территориальных органов власти. С началом индустриализации жилищный фонд городов стал увеличиваться за счет ведомственного жилья, строящегося промышленными предприятиями. При этом инвестиции в жилье были составной частью инвестиций в развитие государственной промышленности. Национализированные дома и дома, постро-

енные при заводах и фабриках, образовали сектор государственного жилья. Доля государственного жилья (по данным 1926 г.) составляла 17.8% жилых строений, в которых проживало 42.4% городского населения.¹²

Управление обслуживанием большей части государственного жилья в городах (75% в 1931 г.) осуществлялось ЖАКТами (жилищно-арендными кооперативными товариществами). Они начали возникать с 1921 г. и представляли собой, согласно своим Уставам "самодеятельные организации жильцов, управляющие домами на началах аренды у местных советов и под их контролем". ЖАКТаы содержали жилищный фонд на принципах самокупаемости. Соответственно государственные организации обслуживали лишь четверть жилья местных советов, или менее 5% всего жилищного фонда страны.

В начале 30-х годов возник конфликт между сторонниками административного управления и жилищной кооперацией, в основе которого лежало рассогласование между государственным характером жилищной собственности и кооперативной (негосударственной) формой управления. Конфликт нашел отражение в прессе и вызвал многочисленные проверки состояния домов, обслуживаемых ЖАКТаами, со стороны государственных органов и РКИ (Рабоче-крестьянской инспекции).

В 1937 г. Постановлением ЦИК и СНК СССР "О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах" ЖАКТаы как форма управления обслуживанием жилья были ликвидированы, поскольку жилищный фонд, как было указано в Постановлении, "оказался в руках по существу бесконтрольных, независимых от местных советов мелких коллективов жильцов, лишь формально объединенных в союзы жилищно-арендной кооперации".¹³ Обслуживание этих домов было передано государственным организациям.

Таким образом, становление государственной формы управления обслуживанием жилья происходило в условиях первоначального преобладания негосударственных форм, с

¹² Большая Советская Энциклопедия. - Т.25. - М.: Советская энциклопедия, 1932. - с.449.

¹³ Бессонова О.Э. Жилье: рынок и раздача. - С.78.

которыми она вступила в конфликт. Победу в этом конфликте одержала государственная форма управления, которая стала доминирующей.

С конца 30-х и до 70-х гг. происходило дальнейшее развитие государственного жилищного хозяйства. В этот период обслуживание всего государственного жилья стали осуществлять домоуправления, создаваемые местными советами или заводоуправлениями. Домоуправлениям выделялись необходимые материальные и технические ресурсы. Финансирование их деятельности осуществлялось за счет квартирной платы, которую домоуправления собирали с жильцов обслуживаемого фонда. Ставки (тарифы) квартирной платы были централизованно установлены государством, действовали на территории всей страны и позволяли в этот период покрывать основную часть текущих затрат на содержание жилья. Затраты на капитальный ремонт общественного жилищного фонда погашались непосредственно из государственного бюджета за счет средств, поступающих в виде подоходного налога с населения.¹⁴

Когда закончился период восстановления разрушенного во время второй мировой войны народного хозяйства, возникла серьезная жилищная проблема. Это было связано с тем, что отраслевая структура занятости городского населения становилась более сложной. Стало возрастать количество работников нематериальной сферы, для которых не были сформированы источники жилищного обеспечения. Эти проблемы решала жилищная реформа, начатая Н.С.Хрущевым в 1957 г. Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР "О развитии жилищного строительства в СССР".

В результате реформы государственные жилищные финансы стали направляться, наряду с отраслевыми Министерствами, непосредственно в местные бюджеты территориальных органов власти. Местные советы были наделены правами единого заказчика жилищного строительства и эксплуатации жилья на своей территории. В структуре городского управления были созданы специализированные службы по организации строительства и содержанию жилья, а также отделы по

¹⁴ Бессонова О.Э. Феномен бесплатного жилья в СССР // Изв. СО АН СССР - 1988. - N 7 - Сер. экон. и прикл. социологии. - Вып.3. - С.43-49.

распределению квартир по единым нормативам в соответствии с жилищной очередью.

В течение этого периода местный жилищный фонд пополнялся за счет городского строительства и обязательных отчислений (долей) от строительства ведомственного жилья. Начался процесс передачи существующего ведомственного фонда на баланс местных советов. Было разрешено и получило государственную поддержку кооперативное строительство жилья за счет средств граждан и государственных ссуд. Если за предвоенный период было введено в действие 127.9 млн.кв.м общей площади жилья, то за период 1956-1975 гг. было построено в 10 раз больше, т.е. 1284.2 млн.кв.м.¹⁵ Таким образом, в этот период резко возросли масштабы государственного жилищного фонда (рис.3.2).

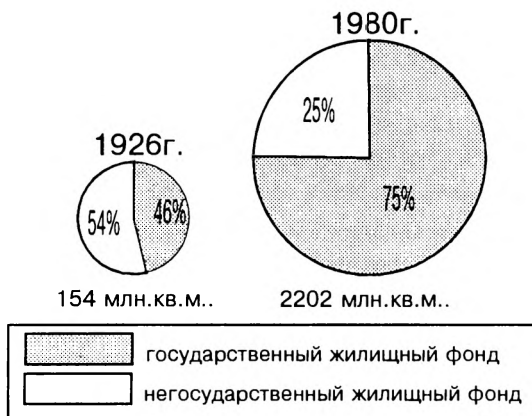


Рис.3.2. Изменение масштабов и структуры городского жилищного фонда за период 1926-1980

В этот период также усложнилось инженерное обеспечение жилых домов. В 1970 г. доля жилой площади в государственном жилищном фонде городов, оборудованной во-

¹⁵ Народное хозяйство СССР за 70 лет. - М.: Финансы и статистика, 1987.- с.508

допроводом, составляла 79%, канализацией - 76, центральным отоплением - 74%.¹⁶

К середине 70-х гг. рост качества вводимого жилья и усложнение структуры жилищно-коммунального хозяйства привели к тому, что квартирной платы, ставки которой не менялись с 1928 г., стало не хватать для покрытия эксплуатационных издержек.

Повышение квартирной платы, собираемой с жильцов, потребовало бы кардинального пересмотра всей финансовой, ценовой и социальной политики, что не было осуществлено в тот период. Поэтому государство стало дополнительно финансировать содержание государственного жилья из бюджета.

Рост объемов, усложнение структуры государственного жилищного фонда и включение его в сферу бюджетного финансирования привели к тому, что домоуправления перестали справляться с задачами содержания жилья. Появилась потребность в новых технических средствах, возросли запросы к квалификации обслуживающего персонала. В связи с возникшими проблемами система домоуправлений была реорганизована. На их основе в городах были созданы многозвенные иерархические структуры управления жилищным обслуживанием.

70-е гг. представляют собой период расцвета государственно-административных организаций во всех сферах экономики, в т.ч. и в жилищном обслуживании. К концу этого десятилетия окончательно сформировались основные черты государственного жилищного хозяйства, характерные для фазы стабильного развития раздаточной экономики:

1. Поддерживается единый стандарт обслуживания, на основе которого определяется уровень бюджетных расходов в расчете на 1 кв.м государственного жилья.
2. Финансирование осуществляется в основном за счет средств государственного бюджета, т.е. за счет государственной дотации на содержание жилья. За период с 1970 по 1986 гг. расходы государства на содержание жилищного фонда возросли почти в 3 раза и составили 9.8 млрд.

¹⁶ Там же, с.521.

руб. в год. К 1986 г. доля государства в расходах на содержание общественного жилья составляла более 90%. В этот период жилищное хозяйство превратилось в дотируемую отрасль экономики.

3. Все возможные доходы государственных жилищных обслуживающих организаций помимо дотации (собираемая квартирная плата, сдача в аренду нежилых помещений, предоставление платных услуг населению и др.) регулируются едиными тарифными расценками. Эти доходы являются планируемой величиной и учитываются при определении суммы государственной дотации. Независимо от величины собираемых доходов, все государственные жилищные организации имеют выравненную (с помощью дотации) величину планируемых государственных расходов на содержание обслуживаемого жилья.
4. Государственное регулирование численности и структуры занятых, величины и уровней заработной платы ведется посредством штатных расписаний.
5. Обеспечение материальными ресурсами (включая служебные помещения, механизмы, материалы, инструменты и пр.) осуществляется на основе установленных нормативов в основном в натурально-вещественной форме.
6. Государственные жилищные обслуживающие организации закреплены за конкретной частью жилищного фонда, они не могут самостоятельно изменить объект обслуживания или осуществлять другие, не предусмотренные нормативными инструкциями, виды деятельности.
7. Жильцы, проживающие в государственном жилье, могут пользоваться услугами только одной закрепленной за этим фондом обслуживающей организации. Эта закрепленность выражается в том, что жилищный ордер (документ на право получения и проживания в государственном жилье) хранится в соответствующей жилищной обслуживающей организации.
8. Объем и качество жилищных услуг определяются в соответствии с установленными нормативами. Сигналами отклонения от принятых стандартов жилищного обслуживания являются жалобы жильцов. Для вышестоящих

организаций жалобы являются инструментом контроля выполнения нормативов и регулирования деятельности жилищных организаций.

Таким образом, в этот период в сфере жилищного хозяйства функционировали государственно-административные организации, задачей которых являлось обеспечение нормативного уровня обслуживания и своевременное реагирование на жалобы жильцов.

С середины 80-х гг. жилищное хозяйство вступает в фазу кризиса. В этот период государственно-административные жилищные организации перестали справляться с задачами обслуживания жилищного фонда. Кризисная ситуация выражалась "в постоянном ухудшении и без того низкого качества обслуживания населения."¹⁷ В средствах массовой информации постоянно подчеркивалось, что "государство платит огромные деньги на дотации по эксплуатации жилого фонда, которые уходят как в бездонную бочку: ни качество обслуживания, ни надежность работы жилищно-эксплуатационного ведомства не улучшаются".¹⁸

Индикатором катастрофического положения в жилищном обслуживании стал нескончаемый поток жалоб жильцов в государственные органы, средства массовой информации, вплоть до Конституционного суда с момента его образования. При этом жалобы уже не могли выполнить функцию механизма обратной связи, поскольку органы государственной власти столкнулись с невозможностью проконтролировать реальное направление и рациональность использования средств своих жилищных организаций.

Для выявления причин кризиса жилищного хозяйства на первом этапе мониторинга анализировались структура и модель управления жилищных организаций.

¹⁷ Минц И., Пинегина Н. Основные принципы финансирования и оплаты услуг жилищно-коммунального хозяйства // Вопросы экономики. - 1993. - N 7. - С.125.

¹⁸ Явлинский Г., Иваненко С. Московская приватизация: в поисках выхода // Москов. новости. - 1994. - N 46 (9-16 окт.)

§2. Структура управления в секторах жилищного хозяйства

Жилищное хозяйство России представляет собой совокупность систем жилищного обслуживания в городах. Городские системы жилищного хозяйства различаются между собой структурой жилищных секторов. Например, в г. Москве и Санкт-Петербурге жилищный сектор в настоящее время представлен в основном (до 70%) муниципальным фондом. В малых городах преобладает индивидуальный сектор жилья. В индустриальных городах, развивавшихся на вновь осваиваемых территориях, преобладает ведомственное жилье. Чаще всего такие города представляли собой "город-завод", в котором все жилье принадлежало одному или нескольким предприятиям.

Рыночная реформа жилищного хозяйства была направлена на изменение устройства городских систем жилищного обслуживания с целью преодоления кризиса и роста их эффективности. Очевидно, что чем сложнее в городе представлена структура секторов жилищного хозяйства, тем полнее происходящие процессы отражают картину преобразований жилищного хозяйства России в целом. С этой точки зрения город Новосибирск представляет собой уникальный объект наблюдения за ходом рыночных преобразований в жилищном хозяйстве. Он является крупным (почти 2 млн. жителей) промышленным и научным центром, в котором представлены все секторы жилья. По нашим оценкам, в г. Новосибирске жилищные секторы представлены в тех же пропорциях, что и во всем российском жилищном хозяйстве. В г. Новосибирске в 90-е гг. местный и ведомственный фонд составляли соответственно 46 и 35%, кооперативное жилье - 8%, индивидуальный жилищный фонд - 11%. При этом исторический возраст Новосибирска совпадает со сроком существования государственного российского жилищного хозяйства, поэтому здесь проявились все исторически значимые этапы его преобразований.

Таким образом, жилищное хозяйство Новосибирска может служить репрезентативным представителем жилищного хозяйства России в целом, а его проблемы типичны для госу-

дарственного жилищного хозяйства большинства российских городов.

Накануне рыночной реформы система обслуживания государственного жилья имела два основных сектора. Один из них был представлен жилищными организациями, обслуживающими ведомственный, или государственно-промышленный жилищный фонд. Другой сектор был представлен обслуживанием местного, или государственно-территориального жилищного фонда.

Обслуживание кооперативных домов, принадлежащих жилищным кооперативам, организовывалось правлением каждого жилищного кооператива самостоятельно. Работы по уборке подъездов и дворов, как правило, велись силами жильцов. Для обслуживания инженерных внутридомовых коммуникаций привлекались сантехники и электрики государственных жилищных организаций. Они выполняли эти работы по совместительству за дополнительную плату, собираемую жильцами кооперативных домов. Обслуживание индивидуального жилья велось хозяевами этих домов.

Сектор ведомственного жилищного хозяйства

Ведомственное жилищное хозяйство представляло собой обслуживание жилищного фонда, построенного государственными предприятиями и организациями, находящегося на их балансе и содержащегося за счет средств этих предприятий и организаций.

Обслуживание ведомственного жилья велось жилищно-коммунальными управлениями (ЖКУ) промышленных предприятий, на балансе которых находилось жилье. Задачей ЖКУ являлось содержание не только жилья, но и заводских гостиниц, детских садов, общежитий, домов культуры и пр. ЖКУ являлись организациями государственно-административного типа. Нижними производственными звеньями являлись жилищно-эксплуатационные участки (ЖЭУ). Структура управления в секторе ведомственного жилья представлена на рис.3.3.

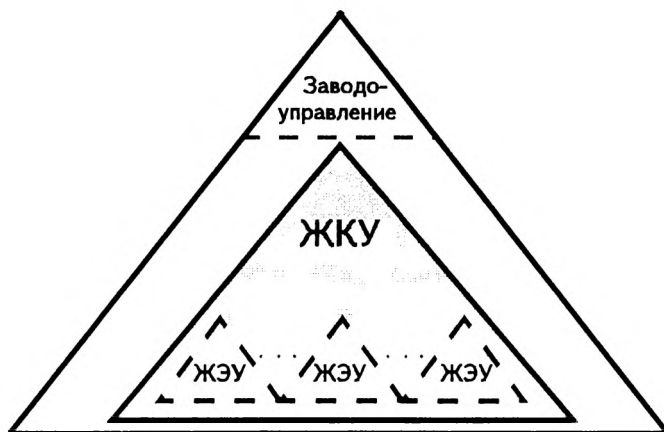


Рис.3.3. Структура управления в секторе ведомственного жилищного хозяйства

Сектор ведомственного жилищного хозяйства имел свои особенности. Служба эксплуатации ведомственного жилья не всегда могла быть выделена "в чистом виде". Так, обслуживание инженерных коммуникаций жилищного фонда осуществлялось энергетическим цехом, не входящим в состав ЖКУ и обслуживающим одновременно заводское инженерное оборудование.

ЖКУ по сути представляли собой заводской цех, поэтому условия их работы, финансовое обеспечение, материальная база и организация труда персонала отражали специфику предприятия.

Кадровое обеспечение службы жилищной эксплуатации также несло на себе отпечаток кадровой политики всего предприятия. С одной стороны, здесь часто работали члены семей работников предприятия или бывшие работники завода, сменившие тяжелые условия заводского труда на более легкие. С другой стороны, имела место восходящая карьера работников жилищно-эксплуатационной службы, когда они переходили на работу в основное производство.

Работники жилищно-коммунальных служб оплачивались по самой низшей тарифной сетке, принятой на предприятии.

Например, если использовалась 4-разрядная система, то работники получали зарплату по самому низшему разряду.

Работники служб эксплуатации ведомственного жилья также пользовались большинством льгот, установленных для основных категорий работников предприятия в обеспечении продуктами и товарами, пользовании заводским транспортом, заводскими учреждениями социальной сферы и т.д.

Сектор местного жилищного хозяйства

Местное жилищное хозяйство представляло собой обслуживание жилищного фонда, находящегося на балансе местных органов власти и содержащегося за счет средств местного бюджета. Местный жилищный фонд пополнялся за счет строительства, ведущегося по заказу местных органов власти, обязательных отчислений ведомств от нового строительства и за счет передачи существующего ведомственного жилья на баланс местных советов. С 1991 г., когда на местном уровне в городах были созданы муниципалитеты, местный фонд стал называться муниципальным.

В г. Новосибирске система обслуживания местного жилья была образована в 1937 г. В то время Управление жилищного хозяйства г. Новосибирска ведало содержанием 185 тыс. кв. м общей площади и насчитывало 542 работника. В его составе были ремонтно-строительная контора, Горжилснаб для материального обеспечения отрасли, сметно-проектный сектор, а также три райжилуправления всех городских районов и 49 домоуправлений.

В 1977 г. в связи с необходимостью управления увеличившимся объемом городского жилищного фонда и содержанием общерайонной жилищно-коммунальной инфраструктуры управление жилищным хозяйством было реорганизовано. В административных районах города вместо райжилуправлений были созданы Производственные жилищно-ремонтные тресты (ПЖРТ), представлявшие собой организации государственно-административного типа. В подчинение трестов в качестве жилищно-эксплуатационных участков (ЖЭУ) были переданы домоуправления на территории соответствующих районов, ранее самостоятельно осуществлявшие деятельность по обслуживанию местного жилья. Во главе районных трестов находилось

городское Производственное жилищно-ремонтное управление (ПЖРУ).

К 1989 г. ПЖРУ г. Новосибирска ведало содержанием 9146 тыс. кв. м общей площади (что в 50 раз превышало довоенный уровень), в нем работало 11 108 работников. В состав ПЖРУ, наряду с ремонтно-строительным управлением, вошли городское бюро технической инвентаризации, служба технического надзора за капитальным ремонтом, лаборатория научной организации труда.

Таким образом, структура управления в местном (муниципальном) секторе жилищного хозяйства имела три звена управления: на уровне города - ПЖРУ, управлявшее работой 10 районных жилищных трестов, в составе которых находилось около 80 ЖЭУ (рис.3.4).

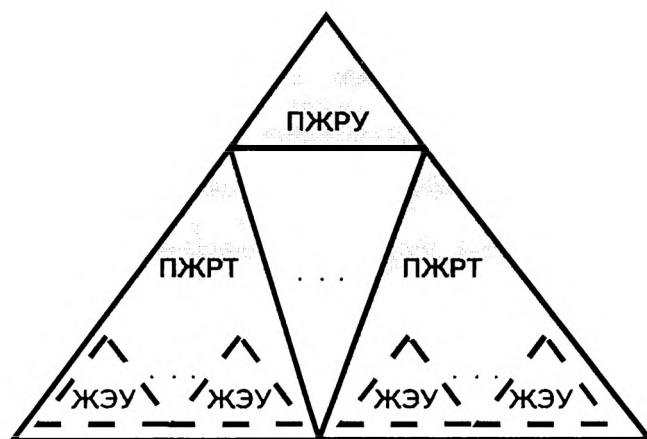


Рис.3.4. Структура управления в секторе местного (муниципального) жилищного хозяйства

Правила деятельности государственно-административных организаций в обоих секторах жилищного хозяйства задавались характеристиками институциональной среды в раздаточной экономике и строились на основе общих принципов. К ним относятся:

- единая государственная политика квартирной платы за жилье и арендных ставок за использование нежилых помещений;
- осуществление производственной деятельности на основе единых отраслевых нормативов Министерства жилищно-коммунального хозяйства, в которых устанавливалось соотношение между объемами работ и затратами на их выполнение;
- нормативное государственное регулирование заработной платы на основе Единого тарифно-квалификационного справочника. В нем определялись требования к квалификации всех профессиональных групп работников, должностные оклады, которые устанавливались Госкомитетом по труду и социальным вопросам;
- для конкретных жилищных обслуживающих организаций разрабатывались штатные расписания и должностные инструкции, в которых осуществлялась привязка государственных норм и нормативов к конкретным условиям и отражалась специфика обслуживаемого фонда;
- в штатном расписании указывались все должностные группы работников по категориям, требования к квалификации (разряд, классность), нормативная численность работников, ставки должностных окладов, доля разрешаемой премии в процентах к окладу, а также суммарный фонд оплаты труда по каждой должностной позиции;
- должностные инструкции описывали подчиненность работников, режим рабочего времени, требуемый уровень подготовки и рабочие функции.

В организационном отношении секторы местного и ведомственного жилищного хозяйства подчинялись центральным (союзным и республиканским) органам. Взаимодействия с верхними и нижними звеньями управления государственных жилищных организаций в обоих секторах осуществлялись на основе административной модели управления.

При административной модели управления все нижние производственные звенья не имели хозяйственной самостоятельности. Смета их доходов и расходов являлась составной частью смет тех организационно-управленческих структур,

частями которых они являлись. Это означало иерархическое устройство сметы государственно-административных жилищных организаций. Движение финансовых средств в пределах иерархической сметы задавалось нормативным порядком. В то же время фактический финансовый механизм мог отличаться от нормативного. Выявление реально действовавшего финансового механизма в жилищных организациях в период кризиса явилось следующей задачей первого этапа мониторинга.

§3. Перераспределительно-бюрократический финансовый механизм

Анализ финансового механизма административной модели управления проводился на основе изучения финансовых потоков в районных жилищных трестах, начиная с момента их возникновения в системе городского жилищного обслуживания.

До создания трестов финансирование каждого домоуправления осуществлялось напрямую из городского бюджета. Объемы финансирования определялись на основе нормативных штатных расписаний и ставок оплаты труда, а также нормативов материального обеспечения необходимых работ.

При образовании районных жилищных трестов им были переданы объемы финансирования и сумма нормативных штатных расписаний всех вошедших в их состав домоуправлений, ставших в новой системе управления жилищно-эксплуатационными участками - ЖЭУ. Будучи низовым звеном трестовской структуры, бывшие домоуправления потеряли самостоятельность в распоряжении финансовыми средствами. Субъектом, принимающим решения относительно того, какие функции будут выполнять ЖЭУ и какой объем средств ими будет тратиться, стало руководство треста.

В тот период материальное обеспечение работ осуществлялось в основном в натуральной форме, поэтому финансовый механизм действовал прежде всего в сфере распре-

деления и перераспределения фондов оплаты труда между различными работниками и звеньями управления.

В 70-х гг. государственно-административные организации получили право сохранять недоиспользованную часть фонда оплаты труда внутри организации и не должны были ее возвращать в бюджет, как это было в 60-е гг. Распоряжение экономией фонда оплаты труда, полученной во всех звеньях государственно-административных организаций, осуществлялось верхним уровнем управления. В жилищных трестах верхний уровень управления был представлен руководством треста. Такое право позволяло обслуживающим организациям в рамках установленного стандарта перераспределять ресурсы между звеньями с учетом особенностей закрепленного жилищного фонда.

С момента своего возникновения тресты повсеместно стали создавать специализированные службы с общерайонными функциями. Способом создания новых внутритрестовских структур являлось переструктурирование позиций в пределах нормативного штатного расписания треста, включавшего в себя штатные расписания входящих в его состав ЖЭУ. При этом позиции соответствующих работников (кладовщиков, маляров, плотников, сантехников) убирались из штатных расписаний, закрепленных ранее за ЖЭУ, и передавались вновь образованным трестовским службам. Как правило, число ставок в новых структурах было меньше суммы забранных из ЖЭУ. Например, в 1977 г. в одном из жилищно-ремонтных трестов города при централизации складского хозяйства вместо 8 агентов-кладовщиков из ЖЭУ с месячным фондом заработной платы в 598 рублей (без премиальной доплаты) на уровне треста ввели 5 единиц (зав.складом, товаровед, 2 кладовщика и агент-экспедитор) с месячным фондом заработной платы в 488 рублей.¹⁹ В этом конкретном случае величина “сэкономленного” фонда заработной платы, поступившей в распоряжение треста, составляла ежемесячно 110 рублей. Таким образом, централизация части обслуживающих функций на уровне треста представля-

¹⁹ Ващенко В.А. НОТ в жилищном хозяйстве. - Новосибирск: Зап.-Сиб. книжное изд-во, 1983. - С.33.

ла собой первый способ централизации части средств, положенных нижним звеньям, на уровне руководства треста.

Поскольку в 70-е гг. в отрасли жилищного хозяйства наблюдался дефицит кадров, то в организации труда рядовых работников - дворников, слесарей, электриков - стал активно развиваться бригадный метод. Суть его состояла в том, что бригада с меньшим, чем это предусмотрено штатным расписанием, числом работников, выполняла весь положенный по штатному расписанию объем работ. Например, на 1 января 1977 г. в жилищно-коммунальном хозяйстве города из 1523 дворников, положенных по штатному расписанию, было лишь 1043, а 480 участков оказывались необураемыми. После внедрения бригадного метода эти участки были переданы на обслуживание бригадам дворников, нагрузка каждого из дворников, таким образом, была увеличена.²⁰ Каждый из членов бригады получал доплату дополнительно к ставке штатного расписания. Тем не менее, сумма доплат была меньше нормативного фонда, полагающегося на недостающих работников. Коллективные формы организации труда позволили сформировать второй источник дополнительных средств, поступающих с нижних звеньев на уровень и в распоряжение руководства треста.

Нормативный порядок оплаты труда работников предполагал помимо ставки основной заработной платы выплату премий (в долях от основной ставки) за качество выполнения работы. Бюджетная дотация, получаемая жилищными трестами для планового фонда оплаты труда работников, обычно включала в себя полную величину всех премий, которые могли быть получены работниками. Оценка качества выполнения работ низовых звеньев проводилась руководством треста, которое лишало работников премий при несоблюдении критериев качества работы и норм трудового поведения (пьянки, прогулы и т.д.). Поэтому выплачивался обычно не весь объем предусмотренного премиального фонда. Например, в начале 80-х гг. система подведения итогов работы ЖЭУ была основана на балльной оценке. При идеальном ходе дел получение премии в полном объеме было возможно при оценке в 160 баллов. Как правило, набрать их было очень трудно. Поэтому коллектив

²⁰ Там же. С.41.

ЖЭУ часто недополучал премиальную доплату.²¹ Таким образом, премиальная система и невыплачиваемые премии представляли собой третий способ увеличения централизованной части фонда оплаты труда, которая поступала в распоряжение руководства треста.

Таким образом, многолетнее действие финансового механизма в административной модели управления жилищным хозяйством сопровождалось постоянным перераспределением части положенного низовым звеньям фонда оплаты труда на уровень руководства треста в форме так называемой "экономии". Часть "сэкономленного" фонда оплаты труда раз в квартал и по итогам работы за год направлялась на премирование работников всех уровней. Неиспользованная часть, составлявшая, по нашим данным, около 18% ежемесячного нормативного фонда оплаты труда нижних производственных звеньев (ЖЭУ) служила источником фонда оплаты труда будущих новых звеньев аппарата управления и трестовских производственных служб (табл.3.1).

Таблица 3.1

Недоиспользование нормативного месячного фонда оплаты труда в ЖЭУ, г. Новосибирск, 1992

| | ЖЭУ-3 | ЖЭУ-55 | ЖЭУ-26 |
|--|-------|--------|--------|
| Фонд оплаты ЖЭУ, предусмотренный штатным расписанием, тыс.руб. | 444.6 | 460.9 | 601.2 |
| Фактический фонд оплаты труда в ЖЭУ, тыс.руб. | 372.2 | 366.0 | 486.3 |
| Недоиспользование фонда оплаты труда в ЖЭУ, % | 16 | 21 | 19 |

Для углубленного изучения действия перераспределительно-бюрократического финансового механизма на первом этапе мониторинга были проведены специальные расчеты по недоиспользованию месячного фонда оплаты труда для всех категорий работников ЖЭУ.

²¹ Там же. С.41.

С этой целью для каждой категории работников низовых звеньев местного жилищного хозяйства была рассчитана нормативная обеспеченность заработной платой. Она определялась на основе предусмотренного штатными расписаниями фонда оплаты труда и размера установленной премии. Норматив премии для административно-управленческого персонала и персонала для работы с населением в среднем составлял 50%, для рабочих текущего ремонта - 40% и для младшего обслуживающего персонала - 10%. В случае недоукомплектованности штата нормативная обеспеченность заработной платой каждого занятого работника должна пропорционально возрастать, т.к. на оставшихся работников приходится весь положенный объем работ. Например, если укомплектованность кадрами составляет половину от положенной величины, то на каждого занятого работника должна приходиться двойная оплата.

Реальная обеспеченность заработной платой определялась как отношение заработной платы по платежной ведомости к фонду оплаты труда работника по нормативу, включающему основную ставку и ежемесячную премию. Доля недоиспользованной заработной платы для каждой категории персонала рассчитывалась как разница нормативной и реальной обеспеченности, отнесенная к величине нормативной обеспеченности заработной платой. Результаты проведенных расчетов представлены в табл.3.2.

Таблица 3.2

Недоиспользование месячного фонда оплаты труда в ЖЭУ по категориям работников, %, г. Новосибирск, 1992

| | Укомплектованность штата | Нормативная обеспеченность зарплатой одного работника | Реальная обеспеченность зарплатой | Недоиспользованная часть зарплаты |
|---|--------------------------|---|-----------------------------------|-----------------------------------|
| Административно-управленческий персонал | 81 | 123 | 109 | 11 |
| Персонал для работы с населением | 80 | 125 | 104 | 17 |
| Рабочие текущего ремонта | 40 | 250 | 159 | 36 |
| Младший обслуживающий персонал | 42 | 238 | 211 | 11 |

На основе данных, представленных в табл.3.2, было рассчитано среднее значение недоиспользования фонда оплаты труда всех категорий работников. Его величина составила 18%. При этом недоиспользование нормативного фонда оплаты труда рассматривалось только в отношении постоянных и временных работников. Не учитывались недоплаты совместителям, которые преобладали в составе младшего обслуживающего персонала. Совместители не получали положенных по штатному расписанию премий и были заняты на неполной ставке. С учетом этих замечаний приведенная величина недоиспользованного фонда оплаты труда для младшего обслуживающего персонала является сильно заниженной.

Таким образом, проведенные углубленные расчеты подтвердили вывод о том, что нижние производственные звенья жилищного хозяйства и все категории занятых в них работников регулярно недополучали положенный объем финансовых средств.

Если в 70-80-х гг. действие описанного финансового механизма касалось в основном перераспределения фонда оплаты труда, то с начала 90-х гг. сфера его действия расширилась до пределов общей финансовой сметы треста.

Ранее правила расходования сметы жилищных трестов были таковы, что существовало жесткое разграничение между фондом оплаты труда и другими статьями расходов, т.е. существовал целевой принцип расходования средств. В 90-е гг., когда уровень заработной платы в бюджетной сфере резко отстал от других отраслей, жилищным трестам было разрешено использовать часть средств сметы на повышение оплаты труда занятых работников.

Способом увеличения фонда оплаты труда стало введение доплат на питание занятым работникам за счет сметы общих расходов. В связи с этим в практике нормативного планирования возникла новая категория, введенная вместо фонда оплаты труда - фонд потребления, объединяющий все формы получения доходов - заработную плату, материальную помощь, доплаты на питание и др.

Доплаты на питание получали постоянные работники всех категорий в зависимости от количества отработанных

дней. Дневная ставка доплат на питание первоначально была единой по тресту и определялась руководством треста исходя из величины общей недоиспользованной части сметы, которую можно было направить на эти цели. Затем доплаты на питание стали выплачиваться из расчета за каждый календарный день месяца. В 1994 г. в ряде трестов величина этих доплат была дифференцирована для разных категорий работников и была выше для управленческого персонала, и ниже - у рядовых работников. Выплата этих доплат также стала ставиться в зависимость от результатов и качества труда рядовых работников.

Доплаты на питание обычно проводились по статье "прочие расходы", в которой они составляли половину. В целом доля доплат на питание в 1993 г. составляла 7%, а в первом полугодии 1994 г. - около 10% всей суммарной сметы расходов на содержание муниципального жилья.

Таким образом, фонд оплаты труда трансформировался в фонд потребления, в котором, наряду с фондом оплаты труда, во все большей мере стала содержаться часть средств сметы, предназначенных на покрытие материальных затрат жилищного обслуживания.

Аналогичные тенденции наблюдались в отношении материальных и технических ресурсов. На уровне трестов были созданы централизованные склады, где были сконцентрированы основные материалы и инструменты, необходимые работникам ЖЭУ для осуществления обслуживающей деятельности. Транспортные средства и техника также были объединены в централизованном гараже на уровне треста. Получение материалов и пользование техникой ЖЭУ осуществляли на основе подаваемых в трест заявок. В результате этих процессов возможности нижних производственных звеньев пользоваться общим автотранспортом, деталями и материалами, инструментами и т.п. постоянно сокращались.

Таким образом, нормативный финансовый механизм в государственно-административных организациях приобрел перераспределительно-бюрократический характер, поскольку финансовые и материальные средства постоянно перераспределялись с нижестоящих звеньев, выполняющих основные производственные функции, на вышестоящий уровень управления,

который направлял значительную часть этих средств на создание новых управленческих единиц и звеньев.

Тем самым перераспределительно-бюрократический финансовый механизм государственно-административных организаций приводил к постоянному дефициту средств, необходимых для выполнения работ по содержанию жилищного фонда. Это стало приводить к росту жалоб жильцов на качество обслуживания, направляемых сначала в обслуживающие организации, а затем в виде активных жалоб в центральные и местные органы. В этих условиях руководители государственных обслуживающих организаций стали запрашивать все больший объем бюджетных средств. Поскольку районные жилищные тресты являлись единственными структурами, обслуживающими муниципальный жилищный фонд на территории соответствующего района, то местный бюджет был вынужден покрывать их все возрастающие запросы.

Так возникла практика взаимодействия государственно-административных организаций с бюджетом, называемая в экономической науке “мягкими бюджетными ограничениями”.²² Сутью практики мягких бюджетных ограничений является покрытие за счет бюджета всех предъявляемых монопольными структурами фактических затрат, даже если они превысили запланированные.

В 90-е гг., несмотря на ограниченные возможности местных бюджетов, эта практика продолжала сохраняться. Так, общая величина дотации, полученной жилищными трестами из бюджетов города и районов в 1993 г., составила 107 % от запланированной величины, хотя ее поступление в разные кварталы года отклонялось от плановой в большую или меньшую сторону (рис.3.5).

²² Корнаи Я. Дефицит. - Москва: Наука. - 1991. - С.328-331.



Рис. 3.5. График получения бюджетной дотации жилищными трестами, г. Новосибирск, 1993

Практика выделения бюджетной дотации, не являющейся единственным финансовым источником для жилищных трестов, учитывает объем собираемых ими доходов и сезонность выполнения работ в жилищном обслуживании. Как правило, наименьший объем работ приходится на I-ый квартал. Эту ситуацию иллюстрирует график расходов и поступлений (собираемых доходов и бюджетной дотации) в муниципальных жилищных организациях по кварталам в течение 1993 г. (рис.3.6).

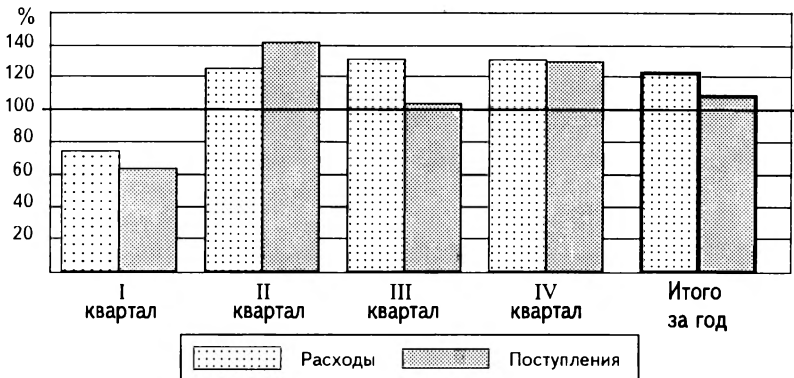


Рис.3.6. Уровень поступлений и произведенных расходов в жилищных трестах по отношению к плану, %, г. Новосибирск, 1993

Рис.3.6. показывает, что только в первом квартале общий объем поступивших средств был меньше запланированного объема расходов. Во всех других кварталах и за год работы в целом жилищные тресты потратили больше средств, чем было предусмотрено планом. За год это превышение составило 23%.

Результатом работы жилищных трестов в таких условиях стала парадоксальная ситуация, при которой руководители жилищных трестов постоянно жаловались на недополучение запланированных финансовых средств, хотя фактически израсходовали средств больше, чем планировалось. Более того, в 1993 г. жилищные тресты потратили столько средств, что для покрытия этих расходов не хватило ни сверхплановой дотации, ни сверхплановых собранных доходов. Поэтому 13% всех произведенных ими за 1993 г. затрат пришлось возмещать за счет средств бюджета в следующем, 1994 г. Общее превышение расходов муниципальных жилищных организаций над их доходами составило в 1993 г. 48 млн. 454 тыс.руб. (табл.3.3).

Если принять во внимание, что форма 6-жх, на основании которой выполнен анализ доходов и расходов жилищных трестов, не включает целевые источники финансирования и произведенные из них затраты, то фактический объем израсходованных трестами средств окажется еще больше. Это увеличение дополнительно ко всей смете составляет, по оценкам экспертов, до 10 и более процентов.

С 1993 г. в муниципальном жилищном обслуживании начала складываться новая практика платежей, которая еще больше ослабила силу бюджетных ограничений. Собираемые доходы жилищных трестов практически полностью стали использоваться трестами для выплаты заработной платы занятым работникам. В первом полугодии 1994 г. они в полном объеме обеспечивали средства на заработную плату и доплаты на питание для занятых работников. Фонд потребления в этот период составил 5 963 595 тыс.руб., в то время как собственные доходы за тот же период - 6 355 325 тыс.руб.

Табл.

Финансирование районных жилищных трестов, тыс. руб., г. Новосибирск, 1993

| | | кварталы | | | | Итого |
|--------------------------------|------|----------|-----------|-----------|-----------|-------|
| | | I | II | III | IV | |
| ы, всего | план | 669088,7 | 922551,2 | 1319356,9 | 2305675,9 | 5210 |
| | факт | 496848,0 | 1158032,0 | 1737974,0 | 3029376,0 | 6422 |
| ления, всего | план | 669988,7 | 804272,2 | 1436735,9 | 1916292,8 | 4822 |
| | факт | 427690,0 | 1141698,6 | 1489904,0 | 2489006,0 | 5548 |
| числе: бюджетная дотация | план | 578905,9 | 563695,7 | 1099612,5 | 1455764,9 | 3692 |
| | факт | 327290,4 | 832976,6 | 986955,0 | 1818237,0 | 3962 |
| собираемые доходы | план | 91082,8 | 240576,5 | 337123,4 | 460527,9 | 1122 |
| | факт | 100399,6 | 308722,0 | 502949,0 | 670769,0 | 1582 |

В то же время районные жилищные тресты не производили в полном объеме обязательных платежей смежникам, а образовавшаяся задолженность погашалась за счет прямых перечислений непосредственно из бюджета. Что касается производства ремонтных работ, то для их проведения жилищные тресты, независимо от объема поступившей дотации, заключали договоры с соответствующими подрядными организациями, которые затем предъявлялись ими как запрос в бюджет для дальнейшей оплаты.

Таким образом, перераспределительно-бюрократический финансовый механизм государственно-административных организаций привел жилищное хозяйство к кризисному состоянию, когда любой рост затрат, независимо от уровня инфляции, уже не приводил к улучшению качества жилищного обслуживания. В то же время характерной чертой поведения руководителей этих организаций являлось постоянное обоснование все возрастающих запросов на бюджетные средства, что занимало все большую долю их рабочего времени и отвлекало от непосредственной работы по организации жилищного обслуживания.

§4. Искажение нормативного порядка

Действие перераспределительно-бюрократического финансового механизма государственно-административных организаций в жилищном хозяйстве привело к тому, что постепенно увеличивалось расхождение между нормативными пропорциями и реальными соотношениями в расходовании средств. Прежде всего это расхождение проявлялось на уровне оплаты труда всех категорий работников и в распределении средств между основными звеньями управленческой структуры.

Нормативный порядок оплаты труда означал выплату заработной платы всем категориям работающих в соответствии с утвержденными штатными расписаниями. В них была обозначена величина основного заработка, а с середины 70-х годов - величина положенной премии в процентах от основной

зарплаты. Анализ реальных выплат работникам местного и ведомственного жилищного хозяйства в 1992 г. показал отклонение фактической структуры заработной платы от нормативной.

На основе данных платежных ведомостей (табл.3.4) было установлено, что в составе заработной платы устойчиво выделялись две части - фиксированная и переменная (регулируемая).

Таблица 3.4

Структура заработной платы работников жилищного хозяйства, %, г. Новосибирск, 1992*

| | Начислено, всего: | В т. ч.: | | | | |
|--------------------|-------------------|---------------------|---|-----------------|--------------------|--------------------|
| | | фиксированная часть | регулируемая часть | | | |
| | | | ставка (оклад) с районным коэффициентом | месячная премия | надбавки и доплаты | квартальная премия |
| Местный фонд | 100 | 58 | 13 | 5 | 4 | 20 |
| Ведомственный фонд | 100 | 62 | 14 | 12 | 8 | 4 |

* Анализ фактического состояния оплаты труда накануне эксперимента проводился в ноябре 1992 г. на основании ведомостей заработной платы за один и тот же месяц во всех обследованных ЖЭУ. В ведомостях отражены сведения о всех выплатах, произведенных в текущем месяце. Если какие-либо выплаты, относящиеся к данному месяцу, были произведены в последующих, они также были учтены. Величина квартальной премии в данном месяце определялась как одна треть от выплаченной величины. Начисления социального страхования (отпускные и больничные, выплаты на детей) в составе заработной платы не учитывались. Если работник работал не полный рабочий месяц, данные по нему не учитывались в расчетах среднего, минимального и максимального уровней заработной платы. Учтены как постоянные, так и временные работники.

Фиксированная часть включала в себя:

- основную зарплату (оклад) должностной позиции в соответствии со штатным расписанием;
- районный коэффициент (доплату в размере 15% от основной зарплаты за сибирские климатические условия).

Доля фиксированной части в заработной плате работников, обслуживающих местный жилищный фонд, составляла в среднем 58%, в обслуживании ведомственного жилья - 62%.

К переменной (регулируемой) части заработной платы относились следующие выплаты:

- ежемесячная премия, предельная нормативная величина которой была установлена штатным расписанием. Эта премия выплачивалась только постоянным работникам. В случаях серьезных нарушений трудовой дисциплины, при пьянках и т.п. работники лишались премий. Поэтому по сути премия выполняла роль не столько стимула, сколько штрафа. Премия выплачивалась работнику независимо от числа занимаемых им ставок или выполненных фактических норм, т.е. на одного работника выплачивалась только одна премиальная доплата. Доля ежемесячной премии составляла в структуре зарплаты работников обслуживания местного жилищного фонда 13%, а в секторе ведомственного жилья - 14%;
- надбавки или доплаты, размер которых определялся обычно внутри жилищной организации, исходя из общих ограничений и нормативных правил формирования фонда заработной платы. К ним относились доплаты за увеличение норм обслуживания, совмещение профессий, выполнение бригадирских функций и др. В основе этих доплат лежало распределение руководством соответствующих работ. Например, дворничьи участки, подъезды в домах, одинаковые по площади, отличались по своим качественным характеристикам, поэтому одни из них обслуживать легче, а другие - труднее. Получив в обслуживании "легкий" участок, работник имел физические возможности дополнительно обслуживать еще один или два участка и, соответственно, получать дополнительное вознаграждение. Такие участки получали обычно постоянные, кадровые работники. На "трудных" участках, как правило, были заняты временные работники, которые часто менялись, поскольку условия труда и фактическая оплата на таких участках были неадекватны. Если не удавалось привлечь работников для обслуживания трудных и сложных участков, то они обслуживались затем коллективно всеми работниками в специально установленный для этого день. Доля надбавок и

доплат составляла в заработной плате работников местного и ведомственного жилищного хозяйства от 5 до 12%;

- квартальная премия (называемая раньше "КТУ", или "коэффициент трудового участия"), которая выплачивалась один раз в три месяца по решению вышестоящего руководства. Ее источником являлась недоиспользованная на низовых звеньях часть фонда заработной платы. Доля квартальной премии в структуре заработной платы работников местного жилищного хозяйства составляла 4%, а ведомственного - 8%;
- доплаты на питание, которые выплачивались постоянным работникам и не выплачивались временным и совместителям. Величина доплат на питание устанавливалась вышестоящим звеном исходя из объема экономии совокупной сметы. Уровень доплат на питание составлял в структуре заработной платы работников местного и ведомственного жилищного хозяйства 20 и 4%.

Таким образом, перераспределительно-бюрократический финансовый механизм привел к существенному отклонению фактической структуры заработной платы от нормативной, что выражалось в возрастании до 38-42% ее переменной (регулируемой) части. Расхождение фактической и нормативной структур заработной платы являлось первым нарушением нормативного порядка, составлявшего основу финансового механизма.

Разделение заработной платы на фиксированную и регулируемую части создавало впечатление, что в отрасли низкий уровень оплаты труда. Как правило, отвечая на вопрос о величине заработной платы, все без исключения работники жилищного хозяйства любого ранга называли величину только фиксированной части. Фактический же уровень их доходов, согласно платежным ведомостям, почти вдвое превышал уровень, установленный штатными расписаниями (табл.3.5).

Анализ данных, приведенных в табл.3.5, показал, что превышение фактических выплат заработной платы в расчете на одного работника в секторе обслуживания местного жилья составляло в среднем 200% по отношению к величине, установленной штатными расписаниями.

Таблица 3.5

**Соотношение средней заработной платы по ведомости
и по штатному расписанию, г. Новосибирск, 1992**

| | Средняя зарплата в месяц, руб. | | Отношение фактической зарплаты к штатной, % |
|--------------------|--------------------------------|--------------------------|---|
| | по штатному расписанию | фактическая по ведомости | |
| Местный фонд | 4120 | 8259 | 200 |
| Ведомственный фонд | 3681 | 6404 | 174 |

Для работников, обслуживающих ведомственное жилье, это превышение составляло 174%. Отклонение фактической величины заработной платы от нормативной являлось вторым свидетельством нарушения нормативного порядка.

Указанные в штатных расписаниях должностные оклады устанавливались на общегосударственном уровне. Аналогично устанавливались и основные соотношения между уровнями заработной платы различных должностных позиций. Таким образом, штатные расписания устанавливали предельную дифференциацию заработной платы работников различных категорий и должностных позиций. По фактическим данным видно, что размах заработной платы между разными должностными позициями существенно отличался от нормативного (табл.3.6).

Таблица 3.6

**Нормативная и фактическая дифференциация
уровней заработной платы, г. Новосибирск, 1992**

| | Отношение максимальной и минимальной зарплат, % | |
|--------------------|---|------------------------|
| | по штатному расписанию | по платежной ведомости |
| Местный фонд | 4.1 | 5.7 |
| Ведомственный фонд | 4.5 | 10.6 |
| в среднем | 4.3 | 8.1 |

Если по штатному расписанию размах между минимальным и максимальным уровнями заработной платы должен был в среднем по обоим секторам жилищного хозяйства со-

ставлять 4.3 раза, то фактически он составил 8.1 раза. Реальная дифференциация заработной платы в обслуживании местного жилья превысила нормативную на 40%. Для работников ведомственного жилищного фонда это превышение составило 140%. Таким образом, реальная дифференциация оплаты труда значительно отличалась от нормативной, что также являлось нарушением нормативного порядка.

Количество занятых работников в жилищном хозяйстве в 1992 г. значительно отличалось от нормативной численности работников, предусмотренной штатными расписаниями для выполнения всего необходимого объема работ (табл.3.7).

Таблица 3.7
Соотношение фактической и штатной численности персонала в среднем по ЖЭУ, г. Новосибирск, 1992

| | Численность | | Отношение фактической численности к штатной, % |
|--------------------|------------------------------|--------------------------------|--|
| | по штатному расписанию, чел. | фактическая по ведомости, чел. | |
| Местный фонд | 121 | 62 | 51 |
| Ведомственный фонд | 199 | 125 | 63 |

Так, численность фактически занятых работников в ЖЭУ по отношению к нормативной составляла в обслуживании местного жилищного фонда 51%, а в обслуживании ведомственного жилья - 63% .

Для разных категорий персонала это соотношение различалось. Укомплектованность управленческого персонала составляла 88-100%, персонала по контактам с населением - 60-80%, в то время как укомплектованность рабочими текущего ремонта и младшим обслуживающим персоналом составляла лишь 41-48%. Уровень укомплектованности кадрами в жилищном хозяйстве на протяжении ряда лет, предшествовавших рыночному эксперименту, был неизменным. Это свидетельствовало о том, что дальнейшее сокращение численности занятых было уже невозможно с технологической точки зрения и физических возможностей работавшего персонала. Значительное отклонение реальной численности работников от нормативной величины, установленной штатными расписа-

ниями, наиболее ярко выражало искажение нормативного порядка.

Штатные расписания через отношение численности и величины заработной платы работников верхнего управленческого звена ко всем остальным занятым работникам определяли и регулировали величину управленческих издержек в отрасли жилищного хозяйства. Для жилищных трестов управленческие издержки определялись численностью административно-управленческого персонала (АУП) трестов.

Нормативное соотношение численности управленцев ко всем рядовым работникам составляло 1 к 8. Фактически эта пропорция в начале 90-х гг. составляла примерно 1 к 4. В результате на одного рядового работника стало приходиться в два раза больше управленцев из треста, чем это предполагалось по штатному расписанию.

Размах в уровне оплаты труда управленцев треста и всех остальных работников в соответствии со штатным расписанием должен был составлять в среднем 1.7 раза. Фактически же по данным ведомостей заработной платы этот размах составлял 4 раза.

Соответственно, изменилась пропорция работников верхнего и нижнего звена в фонде оплаты труда: доля управленцев треста в фонде оплаты труда относительно возросла, в то время как доля обслуживающего персонала относительно уменьшилась. Рост доли затрат АУП треста, означающий сверхнормативный рост управленческих издержек, произошел за счет перераспределения в его пользу недоиспользованной части всего фонда оплаты труда и недоукомплектованности кадрами рядовых работников нижних производственных звеньев.

Нормативный порядок функционирования государственно-административных организаций являлся каркасом раздаточной экономики. Успешность ее развития определяется в значительной мере тем, насколько нормативная система соответствует реальным условиям и потребностям. Длительное расхождение между нормативами как регуляторами экономической жизни и реально складывающейся практикой

приводит общество в состояние *аномии*.²³ Если в нормальных условиях функционирования раздаточной экономики сигнальная система в виде жалоб позволяет корректировать возникшие отклонения и приводить нормативы в соответствие с изменившимися условиями, то при возникновении аномии сигнальная система также искажена, и жалобы, увеличиваясь в объемах, не содержат достоверную информацию.

Эта ситуация была подтверждена результатами первого этапа экономико-социологического мониторинга в жилищном хозяйстве накануне рыночного эксперимента. Так, руководители государственно-административных организаций (жилищных трестов) жаловались только на те отклонения от нормативного порядка, которые соответствовали их интересам. В массовом масштабе руководители трестов жаловались на неукomплектованность штатных расписаний или дефицит кадров, а также на низкий уровень штатных ставок заработной платы. В то же время они скрывали превышение фактических выплат работникам в сравнении со штатными расписаниями и сверхнормативный рост управленческих издержек. В основе такого поведения лежал перераспределительно-бюрократический финансовый механизм, который содействовал улучшению материального положения руководителей даже при ухудшении работы руководимых ими государственно-административных организаций. Более того, жалобы руководителей на дефицит кадров и дефицит средств, совпадая во времени с жалобами населения на ухудшающееся обслуживание, провоцировали увеличение бюджетных расходов. Развитие такой ситуации в каждой отрасли, при которой рост запросов на необходимые ресурсы не сопровождался ростом эффективности, в конечном счете привело к общей разбалансировке сдач и раздач и кризису раздаточной экономики в 90-е гг.

²³ Термин "аномия" (от франц.- *anomie* - буквально беззаконие, безнормность) введен Э. Дюркгеймом (см. Современная западная социология: Словарь. - М.: Политиздат. - 1990. - С.17-18).

Глава 4

Индикаторы кризиса жилищного хозяйства



С точки зрения теории институционального развития естественная саморегуляция раздаточной экономики обеспечивается системой жалоб. В периоды стабильного развития жалобы имеют нормальную структуру и являются эффективными сигналами обратной связи. В ситуации кризиса накануне периода институциональных изменений структура жалоб деформируется, т.к. в ней преобладают латентные жалобы.

В четвертой главе на примере жилищного хозяйства показаны структура жалоб и причины ее деформации в период 80-90-х гг. Такими причинами являются снижение экономической эффективности и неудовлетворенность потребителей.

§1. Экономические диспропорции и ухудшение состояния жилищного фонда

Многолетнее действие перераспределительно-бюрократического финансового механизма в государственно-административных жилищных организациях привело к искажению нормативных соотношений в расходовании выделяемых им средств. Это было выявлено при анализе экономических пропорций в ходе первого этапа мониторинга.

Экономические пропорции определялись в отношении той части средств жилищных трестов города, которые направлялись непосредственно на жилищное обслуживание. Поэтому из общей сметы расходов были исключены начисления на заработную плату, перечисляемые жилищными трестами в пенсионные фонды и фонды социального страхования. Доля начислений на заработную плату в 1993 г. составила 15 % всех сметных расходов.

Также были исключены платежи жилищных трестов смежным организациям, представлявшие собой целевое перераспределение средств городского бюджета. К таким организациям относились спецавтохозяйство по вывозке мусора, организация по обслуживанию лифтов, санэпидемстанция, противопожарные организации. Доля этих отчислений составляла в тот период 12% суммарной сметы жилищных трестов города.

Таким образом, общая величина средств, лишь "проходящих" через тресты, составила 27%. Тем самым из общей сметы расходов жилищных трестов г. Новосибирска в 1993 г., равной 6 510 269 тыс. руб., непосредственно в их распоряжении оставалось 73%, или 4 763 850 тыс. руб. (табл.4.1). Эта группа затрат составляла собственные расходы жилищных организаций.

Таблица 4.1

**Структура расходов жилищных трестов,
г. Новосибирск, 1993**

| Статьи расходов | тыс. руб. | % |
|--|-----------|-----|
| 1 Начисления на заработную плату всего персонала | 1 003 611 | |
| 2 Обязательные платежи смежникам | 742 808 | |
| 3 Всего обязательных отчислений [1] + [2] | 1 746 419 | |
| 4 Средства, остающиеся в распоряжении жилищных организаций всего | 4 763 850 | 100 |
| в том числе: | | |
| 5 издержки управления | 378 287 | 8 |
| 6 фонд оплаты труда | 2 788 106 | 59 |
| 7 фонд материального обеспечения и ремонтов | 1 597 457 | 33 |
| ИТОГО [3] + [4] | 6 510 269 | |

Часть собственных средств жилищных трестов расходовалась на содержание управленческого аппарата треста, организующего процесс жилищного обслуживания. Эта часть затрат составляет издержки управления.

Расчет величины издержек трестовского управления в обслуживании муниципального жилищного фонда г. Новосибирска был затруднен, поскольку статистическая отчетность не выделяла их из всей суммы затрат на содержание административно-управленческого персонала (АУП) всех уровней управления, включая трест и ЖЭУ. Поэтому для определения величины трестовских издержек управления использовалась внутренняя документация различных жилищных трестов города, а полученные значения затем были усреднены. Расчеты показали, что в расходах на оплату труда АУП доля аппарата управления трестов составляла в среднем 60%. Помимо оплаты труда, фонд потребления АУП трестов включал также доплаты на питание. Их величина была пропорциональна доле АУП треста во всем фонде оплаты труда и составляла 13% во всей сумме доплат на пи-

тание. Подсчитанная таким образом величина издержек трестовского управления в 1993 г. составила 378 287 тыс. руб., или 8% всех собственных расходов жилищных трестов города. Превышение издержек управления в сравнении с нормативным уровнем было связано с действием описанного в главе 3 финансового механизма административной модели управления. Именно этот механизм привел к росту управленческих затрат за счет частичного перераспределения в пользу управленцев фонда оплаты труда работников нижних производственных звеньев.

Другую группу затрат составляли средства фонда оплаты труда. Издержки управления, или оплата труда АУП треста, в этот фонд не включались. Он представлял собой фонд оплаты труда всех работников ЖЭУ и рабочих трестовских производственных звеньев, а также доплаты на питание этим категориям работающих. Общая величина таких расходов составила 2 788 106 тыс.руб., или 59% всей сметы расходов. Рост фонда оплаты труда, превысившего нормативный уровень, был обусловлен перераспределением в этот фонд части средств сметы жилищных организаций, предназначенных для проведения ремонтов и приобретения необходимых материалов.

На ремонты и приобретение материалов направлялась оставшаяся часть собственных расходов жилищных трестов. Величина фонда приобретения материалов и проведения ремонтов в 1993 г. составила 1 597 457.3 тыс.руб., или 33%. Уменьшение средств на материальное обеспечение работ и поддержание физических характеристик зданий было обусловлено перераспределением выделенных на эти цели средств в фонд оплаты труда всех категорий работников, включая управленцев всех уровней.

Диспропорции между издержками управления, фондом оплаты труда и средствами на приобретение материалов и проведение ремонтов, имевшие место в течение последних десяти лет, привели в конечном итоге к кризису жилищного хозяйства, которое перестало справляться с функциями содержания жилья. Этот вывод был подтвержден данными технической экспертизы, проведенной в апреле 1994 г.

Экспертиза, выборочно проводившаяся в двух районах города, Ленинском и Первомайском, оценивала уровень технического состояния жилых зданий в баллах от 2 до 4. В ходе технической экспертизы был замерен исходный уровень технического состояния зданий в целом и его отдельных элементов. Полученные оценки представлены в табл. 4.2.

Таблица 4.2

**Оценки технического состояния жилищного фонда
в Ленинском и Первомайском районах,
г. Новосибирск, 1994**

| Элементы технического состояния дома | Ленинский район | Первомайский район | Среднее значение |
|--------------------------------------|-----------------|--------------------|------------------|
| Состояние фундамента (цоколя) | 2.82 | 2.72 | 2.77 |
| Состояние стен | 3.39 | 3.16 | 3.28 |
| Наличие водостоков | 3.06 | 2.75 | 2.90 |
| Состояние балконов и лоджий | 2.97 | 3.18 | 3.07 |
| Состояние козырьков | 3.61 | 3.52 | 3.56 |
| Состояние наружного освещения | 2.94 | 2.42 | 2.68 |
| Освещение и щитки в подъезде | 3.19 | 2.96 | 3.07 |
| Состояние подъездов | 2.78 | 2.31 | 2.54 |
| Состояние кровли | 3.06 | 2.54 | 2.80 |
| Техническое состояние подвалов | 2.97 | 2.98 | 2.97 |
| Санитарное состояние подвалов | 2.79 | 2.75 | 2.77 |
| Состояние инженерного оборудования | 2.96 | 2.84 | 2.90 |
| Средняя оценка | 3.04 | 2.73 | 2.89 |

Средняя оценка технического состояния жилых домов в Ленинском районе составила 3.04, а в Первомайском - 2.73.

Экспертиза показала, что на техническое состояние зданий оказывают влияние конструктивные особенности здания, этажность и срок службы. Так, в ходе экспертизы зданий в Ленинском районе было определено, что чем больше срок службы зданий, тем ниже оценки их технического состояния (табл.4.3). С другой стороны, на техническое состояние влияют конструктивные особенности зданий

разной этажности, определяющие простоту или сложность их обслуживания. Так, оценки технического состояния 5-этажных домов более современных конструкций были выше, чем у 2-4-этажных зданий. Это было связано не только с меньшим сроком их службы, но и с лучшими техническими характеристиками.

Таблица 4.3

**Зависимость оценок технического состояния
зданий от срока службы и этажности,
г. Новосибирск, Ленинский район, 1994**

| Количество зданий | Этажность | Средний срок службы (лет) | Средняя оценка технического состояния |
|-------------------|-----------|---------------------------|---------------------------------------|
| 4 | 2-4 | 46 | 2.87 |
| 23 | 5 | 28 | 3.05 |
| 6 | 9-12 | 14 | 3.11 |

Системы инженерного оборудования в 2-4-этажных зданиях устарели, и в связи с этим была затруднена замена деталей имевшегося оборудования, уже не выпускавшегося отечественной промышленностью. Ремонт таких зданий стал более трудоемким, т.к. предполагал специальное изготовление необходимых деталей или замену участка инженерной системы более современным. Стыковка устаревших внутридомовых коммуникаций с более современными наружными сетями также породила дополнительные проблемы эксплуатации 2-4-этажных домов. Поэтому оценки технического состояния таких зданий были самыми низкими и составили 2.87. Самыми высокими - 3.11 - были оценки технического состояния 9-12-этажных домов.

Данные технической экспертизы в Первомайском районе города подтвердили полученные выводы. Увеличение срока службы здания означало более низкий уровень технического состояния. Более современные пятиэтажки имели лучшие оценки по сравнению с 2-этажными домами устаревших конструкций (табл.4.4).

Таблица 4.4

**Зависимость оценок технического состояния
зданий от срока службы и этажности,
г. Новосибирск, Первомайский район**

| Количество зданий | Этажность | Средний срок службы (лет) | Средняя оценка технического состояния |
|-------------------|-----------|---------------------------|---------------------------------------|
| 10 | 2-4 | 36 | 2.42 |
| 8 | 5 | 13 | 3.08 |
| 1 | 9 | 11 | 2.98 |

Пример 9-этажного дома, обследованного в Первомайском районе, показал, как низкое качество инженерного оборудования влияет на ухудшение технического состояния здания. В данном случае смонтированный в доме мусоропровод оказался настолько несовершенным, что по решению собрания жильцов его запаляли, и жильцы вновь стали выносить мусор в мусорные баки. Поэтому оценка технического состояния этого дома являлась относительно низкой для этого типа зданий.

Сопоставление данных табл.4.3 и 4.4 также доказывает влияние срока службы зданий на уровень их технического состояния. 5-этажные дома в Ленинском районе, средний срок службы которых составлял 28 лет, имели оценку 3.05, тогда как аналогичные дома в Первомайском районе с меньшим сроком службы (13 лет) имели более высокую оценку - 3.08.

Сравнение оценок технического состояния 2-4-этажных зданий в обоих районах показало, что различие в конструктивных особенностях является не менее значимым фактором, чем срок службы. Действительно, хотя в Первомайском районе эти дома были моложе (средний срок службы 36 лет по сравнению с 46-ю годами в Ленинском районе), их техническое состояние было хуже (оценки 2.42 по сравнению с 2.87). Это объяснялось тем, что в Первомайском районе двухэтажные дома были построены в основном из бруса, не имели подвалов для размещения инженерных коммуникаций, один дом не имел даже фундамента. В то же время 2-4-этажные дома в Ленинском районе были построены из камня и имели подвалы, в которых размещались инженерные коммуникации.

В целом техническая экспертиза жилых зданий показала, что городское жилищно-коммунальное хозяйство перестало справляться с задачами поддержания, а тем более улучшения физических характеристик жилищного фонда. Оценка технического состояния зависела по сути не от усилий жилищных организаций, а от того, насколько новым было обслуживаемое здание.

В то же время низкий уровень оценки относительно недавно построенных домов, передаваемых в эксплуатацию государственно-административным жилищным организациям, отражал кризисные явления в других отраслях раздаточной экономики. Низкая оценка жилищных обслуживающих организаций определялась и недостатками проектирования, и ухудшающимся качеством строящихся зданий, и несовершенством монтируемого в них инженерного оборудования.

§2. Нарушение трудовой мотивации

Соблюдение нормативных значений фонда оплаты труда и штатной укомплектованности персоналом должно было обеспечивать адекватную оплату трудовых усилий работников и тем самым эффективную трудовую мотивацию. Этой цели служили нормативные штатные расписания и должностные инструкции, соразмерявшие объемы требуемого труда и нормативный уровень оплаты труда.

Действие перераспределительно-бюрократического финансового механизма в государственно-административных организациях, сопровождавшееся перераспределением части средств, положенных нижнему звену обслуживания, на верхний уровень управления, привело к уменьшению фактического финансирования работ, выполняемых низовыми производственными звеньями - ЖЭУ. В этих условиях все категории персонала стали стихийно приводить в соответствие величину своих трудовых усилий с объемом получаемых средств - заработком. Одни группы работников уменьшили затраты времени на выполнение работ, другие стали компенсировать недостаток оплаты труда "левыми" доходами, получаемыми в рабочее время, руководители

ЖЭУ снижали требования к качеству выполнения положенных работ.

Накануне рыночного эксперимента руководителем ЖЭУ был начальник, задачами которого являлись организация работ, контакты с вышестоящими структурами и прием населения по их жалобам. Заместителем начальника являлся главный инженер, который отвечал за организацию и материально-техническое обеспечение ремонтных работ. В подчинении начальника находились мастера, которые контролировали работу младшего обслуживающего персонала. При поступлении заявок жильцов мастера должны определить характер необходимого ремонта и направить для устранения неполадки соответствующих работников.

В ЖЭУ в соответствии с утвержденными тарифами осуществлялось начисление квартирной платы для каждого квартирноремонтника. Эту функцию выполнял бухгалтер, который также в соответствии с установленным нормативным порядком начислял заработную плату работникам ЖЭУ. Выдачу заработной платы производил кассир.

Группа перечисленных работников составляла категорию административно-управленческого персонала ЖЭУ. Основные тенденции формирования заработной платы административно-управленческого персонала ЖЭУ приведены в табл. 4.5.

Таблица 4.5

Основные тенденции в формировании зарплаты административно-управленческого персонала ЖЭУ, г. Новосибирск, 1992

| | Отношение фактической численности к штатной, % | Отношение фактической заработной платы к штатной на одного работника, % | Доля фиксированной заработной платы во всех фактических выплатах, % |
|--|--|---|---|
| Среднее значение по местному фонду | 81 | 164 | 40 |
| Среднее значение по ведомственному фонду | 95 | 164 | 58 |
| В среднем | 88 | 164 | 49 |

Укомплектованность управленческого персонала составляла в среднем 88% по отношению к нормативному штатному расписанию. Для работников управленческого звена ЖЭУ был установлен самый высокий норматив ежемесячной премии - 75% от оклада для начальника ЖЭУ и 50% - для всех остальных работников этой категории. Будет ли выплачена им эта премия и в каком объеме - решало вышестоящее звено управления, поэтому управленческий персонал ЖЭУ в наибольшей степени ориентировался на оценки верхнего уровня. Действительно, дополнительная часть заработка АУП, выплачиваемая в виде премии и зависящая от оценок их работы вышестоящим начальством, составляла в среднем 51%, что являлось самым высоким значением среди всех категорий.

В результате превышение фактической заработной платы управленческого персонала (в расчете на одного работающего) над предусмотренной штатным расписанием в среднем составляло 164%. Это было связано с тем, что помимо месячной премии согласно штатному расписанию выплачивались значительные квартальные премии, источником которых являлась экономия фонда заработной платы всего ЖЭУ. Другими словами, во всех ЖЭУ, независимо от качества их работы и объема жалоб со стороны жильцов, управленческий персонал постоянно получал дополнительное вознаграждение за счет недоиспользованного рядовыми работниками фонда оплаты труда.

Таким образом, на первом этапе мониторинга был сделан вывод о том, что управленческий персонал ЖЭУ был материально заинтересован в недоукомплектации рядовыми работниками, т.к. за счет этого обеспечивалась "экономия" общего фонда оплаты труда и получение управленческим персоналом квартальных премий. Естественным следствием такой трудовой мотивации административно-управленческого персонала ЖЭУ явилось ухудшение качества работы возглавляемых ими жилищных организаций, поскольку при дефиците кадров невозможно было выполнить необходимый объем работ. Опросы руководителей ЖЭУ в ходе мониторинга показали, что психологически управленческий персонал примирился с падением уровня обслуживания. Например, если бы штат уборщиц был укомплектован полностью,

то они бы могли выполнить все предусмотренные работы по ежедневной уборке подъездов. Но поскольку их было значительно меньше, чем положено по нормативам, то мастера при молчаливом согласии начальников ЖЭУ снизили требования к качеству работы уборщиц и считали достаточным, если подъезд будет вымыт хотя бы раз в неделю.

Следующая категория работников ЖЭУ была представлена персоналом для работы с населением. К нему относились паспортист, секретарь, диспетчер и др. Эти работники напрямую работали с населением: принимали заявки на ремонт, документы на прописку, обеспечивали подготовку справок, выдаваемых гражданам по месту жительства и т.д. Категория персонала для работы с населением также была недоукомплектована. Отношение фактической численности к нормативной составляло 81%. Фактический уровень средней заработной платы персонала для работы с населением превышал штатный в полтора раза, а доля фиксированной части заработной платы во всех выплатах составляла в среднем 51% (табл.4.6). Дополнительные выплаты были представлены месячной и квартальной премиями. Это означало, что данная категория работников также получала свою долю из "экономии" фонда заработной платы ЖЭУ.

Таблица 4.6

Основные тенденции в формировании заработной платы персонала для работы с населением, г. Новосибирск, 1992

| | Отношение фактической численности к штатной, % | Отношение фактической заработной платы к штатной на одного работника, % | Доля фиксированной заработной платы во всех фактических выплатах, % |
|--|--|---|---|
| Среднее значение по местному фонду | 80 | 156 | 42 |
| Среднее значение по ведомственному фонду | 82 | 153 | 61 |
| В среднем | 81 | 155 | 51 |

Если в обслуживании ЖЭУ находился привилегированный жилой фонд, в котором проживала номенклатура, как, например, в одном из ЖЭУ, обследованных на первом этапе мониторинга, то персонал для работы с населением допол-

нительно поощрялся. Способом такого поощрения являлся, например, перевод диспетчера в более высокую должностную позицию диспетчера-сантехника. Такая должностная позиция с более высокой ставкой оклада была утверждена вышестоящим звеном управления.

Категория персонала для работы с населением имела четко фиксированный режим рабочего времени и должна была постоянно находиться на рабочем месте. Основной задачей являлся прием разных видов жалоб населения, количество которых постоянно возрастало в связи с хроническим дефицитом кадров, порожденным действием перераспределительно-бюрократического финансового механизма. Компенсация дополнительной работы по обслуживанию жалоб населения за счет квартальных премий уже не являлась достаточной. По этой причине увеличивалось раздражение этой группы работников, что прежде всего сказывалось на ухудшении стиля их взаимоотношений с жильцами. Массовыми стали грубость, невнимательность работников по отношению к запросам жильцов.

Производственными задачами жилищных эксплуатационных участков являлось поддержание в рабочем состоянии инженерных сетей в домах и квартирах, проведение профилактических и ремонтных работ на внутридомовых теплосетях, водоснабжении, канализации, электрическом оборудовании, а также текущий ремонт домов, включая покраску и побелку подъездов, мелкий ремонт крыши, ремонт дверей, окон и т.п. Эти работы выполняли рабочие текущего ремонта (РТР) - слесари-сантехники, электрики, газосварщики, штукатуры-маляры, кровельщики, плотники, токари. На вопрос, задаваемый начальникам ЖЭУ о том, какие работники являются самыми важными, все отмечали прежде всего сантехников и электриков, как наиболее квалифицированных и отвечающих за содержание самой сложной части жилищно-коммунального хозяйства - инженерных коммуникаций.

В начале 90-х гг. категория работников текущего ремонта в меньшей мере, чем раньше, была представлена штукатурами, плотниками, кровельщиками, малярами, столярами, особенно на обслуживании местного жилого фонда. Ра-

ботники этих профессий привлекались эпизодически или работали в ЖЭУ по совместительству.

В основном работники текущего ремонта в ЖЭУ были представлены бригадой сантехников, включающей газосварщика, и бригадой электриков. За сантехниками и электриками закреплялись участки жилищного фонда с определенным количеством квартир. Норма обслуживания на одного члена бригады была выше, чем положено на одного работника по штатному расписанию. Например, если сантехник по нормативу должен обслуживать 200 квартир, то бригада из 5 человек обслуживала не 1000, а гораздо больше (1500-3000) квартир. Таким образом, за счет интенсификации труда коллектив из 5 человек получал зарплату, положенную большему числу работников.

Действительно, из табл.4.7 видно, что при укомплектованности кадрами в среднем на 44% превышение фактической зарплаты над нормативной по штатному расписанию составляло в среднем 247%. По разным ЖЭУ эта величина колебалась от 135 до 310%.

Таблица 4.7

Основные тенденции в формировании заработной платы рабочих текущего ремонта, г. Новосибирск, 1992

| | Отношение фактической численности к штатной, % | Отношение фактической зарплаты к штатной на одного работника, % | Доля фиксированной зарплаты во всех фактических выплатах, % |
|--|--|---|---|
| Среднее значение по местному фонду | 40 | 222 | 59 |
| Среднее значение по ведомственному фонду | 49 | 271 | 59 |
| В среднем | 44 | 247 | 57 |

В то же время сложившаяся практика была такова, что прирост оплаты труда не соответствовал приросту объемов работы. Как показали интервью на первом этапе мониторинга, это осознавали сами работники, когда отмечали: "Нас 7 работает за 19 ставок, а выплачивают нам только 15 ставок". Но при этом сами работники возражали против привлечения того количества, которое предусмотрено штатным

расписанием, поскольку это означало бы для них уменьшение заработка. Другими словами, рабочие текущего ремонта были заинтересованы в сохранении сложившейся практики недоукомплектации штатных расписаний.

Дополнительным мотивом для работников текущего ремонта не увеличивать численность бригады был тот факт, что во время выполнения заявок они часто получали заказы от жильцов на выполнение так называемых "левых" работ. Эти работы выполнялись ими в нерабочее, а иногда и в рабочее время за плату, получаемую непосредственно с жильцов. К таким работам относились смена сантехнического оборудования, установка моек, изменение положения труб, установка электроплит и т.п. Увеличение числа рабочих текущего ремонта означало бы для них уменьшение возможностей "левых" доходов, величина которых была равна официальному месячному заработку для сантехника, от полутора до двух - у газосварщика и от трети до половины - у электрика.

В ходе первого этапа мониторинга накануне рыночного эксперимента было выявлено, что рынок "левых" работ, сложившийся вокруг ЖЭУ, предоставлял довольно широкий круг услуг и характеризовался уровнем цен, различающимся в зависимости от состоятельности клиентов и претензий самих работников.

Поддержание санитарного состояния подъездов и лифтов, дворов, уборку мусора обеспечивали уборщики, лифтеры, дворники, мусоропроводчики и т.п. Эта группа работников составляла младший обслуживающий персонал (МОП).

Для младшего обслуживающего персонала нормы обслуживания устанавливались либо в единицах обслуживаемой площади (для дворников и уборщиков), либо в объемах мусора, зависящего от количества жильцов (для мусоропроводчиков), либо в количестве обслуживаемых лифтов (для лифтеров). За счет выполнения нескольких норм обслуживания работники могли увеличивать свои доходы. В среднем данная категория персонала была укомплектована на 59%, а каждый работник получал в 1.9 раза выше, чем это предусматривалось штатными расписаниями (табл.4.8).

Таблица 4.8

**Основные тенденции в формировании заработной платы
младшего обслуживающего персонала,
г. Новосибирск, 1992**

| | Отношение фактической численности к штатной, % | Отношение фактической заработной платы к штатной на одного работника, % | Доля фиксированной заработной платы во всех фактических выплатах, % |
|--|--|---|---|
| Среднее значение по местному фонду | 42 | 232 | 60 |
| Среднее значение по ведомственному фонду | 75 | 152 | 65 |
| В среднем | 59 | 192 | 62 |

В начале 90-х годов младший обслуживающий персонал обычно не был организован в бригады. У каждого работника была индивидуальная ответственность за обслуживаемый участок. Работники этой категории были разобщены и имели дело в основном с мастером, контролирующим качество их работы. Для лифтеров и мусоропроводчиков, связанных с обслуживанием оборудования, нормы были единообразны и различия в оплате труда невелики, поскольку обязанности работников заданы технологически. Дворники и уборщики, наоборот, характеризовались наибольшими различиями в уровнях оплаты труда. Именно в этой группе работников на первом этапе мониторинга был зафиксирован как минимальный уровень оплаты труда, так и максимальный для всех обследованных ЖЭУ. Например, в одном ЖЭУ дворник, совмещавшая эту работу с работой уборщицы подъездов и технички в помещении ЖЭУ, получила за месяц больше начальника ЖЭУ.

В составе младшего обслуживающего персонала выделялись две группы работников. Первая группа была представлена кадровыми рабочими, давно работающими в ЖЭУ и имеющими служебное жилье. Такие работники выполняли несколько норм или совмещали функции разных позиций из штатного расписания, например, уборщика и мусоропроводчика, или лифтера и технички. Поэтому работники этой группы имели более высокую зарплату.

Вторая, более многочисленная группа была представлена в основном временными, совместителями и постоянными, но плохо работающими работниками. Для этой группы была характерна высокая текучесть. Их закрепляли за более сложными участками, от обслуживания которых обычно отказывались кадровые работники первой группы. Наличие таких участков носило хронический характер, поскольку новичок, принимаемый для работы на нем, был не в состоянии справиться с запущенностью дворовой территории или подъезда.

Поскольку вторая группа работников не получала положенного по штатному расписанию премиального фонда, то за счет них для всех остальных работников ЖЭУ формировался источник дополнительных выплат. Поэтому работники всех категорий - от дворников до руководителей ЖЭУ и трестов - мирились с подобной ситуацией, что вело к снижению качества жилищного обслуживания в целом.

Итак, в результате многолетнего действия перераспределительно-бюрократического финансового механизма относительная численность рядовых работников уменьшалась, а объем трудовой нагрузки, приходящейся на каждого работника низового звена, увеличивался. При этом рост нагрузки не покрывался пропорциональным увеличением фактической оплаты труда. В этих условиях работники начали соотносить требуемый от них объем работ с получаемым доходом и уменьшили, как было отмечено, фактические трудозатраты. Это в массовом масштабе породило ухудшение качества жилищного обслуживания.

Для того, чтобы противостоять негативным тенденциям, принимались решения об усилении контроля за качеством работы. По словам руководителей отрасли, они были готовы "...создать целый институт организаторов... из числа инженерно-технических работников, морально и материально их заинтересовать".²⁴ Однако ни все увеличивающийся штат контролеров, ни использование новых административных методов организации и стимулирования труда уже не позволяли улучшить качество жилищного обслужи-

²⁴ Ващенко В.А. НОТ в жилищном хозяйстве, с.70.

вания. Снижение уровня жилищного обслуживания продолжалось.

§3. Низкий уровень жилищного обслуживания

Направления деятельности государственно-административных жилищных организаций определялись перечнем нормативных работ по обслуживанию инженерных систем жилых зданий и поддержанию санитарного состояния мест общего пользования (дворовой территории и подъездов). Под эти работы были сформированы штатные расписания, выделялись бюджетная дотация, материалы и оборудование.

В соответствии с установленным порядком жильцы обращались в ЖЭУ с заявками и обращениями. Структура обращений семей в ЖЭУ за год представлена в табл.4.9.

Таблица 4.9
Структура обращений в ЖЭУ за год, г. Новосибирск, 1993

| Виды обращений | Обращалось семей | |
|-----------------------------|------------------|---------------------------------|
| | Всего | % от общего числа семей (=2073) |
| К сантехникам | 1026 | 50 |
| К электрикам | 563 | 27 |
| По проблемам водоснабжения | 368 | 14 |
| По проблемам теплоснабжения | 276 | 10 |
| По другим проблемам | 360 | 13 |

По данным первого этапа мониторинга, за услугами сантехников в ЖЭУ обратилась каждая вторая семья, к электрикам - примерно каждая четвертая семья, по проблемам обеспечения водой и теплом в ЖЭУ обратились 24% семей.

Можно видеть, что наиболее высокой была потребность жильцов в сантехнических услугах. Если к прямым вызовам сантехников добавить обращения по поводу тепло-

и водоснабжения, которые также, как правило, касались сантехнического оборудования, то доля обращений к ним составит более 70%. Не случайно в сознании населения жилищные организации отождествлялись прежде всего с фигурой слесаря-сантехника, с которым жильцам приходилось регулярно иметь дело. Столь частые обращения жильцов в жилищные организации были связаны также с изношенностью сантехники, установленной в квартирах. Данные первого этапа мониторинга показали, что 80% семей имели старое (ремонтированное) сантехническое оборудование, которое требовало замены. Об этом же свидетельствовали и ответы жильцов на открытые вопросы о необходимом дополнительном благоустройстве квартиры: наиболее часто высказывалось мнение о замене сантехники.

Когда люди обращаются в ЖЭУ, они, как правило, ожидают, что их проблема будет решена. Насколько оправдывались их ожидания?

На рис.4.1 показаны результаты выполнения заявок сантехниками и электриками.

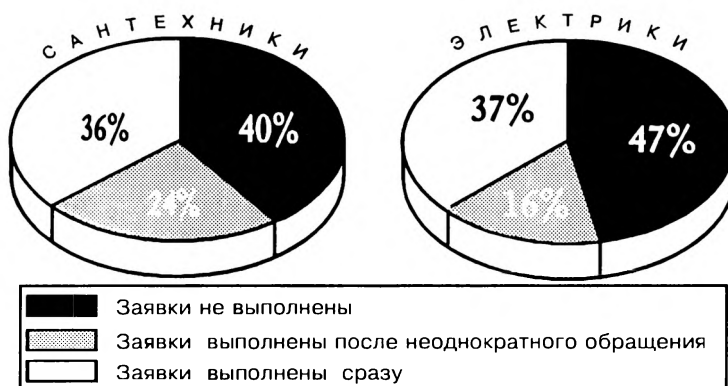


Рис.4.1. Результативность выполнения заявок сантехниками и электриками ЖЭУ, г. Новосибирск, 1993

Из общего числа заявок 36 и 37% заявок сантехников и электриков выполнялись сразу, 24 и 16% - после неоднок-

ратного обращения в ЖЭУ, а 40% заявок сантехников и 47% заявок электриков так и не были выполнены в течение года.

Те услуги, которые были оказаны, предоставлялись жильцам в основном бесплатно (табл.4.10).

Таблица 4.10

Распространенность платных услуг, %, г. Новосибирск, 1993

| Категории работников | Услуги не оплачивались | Услуга оплачена по квитанции | Услуга оплачена работнику |
|----------------------|------------------------|------------------------------|---------------------------|
| Сантехники | 79 | 4 | 17 |
| Электрики | 88 | 3 | 9 |

Опрос показал, что в той или иной форме жильцами было оплачено лишь 21% услуг сантехников и 12% услуг электриков. При этом оплата обычно производилась не по квитанции в кассу ЖЭУ, а непосредственно самому работнику, пришедшему на выполнение заявки в рабочее время (17 из 21% у сантехников и 9 из 12 % у электриков).

Приведенные данные касались лишь тех заявок, которые входят в обязанности ЖЭУ и должны выполняться его работниками в рабочее время. Более сложные потребности жильцов (замена и установка сантехнического оборудования, перенос труб, электропроводки и т.д.) выполнялись, как правило, работниками ЖЭУ во внерабочее время и за отдельную плату. Поэтому представленная таблица отражает не весь фактический объем платных услуг, оказываемых населению работниками ЖЭУ накануне рыночных преобразований.

Состояние подъездов является своеобразной "визитной карточкой" работы ЖЭУ. Результаты первого этапа мониторинга показали, что техническое состояние подъездов в обследованных домах являлось достаточно характерным для жилищного фонда города, обслуживаемого государственно-административными жилищными организациями. Так, 39% опрошенных семей указали на обшарпанные стены, 19% - на поврежденные ступени лестниц, 7% отметили, что входные двери разбиты или плохо закрываются, 20% указали, что

разбиты оконные стекла и т.д. В целом 75% семей отметили плохое состояние подъездов.

Поддержание порядка и чистоты в подъездах, независимо от их технического состояния, отражает результат работы государственно-административных организаций. В табл. 4.11 представлены данные о чистоте подъездов домов до начала эксперимента. Лишь пятая часть семей отметили, что у них в подъездах всегда чисто. Около половины семей указали на постоянную грязь в подъезде. При ответе на вопрос о том, как часто убирается подъезд, 47% семей отметили, что уборка производится редко или вообще не производится, 21% указали, что уборка бывает часто или даже каждый день, 22% не знали того, как часто у них убирают, а 10 % семей ответили, что сами моют в своих подъездах. Известно, что чистота в подъезде зависит не только от того, как работают уборщицы, но и от поведения жильцов, от того, заходят ли в подъезд посторонние, где расположен дом, собираются ли в подъезде подростки или другие компании и т.д. На эти внешние условия обычно ссылались в интервью начальники и мастера ЖЭУ, объясняя неудовлетворительное санитарное состояние большинства подъездов. Тем не менее, на первом этапе мониторинга была установлена прямая зависимость между тем, насколько часто мылись подъезды и какова была их чистота.

Таблица 4.11
Зависимость между чистотой подъезда и
регулярностью его уборки, %, г.Новосибирск, 1993

| Ответы на вопрос: "Чисто ли в подъезде?" | Ответы на вопрос: "Как часто убирают в подъезде?" | | | | |
|--|--|-------|-------|--------------------|-------|
| | не знаю | часто | редко | моем часто сами | Всего |
| всегда грязно | 9 | 5 | 28 | 4 | 46 |
| изредка чисто | 8 | 5 | 17 | 3 | 33 |
| всегда чисто | 5 | 11 | 2 | 3 | 21 |
| Всего | 22 | 21 | 47 | 10 | 100 |

По данным табл.4.11 можно видеть, что когда подъезд моется часто, то в половине случаев в подъездах всегда

чисто. Если в подъезде мыли редко, то чистыми являлись лишь 4% подъездов.

Часть домов, обследованных на первом этапе мониторинга, была оборудована мусоропроводами и лифтами. Техническое состояние мусоропроводов в домах часто было неудовлетворительным. Известны случаи, когда в связи с некачественными конструкциями мусоропроводов ЖЭУ города вынуждены были запаивать мусоросборники и не пользоваться ими. Поэтому часть возникавших в обслуживании мусоропроводов проблем, на которые указывали участники опроса, следует отнести к несовершенству технологической базы городского жилищно-коммунального хозяйства.

Из числа семей, проживающих в домах с мусоропроводом, 47% отметили, что он не вызывал никаких проблем. В то же время 33% указали, что вокруг мусоропровода часто валялись остатки мусора, 8% - что в подъезде неприятный запах, 12% - что из-за мусоропровода развелись тараканы, мыши, мусоропровод часто засорялся, ломался ковш и т.д. Наиболее актуальной проблемой содержания мусоропроводов в тот период являлась, таким образом, чистота вокруг мусоросборника.

Обслуживание лифтов осуществлялось жилищными организациями совместно с городскими специализированными службами. Оценки жильцов на первом этапе мониторинга позволили выявить структуру основных проблем в обслуживании лифтов. На то, что в лифте грязно, указали 15% всех семей. Более значимой для жителей была проблема технического состояния лифтов. Так, 52% указали, что лифт старый, часто ломается, внутри сломаны кнопки, лифт очень шумит, его часто отключают и т.п.

На первом этапе мониторинга изучалось также отношение работников ЖЭУ к жильцам. Оценки жильцов, показывающие, как реагировал персонал ЖЭУ на их обращения, приведена в табл.4.12.

По приведенным данным видно, что на обращения жильцов персонал в 57% реагировал внимательно или нормально. В 34% случаев персонал относился к обращениям жильцов равнодушно, а в 9% случаев - грубо.

Таблица 4.12

Характер отношения персонала ЖЭУ к жильцам, %, г. Новосибирск, 1993

| Категории персонала | К обращениям жильцов относились | | | |
|----------------------|---------------------------------|-----------|------------|-------|
| | внимательно | нормально | равнодушно | грубо |
| Рядовые работники | 15 | 50 | 27 | 8 |
| Мастер | 14 | 38 | 40 | 8 |
| Диспетчер | 13 | 44 | 35 | 8 |
| Начальник | 13 | 40 | 37 | 10 |
| В целом по персоналу | 14 | 43 | 34 | 9 |

Если сравнить реакцию разных категорий персонала (рядовых работников, мастеров, диспетчера, начальника), то обращает на себя внимание устойчивость пропорции разных видов реакции. По-видимому, в данном случае можно говорить об общем "бесстрастно-равнодушном" стиле работы всего ЖЭУ.

Такой характер взаимоотношений персонала ЖЭУ с жильцами являлся следствием нарушения трудовой мотивации работников накануне рыночных преобразований и был вызван, как было показано в предыдущей главе, действием перераспределительно-бюрократического финансового механизма. Жильцы болезненно воспринимали отчуждение работников ЖЭУ от их проблем. В ходе опроса часто высказывались пожелания проявлять человеческое отношение к людям, информировать их, заинтересованно относиться к их проблемам.

На первом этапе мониторинга был выявлен большой объем проблем, накопленных в жилищном обслуживании. Однако 31% семей не обращались в государственно-административные жилищные организации, хотя у них был повод для обращения. Большинство из них не обращались потому, что не видели в этом смысла, а часть жильцов самостоятельно выполняла те работы, которые должны были делать работники ЖЭУ (рис.4.2).



Рис.4.2. Причины того, почему жильцы не обращались в ЖЭУ, г. Новосибирск, 1993

Примером того, что жильцы самостоятельно, независимо от государственно-административных жилищных организаций, решают проблемы жилищного обслуживания, являются вышеприведенные данные о мытье подъездов. 10% семей, по данным опроса, самостоятельно мыли свои подъезды.

Для оценки того, насколько велик разрыв между сферой жилищного обслуживания и жильцами в решении проблем содержания жилья, был специально разработан коэффициент отчуждения. Он представляет собой долю жильцов, имевших повод для обращения в жилищную организацию, но не обратившихся туда с заявкой. К ним относились жильцы, не видящие смысла обращаться в ЖЭУ, а также те семьи, которые сами выполняли необходимые работы вместо сантехников, электриков и др. персонала ЖЭУ. Коэффициент отчуждения жильцов от сферы жилищного обслуживания составлял накануне эксперимента 31%.

Характерное в тот период высокое значение коэффициента отчуждения отражало ситуацию кризиса, при которой на одном полюсе концентрируются жилищные организации, замыкающиеся на решение проблем, связанных прежде всего с содержанием инженерного оборудования, а на другом - жильцы, примирившиеся с низким уровнем обслуживания и изыскивающие способы самостоятельного решения большинства возникающих проблем.

Итак, результаты обслуживания жилья государственно-административными организациями накануне рыночных преобразований выглядели следующим образом. Накоплено значительное количество проблем, но только две трети жильцов обращались с этими проблемами непосредственно в жилищные организации. Обслуживаемые здания и инженерные системы, состояние дворов и подъездов были в неудовлетворительном состоянии. Около половины заявок жильцов не выполнялось. Невыполненные в рабочее время заявки жильцов зачастую являлись для электриков и сантехников источником получения "левых" доходов. Отношение персонала государственно-административных организаций к жильцам часто было равнодушным, порой грубым.

§4. Неудовлетворенность жильцов и структура жалоб

На первом этапе мониторинга удовлетворенность жильцов деятельностью государственно-административных организаций замерялась на основе оценок, которые имели две градации - положительную и отрицательную. Положительные оценки объединяли ответы типа "хорошо", "удовлетворительно", "вполне удовлетворен", "подъезд в хорошем состоянии" и т.п. Отрицательные оценки объединили ответы типа "плохо", "не удовлетворен", "не вполне удовлетворен", "подъезд в плохом состоянии" и т.п.

На рис.4.3 представлены оценки стандартных направлений работы государственно-административных жилищных организаций накануне рыночного эксперимента.

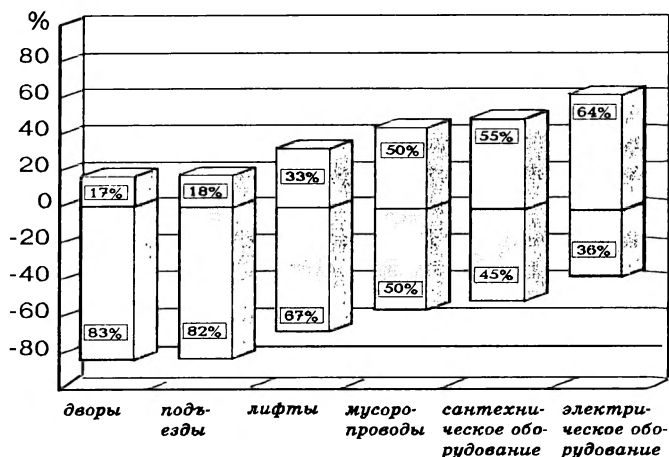


Рис.4.3. Соотношение положительных и отрицательных оценок по направлениям жилищного обслуживания, %, г.Новосибирск, 1993

В обслуживании электротехнического и сантехнического оборудования преобладала доля положительных оценок, которые составили 64 и 55% соответственно. Баланс оценок содержания дворов и подъездов был негативным. Из оценок содержания дворовой территории доля положительных составляла лишь 17%, а доля отрицательных 83%. Среди оценок обслуживания подъезда доля отрицательных оценок была также очень высока и составила 82%.

Оценки содержания лифтов и мусоропроводов были получены из ответов на вопросы о наличии проблем. Положительная оценка признавалась в том случае, если в эксплуатации указанного вида оборудования не было проблем, и отрицательная - если были какие-либо проблемы. Соотношение положительных и отрицательных оценок составило для содержания мусоропроводов - 50 и 50%, для эксплуатации лифтов - 33 и 67%.

Построение количественных оценок позволило проранжировать направления жилищного обслуживания по уровню проблемности. Первый этап мониторинга показал, что в наиболее проблемном состоянии находились дворы и подъезды. Следующей проблемной областью являлось содержание лифтов и мусоропроводов. На фоне состояния дворов, подъездов, лифтов и мусоропроводов обслуживание сантех-

нического и электротехнического оборудования было наименее проблемным.

На основе совокупности оценок отдельных направлений жилищного обслуживания была построена интегральная оценка деятельности государственно-административных жилищных организаций. Интегральная оценка на первом этапе мониторинга представляла собой суммарную оценку, которую семья выставила по всем шести направлениям жилищного обслуживания. Сколько положительных оценок выставила семья по всем направлениям, столько отмечалось "плюсов". И наоборот, количеству отрицательных оценок соответствовало количество "минусов". Семьи с одинаковым набором оценок, т.е с одинаковой структурой "плюсов" и "минусов", были объединены в группы, распределившиеся следующим образом: 2% семей поставили все шесть "плюсов", 19% семей - один-два "минуса", 35% семей - три "минуса", 44% семей - четыре-шесть "минусов".

Фактически первая группа семей, не поставившая ни одного "минуса", оценивала работу жилищных организаций на 5, тогда как последняя (поставившая 4 и более "минусов") - на 2. Структура семей по уровню интегральной оценки представлена на рис.4.4.

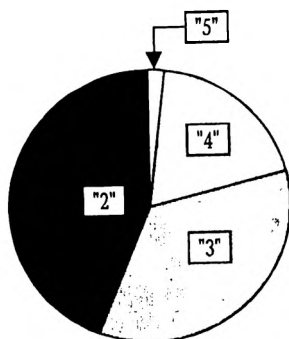


Рис.4.4. Соотношение оценок в жилищном обслуживании накануне рыночного эксперимента, г. Новосибирск, 1993

Таким образом, оценки жильцов накануне рыночных преобразований показали, что почти 80% жильцов были не-

удовлетворены состоянием жилищного обслуживания и оценивали его на 2 и 3.

Для того, чтобы проконтролировать полученный результат и подтвердить его надежность, жильцам задавался прямой вопрос о том, насколько они удовлетворены состоянием жилищного обслуживания. Распределение ответов показало, что 16% семей вполне удовлетворены, 32% - не очень удовлетворены, 52% - совсем не удовлетворены. Другими словами, 84% потребителей не были вполне удовлетворены работой государственно-административных жилищных организаций.

Сопоставление значений интегральной оценки и уровня удовлетворенности жильцов показало, что они тесно взаимосвязаны и достаточно согласованы (табл.4.13).

Таблица 4.13
Взаимосвязь уровня удовлетворенности и интегральной оценки в жилищном обслуживании, %, г. Новосибирск, 1993

| Уровень удовлетворенности | Значения интегральной оценки | | | | Всего |
|---------------------------|------------------------------|-----|-----|-----|-------|
| | "5" | "4" | "3" | "2" | |
| вполне удовлетворен | 2 | 7 | 4 | 3 | 16 |
| не очень удовлетворен | 0 | 7 | 11 | 14 | 32 |
| совсем не удовлетворен | 0 | 5 | 20 | 27 | 52 |
| Итого | 2 | 19 | 35 | 44 | 100 |

Среди семей, совсем не удовлетворенных обслуживанием, большинство выставили оценки 2 и 3. А среди семей, которые вполне удовлетворены жилищным обслуживанием, более половины поставили оценки 4 и 5.

Несмотря на высокую согласованность, уровень удовлетворенности жильцов и интегральная оценка деятельности жилищных организаций не дублировали, а дополняли друг друга, поскольку имели разную природу. Если уровень удовлетворенности в большей мере определяется уровнем запросов семьи, социальным самочувствием и изменениями внешних условий, то интегральная оценка в большей мере отражает уровень реально осознаваемых проблем в жилищном обслуживании в конкретный момент времени. Различ-

ный характер этих двух показателей иллюстрирует первая строка табл.4.13. Среди семей, вполне удовлетворенных жилищным обслуживанием, имелись такие, которые в целом оценили жилищное обслуживание на 2.

В соответствии с задачами первого этапа мониторинга были выявлены структура и объем жалоб жильцов в сфере деятельности государственно-административных жилищных организаций.

Во-первых, были замерены активные жалобы (сигналы). Они представляли собой наиболее сильную форму выражения недовольства жильцов состоянием жилищного обслуживания. Активные жалобы поступают уже не в ЖЭУ, который не справился с решением той или иной проблемы, а в вышестоящие организации, местные органы власти, к депутатам, в прессу, на радио и телевидение. Жалобы такого рода свидетельствуют о наибольшей остроте проблемы.

Активные жалобы на первом этапе мониторинга в расчете на одну семью составили 0,06, т.е. из каждых 100 семей такую жалобу в течение года подали 6 семей. Ярким примером служит коллективная жалоба жильцов одного из домов. По поводу необходимости капитального ремонта своего дома, находящегося в аварийном состоянии, они обращались в Комитет жилищно-коммунального хозяйства города, мэрию. О проблемах этого дома новосибирскими журналистами был подготовлен специальный сюжет в местной телепрограмме.

Во-вторых, были замерены жалобы другого вида - заявки и обращения, с которыми жильцы обращались непосредственно в ЖЭУ. Такая жалоба представляет собой обращение жильцов по поводу устранения неисправностей инженерного оборудования или решения проблем санитарного состояния мест общего пользования. Этот вид жалоб характеризует меньшую, по сравнению с первой, остроту и напряженность проблемы.

Для обследованного жилого массива уровень жалоб второго вида составил 1,02 в год в расчете на одну семью. Общая величина жалоб-обращений была определена на основе суммирования всех заявок населения в ЖЭУ в тече-

ние года по вопросам эксплуатации сантехнического и электротехнического оборудования, а также обращений по проблемам тепло- и водоснабжения и другим вопросам жилищного обслуживания.

В-третьих, замерялись латентные жалобы. Они представляют собой жалобы, высказываемые населением в тех случаях, когда их специально спрашивают о том, есть ли у них проблемы в содержании жилья. В данном обследовании это были ответы на вопросы о том, существуют ли проблемы в работе лифтов, мусоропроводов, содержании дворовой территории, техническом состоянии и уборке подъездов. Жалобы третьего вида, с одной стороны, выражают менее острые проблемы, к наличию которых люди привыкли и не спешат по их поводу обращаться в ЖЭУ. С другой стороны, латентные жалобы представляют собой тот резервуар, в котором проблемы постепенно накапливаются и из которого формируются в дальнейшем жалобы-обращения и жалобы-сигналы.

Уровень латентных жалоб в расчете на одну семью составил на первом этапе мониторинга 3.6. Другими словами, каждая семья отметила 3-4 проблемы из шести указанных направлений жилищного обслуживания. Общая структура жалоб представлена на рис.4.5.

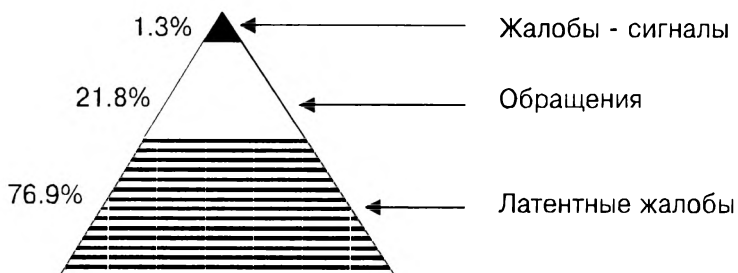


Рис 4.5. Структура жалоб в жилищном обслуживании в расчете на одну семью, г. Новосибирск, 1993

Можно видеть, что в период кризиса жилищного хозяйства жалобы образуют своеобразную пирамиду, в основании которой находятся латентные жалобы, составившие 76.9% от общего их числа. В середине находятся заявки, доля которых - 21.8%. Вершину пирамиды образуют активные жалобы-сигналы, доля которых составила 1.3%.

На основе результатов первого этапа мониторинга был определен не только средний уровень жалоб по обследованному жилому массиву, но и уровень жалоб в каждом обслуживаемом доме. Жилой массив объединял дома, различные по степени износа, состоянию инженерных коммуникаций, потребности в капитальном ремонте и т.д. Если в среднем уровень жалоб в расчете на одну семью составлял 4.68, то по обследованным домам число жалоб менялось от 2.73 до 6.89 (рис.4.6).

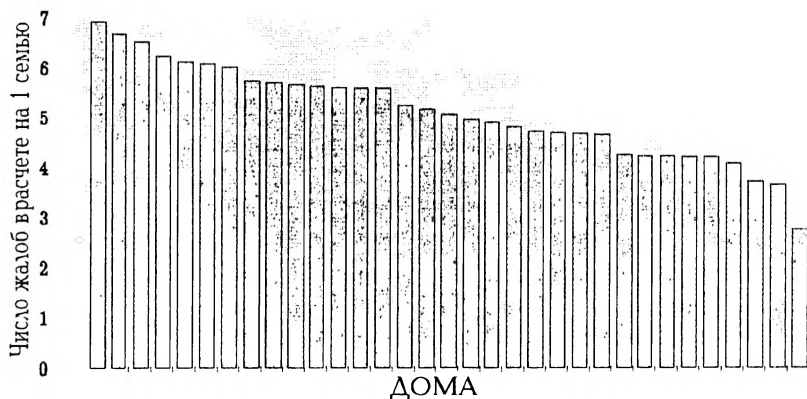


Рис.4.6. Уровень жалоб в домах первого экспериментального участка накануне рыночного эксперимента, г. Новосибирск, 1993

Рис.4.6. показывает, что более половины домов обследованного участка имели уровень проблемности выше среднего, что выражалось в повышенном числе жалоб жильцов. При этом структура жалоб в каждом доме была аналогична общей структуре жалоб - преобладание латентных жалоб при низкой доле заявок и обращений.

Такая деформированная структура жалоб означала, что сигнальная система в раздаточной экономике накануне

рыночных преобразований перестала выполнять свою роль в корректировании экономических решений. Было выявлено, что основная часть жалоб не предъявлялась в органы, ответственные за поддержание определенного уровня жилищного обслуживания, а существовала в скрытой форме. Если в сфере жилищного обслуживания начнут осуществляться позитивные изменения, то можно прогнозировать интенсивный переход латентных жалоб в обращения-заявки. Тогда структура жалоб может быть приведена к нормальному виду, когда основной их формой будут являться заявки и обращения.

* * *

Анализ деятельности государственно-административных жилищных организаций накануне рыночных преобразований позволил сделать следующие выводы.

Уровень жилищного обслуживания накануне реформы упал до своего минимального предела. Основная масса жильцов была неудовлетворена деятельностью жилищных организаций. В то же время сигнальная система в виде жалоб работала неэффективно, поскольку основные жалобы перешли в скрытую латентную форму. Это свидетельствовало о высокой степени отчуждения населения от сферы жилищного обслуживания. Причиной снижения уровня жилищного обслуживания являлось действие перераспределительно-бюрократического финансового механизма, приведшего к разбуханию управленческих издержек, уменьшению доли средств на производительные расходы и снижению трудовой мотивации всех групп работников. В рамках прежней системы функционирования государственно-административных организаций возможности повышения уровня обслуживания были исчерпаны.

Глава 5

Результаты рыночного эксперимента



Характерной чертой периодов институциональных изменений на всех этапах исторического развития раздаточной экономики России являлось активное внедрение и апробирование способов хозяйствования из альтернативных экономик. Так, современный период является периодом рыночных реформ, поскольку осуществляются попытки использования рыночных институтов для выхода экономики из кризиса. В свою очередь, в конце XIX в. в период "развития капитализма в России" осуществлялись попытки внедрения капиталистических способов организации хозяйства.

В пятой главе представлены результаты мониторинга современного рыночного эксперимента в одной из отраслей раздаточной экономики России - жилищном хозяйстве.

§1. Подготовка и условия проведения эксперимента

Важным элементом рыночной реформы государственного жилищного хозяйства России явились Демонстрационные проекты, которые были начаты в г. Новосибирске и других городах России при техническом содействии Агентства США по международному развитию с 1992 г. В ходе Демонстрационных проектов управление обслуживанием части государственного (муниципального) жилищного фонда передавалось частным управленческим компаниям. Предполагалось, что частные компании будут эффективнее, чем существующие государственно-административные жилищные организации. Достижение более высоких результатов ожидалось за счет включения механизма конкуренции между компаниями за получение контракта на обслуживание муниципального жилья. Таким образом, Демонстрационные проекты представляли собой рыночный эксперимент в практике жилищного хозяйства, задачей которого было продемонстрировать эффективность рыночных механизмов.

Частные управленческие компании являлись альтернативным типом организаций по отношению к прежним государственно-административным организациям. Чертами новых компаний являлась частная форма и контрактная (договорная) модель управления. Такие частно-контрактные организации, обслуживающие муниципальное жилье в странах с рыночной экономикой, характеризуются следующими чертами:

- 1) компания является самостоятельным юридическим лицом, имеет собственный расчетный счет и имеет (формирует) собственные материальные или технические ресурсы, необходимые для обслуживающей деятельности. Если таких ресурсов недостаточно, то муниципалитет обычно договаривается с банками о ссуде под рыночный процент для покупки оборудования при условии, что выплата по ней будет удерживаться из вознаграждения;²⁵

²⁵ Марк К, Тельгарски Д.П. Частный менеджмент для государственного арендного жилья в Восточной Европе. - М.: Институт градостроительства, 1991. - С.32.

- 2) отношения собственника муниципального фонда с частной компанией строятся на основе контракта (договора) на управление обслуживанием жилищного фонда, заключаемого на определенный срок;
- 3) в контракте помимо средств для ведения обслуживающей деятельности определяется плата за управление, представляющая собой "вознаграждение компании за выполнение услуг по управлению"²⁶;
- 4) выбор обслуживающей компании осуществляется на основе конкуренции многих участников в ходе открытого конкурса, после истечения срока договора конкурс повторяется вновь;
- 5) для выполнения предусмотренных договором работ компания осуществляет найм необходимых работников по контрактам.

Такая практика взаимоотношений частных компаний с муниципалитетом означает режим жестких бюджетных ограничений. Характерными чертами такого типа отношений с бюджетом являются:

- четкая определенность величины средств, передаваемых из бюджета, которая не может быть увеличена, тем самым ограничивается уровень издержек компании, использующей бюджетные средства;
- полная ответственность компании, получающей эти средства, за их рациональное использование; при нарушении этого требования договор с такой компанией расторгается;
- самостоятельная политика компании по управлению расходами и невмешательство представителей местных администраций, выделяющих бюджетную дотацию, в текущую деятельность компаний.

Поскольку Демонстрационные проекты предполагали внедрение принципиально нового типа отношений в практику жилищного хозяйства, был необходим организационный период. В г. Новосибирске он включал в себя три этапа.

²⁶ Walters W. Jr., CPM. The Practice of Real Estate Management for the Experienced Property Manager. - Chicago: IREM, 1979. - P.433.

Первый этап начался в мае 1992 г. с приезда в г. Новосибирск Постоянного Советника фирмы PADCO, Inc., которая получила контракт на оказание технической помощи от Агентства США по международному развитию. В ходе этого этапа был подписан Договор с мэрией г. Новосибирска об оказании содействия в "отработке экономического механизма и технологии работ по содержанию жилых домов силами частных компаний".²⁷

Был определен район города, в котором предполагалось проведение первого Демонстрационного проекта. Таким районом стал самый крупный - Ленинский район. В нем на протяжении последних лет постоянно проводились реорганизации структуры управления жилищным хозяйством. Руководство этого района высказало заинтересованность в апробации нового, рыночного способа жилищного обслуживания в ходе проводимых реформ. Для Демонстрационного проекта был рекомендован участок жилищного фонда, ранее обслуживаемый одним из ЖЭУ. Поскольку участок был очень крупным, еще до рыночного эксперимента предполагалось разделить его на две части и создать для его обслуживания новое ЖЭУ в составе районного жилищного треста.

Начало второго этапа было связано с созданием в октябре 1992 г. по распоряжению мэра города Рабочей группы Демонстрационного проекта. В состав группы на равных правах вошли Постоянный Советник фирмы PADCO, Inc. из США, осуществляющая техническую помощь мэрии г. Новосибирска, вице-мэр и его представитель, начальник Комитета жилищно-коммунального хозяйства (КЖКХ) при мэрии, руководитель отдела эксплуатации и юрист КЖКХ, зам. главы администрации Ленинского района, управляющий районным жилищным трестом и начальник ЖЭУ, обслуживавшего жилые дома, предназначенные для Демонстрационного проекта. На заседаниях группы в качестве независимых наблюдателей присутствовали авторы, сотрудники Института экономики и организации промышленного производства Сибирского Отделения Российской Академии наук.

²⁷ Постановление мэрии г. Новосибирска N 148 от 19.02.1993 "О проведении Демонстрационного проекта по обеспечению содержания и эксплуатации жилищного фонда силами частной компании"

На заседаниях Рабочей группы рассматривался новый для России зарубежный опыт деятельности частных компаний в сфере обслуживания муниципального жилья. Обсуждение опыта происходило на лекциях Постоянного Советника, а также в ходе тематических семинаров для всех управленческих работников жилищного хозяйства города, проводимых специально приглашенными лекторами из США. Задачей Рабочей группы являлось приспособление предлагаемых экономических инструментов к российской практике и конкретным условиям городского жилищного хозяйства.

Наиболее сложным моментом в тот период было определение владельца жилищного фонда, который должен будет заключить контракт с частной компанией и выделять ей необходимые средства. По распоряжению мэра в качестве представителя владельца выступил КЖКХ, которому был передан на баланс жилищный фонд будущего Демонстрационного проекта. Такое решение было связано с тем, что эксперимент предполагал создание структуры, альтернативной районным жилищным трестам. В связи с этим Демонстрационный проект с самого начала осуществлялся под руководством городского уровня управления жилищным хозяйством.

Договор на управление между владельцем жилищного фонда и частной управленческой компанией являлся нетрадиционным для практики жилищного хозяйства юридическим документом. Это потребовало от Рабочей группы значительной работы по согласованию его с нормами российского законодательства. Дальнейшее приспособление договора происходило уже в ходе реализации Демонстрационных проектов.

На третьем этапе с февраля 1993 г. происходила работа по определению конкретных материальных и финансовых условий работы новой управленческой компании. За счет производственных площадей жилищного треста Ленинского района было выделено помещение для размещения управленческой компании непосредственно в одном из домов на экспериментальном участке.

Также определялась величина сметы доходов и расходов для содержания жилищного фонда на Демонстрационном проекте. Общий предположительный объем сметы должен был обеспечить равные финансовые ограничения деятельности на

Демонстрационном проекте в сравнении с существующими государственно-административными жилищными организациями города.

Для рядовых работников будущих частных компаний также предполагалось обеспечить равные условия труда в сравнении с работниками всех жилищных трестов города: за ними сохранялась очередь на служебное жилье, трудовые книжки работников хранились в КЖКХ, с которым были оформлены их трудовые отношения.

Отдельные дискуссии вызывало определение величины и методики расчета менеджерского вознаграждения, которое владелец должен был предложить будущей компании.

Третий, заключительный этап организационного периода окончился проведением конкурса на управление обслуживанием выделенной части жилищного фонда. Объявление о конкурсе было сделано в средствах массовой информации. Претенденты представили заявки по установленной форме. Постоянным Советником фирмы PADCO, Inc. были организованы обучающие семинары, которые помогли претендентам подготовить и представить владельцу программы работ по обслуживанию жилья. В качестве конкурсной комиссии работала Рабочая группа, выбравшая для первого Демонстрационного проекта муниципальное предприятие "Центр-Сирена".

С 1 апреля 1993 г. Демонстрационный проект-1, осуществляемый предприятием "Центр-Сирена", начал работу вместо ЖЭУ-26 Ленинского района, ранее обслуживавшего этот жилищный фонд. Менеджером Демонстрационного проекта стала директор предприятия "Центр-Сирена", работавшая в свое время заместителем управляющего в одном из районных жилищных трестов.

Для следующих Демонстрационных проектов организационный период включал в себя лишь подготовку и проведение конкурсов претендентов.

1 августа 1993 г. начал работать Демонстрационный проект-2 в Первомайском районе. Вместо ЖЭУ-25 стало работать индивидуальное частное предприятие (ИЧП) "Комфорт". Предприятие было учреждено специально для этих целей победительницей конкурса претендентов, бывшей до этого на-

чальником Производственно-технического отдела Первомайского районного жилищного треста.

С 1 февраля 1994 г. реализуется Демонстрационный проект-3 в Дзержинском районе, который обслуживает жилищный фонд вместо бывших ЖЭУ-13 и ЖЭУ-37 Дзержинского жилищного треста. Победительница конкурса - бывший начальник ЖЭУ-13 - организовала для этой работы ИЧП "ЖЭУ-13".

Общим для всех трех Демонстрационных проектов был выбор таких жилищных участков, которые требовали организационных мер для решения имевшихся там проблем. На Демонстрационном проекте-1 стояла задача разукрупнения неэффективно работавшего ЖЭУ. На Демонстрационном проекте-2 бывшее ЖЭУ хронически не было обеспечено руководящими кадрами, т.к. жилищный фонд находился в очень изношенном состоянии. За счет создания новой менеджерской компании для обслуживания этой части фонда удалось привлечь квалифицированного менеджера. На Демонстрационном проекте-3 предстояло объединить успешно работавший ЖЭУ-13 с соседним крайне отсталым ЖЭУ-37, что и было сделано в ходе рыночного эксперимента.

Таким образом, апробирование рыночных инструментов происходило на наиболее проблемных участках жилищного фонда, с обслуживанием которых существующая система государственно-административных организаций в виде жилищных трестов уже не справлялась.

Демонстрационные проекты охватывали все типы жилищной застройки города. Они осуществлялись в районах с различным местоположением. Одновременно районы, выбранные для рыночного эксперимента, характеризовались разным уровнем жилищного обслуживания. Ленинский район традиционно считался передовым, Дзержинский - средним и Первомайский - слабым.

Основные характеристики жилищного фонда всех Демонстрационных проектов представлены в табл.5.1.

Таблица 5.1
Характеристики Демонстрационных проектов
в жилищном хозяйстве г. Новосибирск, 1993-1994

| | Демонстрационные проекты | | |
|--|--------------------------|---------------------------|-------------------------------|
| | 1 | 2 | 3 |
| Начало реализации Демонстрационного проекта | 01.04.1993 | 01.08.1993 | 01.02.1994 |
| Название работающей компании | "Центр-Сирена" | ИЧП"Комфорт" | ИЧП "ЖЭУ-13" |
| Объем обслуживаемого жилищного фонда, кв.м жилой площади | 74900 | 28900 | 165500 |
| Доля в муниципальном жилищном фонде, % | 1,1 | 0,3 | 2,4 |
| Предшественники в обслуживании жилищного фонда | ЖЭУ-26 Ленинского ПЖРО | ЖЭУ-25 Первомайского ПЖРТ | ЖЭУ-13 и 37 Дзержинского ПЖРТ |
| Количество обслуживаемых домов всего, в том числе: | 33 | 19 | 42 |
| 2-3х-этажные | 4 | 10 | 0 |
| 5-ти-этажные | 23 | 8 | 21 |
| 9-12-этажные | 6 | 1 | 21 |

В Демонстрационных проектах оказались представлены основные типы обслуживаемых жилищных участков - от самого мелкого (19 домов) до самого крупного (42 дома). Менеджеры всех Демонстрационных проектов представляли собой основные категории управленческой иерархии городского жилищного хозяйства - от бывшего заместителя начальника жилищного треста до бывшего директора ЖЭУ.

Разнообразие характеристик Демонстрационных проектов позволяло отработать экспериментальные рыночные инструменты применительно к различным условиям городского жилищного хозяйства.

С началом работы Демонстрационного проекта-1 начался второй этап экономико-социологического мониторинга рыночного эксперимента в городском жилищном хозяйстве. Основными объектами наблюдения на этом этапе являлись Демон-

страционные проекты 1 и 2.

Осуществление Демонстрационных проектов с самого начала предполагало единые, как и для районных жилищных трестов, ограничения бюджетного финансирования. Это означало:

- 1) единые правила определения величины расходов на содержание обслуживаемого жилищного фонда;
- 2) общие правила формирования доходной части сметы;
- 3) выделение полагающейся доли основных фондов и оборотных средств для обеспечения обслуживания.

Выполнение условий эксперимента проверялось на всех этапах мониторинга. Расходы на содержание муниципального жилищного фонда определялись на основе единых общеродских норм и фактических тенденций, сложившихся в сфере жилищного обслуживания. Выделялись пять групп расходов.

Во-первых, на основе нормативного штатного расписания, рассчитанного для разных жилищных организаций с учетом характеристик обслуживаемых домов, определялась численность различных категорий персонала и необходимый суммарный фонд заработной платы. Соотношение и размер ставок заработной платы были определены на основе единой тарифно-разрядной сетки. На этих принципах были определены исходные значения фонда оплаты труда и численности персонала для Демонстрационных проектов. Доля заработной платы персонала в смете разных жилищных трестов города составляла в тот период от 35 до 50%. В этом же интервале находилась доля заработной платы в плановых сметах Демонстрационных проектов - 41% в Демонстрационном проекте-1 и 35% - в Демонстрационном проекте-2.

Во-вторых, в смету расходов включались начисления на заработную плату работников жилищных организаций, величина которых определялась на основе государственных законов. Эти начисления передавались в государственные пенсионные фонды. В среднем для всех жилищных трестов города доля таких начислений составляла от 15 до 20% всех расходов. Примерно такую же величину они составили и в сметах Демонстрационных проектов.

В-третьих, определялась величина расходов на оплату услуг смежных организаций, без которых технологически невозможно содержание жилищного фонда. К ним относились спецавтохозяйство, занимающееся вывозом мусора, организация "Сибирьлифтремонт", обслуживающая лифты в многоэтажных домах, санэпидемстанция, осуществляющая санитарный контроль и дератизацию - борьбу с паразитами и грызунами, Всероссийское добровольное противопожарное общество и служба противопожарной автоматики, контролирующая противопожарное состояние зданий и вентиляцию. Цены их услуг определялись на основе тарифов, утверждаемых мэрией. Как правило, доля оплаты услуг смежных организаций составляла в разных жилищных трестах от 10 до 25%. Для Демонстрационных проектов, с учетом характеристик жилищного фонда и потребности в услугах таких организаций, плановая величина расходов на эти цели была определена на уровне 14-18%.

В-четвертых, на основе нормативов и сложившейся практики обеспечения труда работников необходимыми материалами, а также тарифов на электроэнергию (для освещения мест общего пользования и рабочих мест) определялись плановые расходы на приобретение материалов и оплату электроэнергии, составлявшие обычно около 5%. Поскольку Демонстрационным проектам в полном объеме не были переданы положенные материалы в натурально-вещественной форме, то в смете были определены дополнительные расходы на их приобретение. В связи с этим доля расходов на приобретение материалов в смете Демонстрационных проектов составила около 15%.

В-пятых, исходя из физического состояния обслуживаемых зданий и финансовых возможностей бюджета города и районов, планировались затраты на проведение ремонтных работ силами привлекаемых подрядных организаций. Расходы на эти цели составляли от 7 до 17% плановой сметы жилищных трестов. Для Демонстрационных проектов величина расходов на текущий ремонт была определена на уровне той же доли сметы, которая сложилась в жилищных трестах города. Для Демонстрационного проекта-1 доля этих расходов составила 8%, а для Демонстрационного проекта-2 - 16%, т.к. физический износ жилых домов на этом участке был очень высок.

В соответствии с описанными правилами определения плановых расходов на содержание жилищного фонда складывались уровни затрат на содержание 1 кв.м муниципального жилья в разных районах города. В 1993 г. они колебались относительно средней по городу величины от 0.81 до 1.67. На Демонстрационных проектах 1 и 2 эти величины составили в 1993 г., соответственно, 1.07 и 1.15 (рис.5.1).

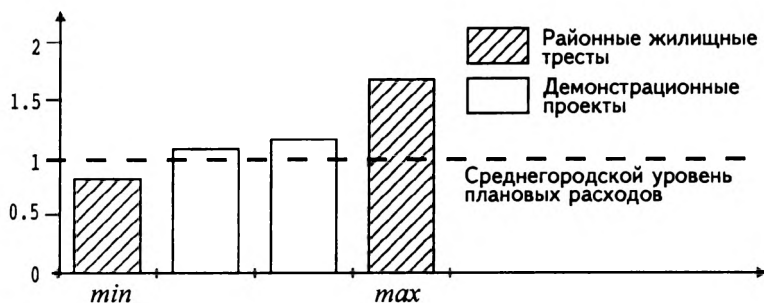


Рис.5.1. Различия плановых расходов на содержание 1 кв.м жилой площади относительно среднегородского уровня, г. Новосибирск, 1993

Рис.5.1 показывает предельный размах величины затрат на содержание муниципального жилья в городе. Можно видеть, что уровень плановых затрат на Демонстрационных проектах был предусмотрен в границах этого интервала.

В отношении доходов Демонстрационных проектов также предполагалось соблюдение равных условий.

Доходы жилищных организаций планировались таким образом, чтобы покрыть все запланированные расходы. Образование прибыли для них не предусматривалось. Часть доходов жилищные тресты собирали самостоятельно. К ним относилась квартирная плата, вносимая жильцами. Ставки квартирной платы были определены на общегосударственном уровне и не менялись с 1928 г. С 1994 г. в связи с Указом Президента и решениями мэрии города ставки квартирной платы возросли в 400 с лишним раз.

Другую часть самостоятельно собираемых доходов образуют платежи за аренду нежилых помещений в жилых домах,

вносимые арендаторами - предприятиями и организациями. Ставки арендной платы утверждались мэром города с учетом типа помещения (подвал или первый этаж) и формы собственности предприятия-арендатора. Для государственных и муниципальных предприятий ставки были существенно ниже, чем для предприятий частных форм собственности.

Третью часть собираемых доходов составляла плата за возмещение расходов по обслуживанию внутридомовых сетей. Ее вносили коммунальные предприятия, подающие в дома тепло и воду, на балансе которых находились тепло- и водосети. Поскольку сети внутри домов и на территории в радиусе 6 метров от каждого дома (называемые внутридомовыми сетями) обслуживаются жилищными организациями, то коммунальные предприятия возмещали им соответствующие расходы по ставкам, единым для всего города.

В 1993 г. доля собираемых доходов (включая квартирную плату, арендную плату и возмещение расходов по обслуживанию внутридомовых сетей) для жилищных трестов города составляла в среднем 23%.

Анализ показал, что правила сбора и величина доходов, собираемых жилищными организациями, устанавливались на общегородском уровне. Жилищные организации, в том числе и на Демонстрационных проектах, не имели права изменять установленный порядок.

Запланированные расходы, не обеспеченные собираемыми доходами, представляли собой план бюджетной дотации. До 1993 г. дотация на содержание муниципального жилищного фонда поступала из городского бюджета. В 1993 г. жилищный фонд был передан на баланс районных администраций. Дотация на содержание жилья стала поступать из районных бюджетов в соответствии с лимитами, утвержденными мэрией. Доля дотации в среднем для городских жилищных трестов составила в 1993 г. 77%. Для Демонстрационных проектов лимиты бюджетной дотации также определялись мэрией на основе запросов КЖКХ, выполнявшего роль владельца жилищного фонда.

Собираемые доходы и бюджетная дотация являлись взаимосвязанными, дополняющими друг друга величинами. При

определении размера дотации, предназначенной на покрытие расходов жилищного обслуживания, из предполагаемых расходов вычиталась величина плановых собираемых доходов. В районах с наличием большого количества нежилых помещений, привлекательных для арендаторов, и, соответственно, высокой долей собираемых доходов, дотация из бюджета была меньше. Например, в Центральном районе величина дотации в расчете на 1 кв.м жилой площади составляла по отношению к среднегородскому уровню 0,7, а в Первомайском, окраинном районе с непригодными для аренды зданиями - 1,25.

На Демонстрационных проектах величина дотации в расчете на 1 кв.м также различалась. На Демонстрационном проекте-1, где доля арендных площадей была выше средней по городу (17,5 против 8,8%), объем дотации составлял 0,95 от среднегородского уровня. На Демонстрационном проекте-2 в Первомайском районе доля арендных площадей составляла всего 4,8%, и здесь величина дотации на 1 кв.м была в 1,15 выше среднегородского уровня (рис.5.2).



Рис.5.2. Различия плановой дотации на содержание 1 кв.м жилой площади относительно среднегородского уровня, г. Новосибирск, 1993

Рис.5.2 показывает, что величина плановой дотации для Демонстрационных проектов находилась в пределах величин, установленных для жилищных трестов города.

При подготовке рыночного эксперимента контролировалось также равенство обеспечения Демонстрационных проектов материальными ресурсами, необходимыми для обслуживания жилищного фонда.

Вплоть до начала 90-х гг. обеспечение государственно-административных организаций основными и оборотными средствами (помещениями для работы, автотранспортом, техникой и механизмами, материалами, канцелярскими товарами и т.п.) осуществлялось в виде натурального распределения и безвозмездных передач. В 90-е гг. обеспечение основными фондами продолжало осуществляться в виде целевых перечислений бюджетных средств на приобретение необходимой техники, строительство капитальных сооружений (гаражей, складов) и не включалось в смету расходов на обслуживание жилищного фонда. Поэтому в смете расходов жилищных трестов отсутствовали расходы на приобретение техники, аренду помещений, а расходы на приобретение материалов и амортизацию были очень низки.

Для обеспечения равных условий работы Демонстрационных проектов по сравнению с трестами города им были переданы предназначенные для обслуживания жилищного фонда производственные помещения, полагающаяся техника, инструменты и материалы. Передача осуществлялась на основе разделительных балансов с трестами, ранее обслуживавшими передаваемый Демонстрационным проектам жилищный фонд. Если не было физической возможности разделить имевшиеся материалы, Демонстрационным проектам передавался денежный эквивалент необходимых материально-технических средств.

В результате целенаправленной политики Рабочей группы по обеспечению единых условий бюджетного финансирования и материального обеспечения Демонстрационных проектов доля планируемых расходов на обслуживание передаваемого им жилищного фонда не превысила их доли во всем муниципальном фонде. Так, по плану 1993 г. доля расходов Демонстрационного проекта-1 во всех суммарных расходах жилищных муниципальных организаций составляла 1.06%, а доля обслуживаемого жилья во всем муниципальном жилищ-

ном фонде - 1.1%. На Демонстрационном проекте-2 эти цифры полностью совпали и составили 0.3%.

В течение первого года работы каждого Демонстрационного проекта фактически переданная дотация полностью соответствовала запланированной величине и составила 100% по отношению к плану. Это не превысило объемы бюджетной дотации жилищным трестам города, которые в 1993 финансовом году получили дотацию на уровне 107% по отношению к плану.

Мониторинг первых Демонстрационных проектов в течение первого финансового года показал, что доля фактически произведенных расходов не превысила положенной доли и составила 1.4% от суммы всех расходов на содержание муниципального жилищного фонда (рис.5.3).



Рис.5.3. Соотношение доли расходов Демонстрационных проектов и доли обслуживаемого ими жилья, г. Новосибирск, 1993

Таким образом, правила определения расходов на содержание жилищного фонда в Демонстрационных проектах соответствовали правилам, установленным для жилищных трестов, а объемы бюджетных средств соответствовали доле обслуживаемого ими жилищного фонда и не превышали уровня, установленного для всего муниципального жилья.

По условиям Демонстрационных проектов бюджетная дотация должна была поступать на счета новых обслуживающих компаний в начале планового периода - в начале каждого квартала в Демонстрационном проекте-1 и в начале каждого месяца равными долями в Демонстрационном проек-

те-2. Общая величина бюджетной дотации фиксировалась в договоре на управление и не могла быть превышена.

В ходе реализации Демонстрационных проектов ежеквартальная величина дотации из городского бюджета точно соответствовала величине, предусмотренной договорами. В то же время сроки перечисления дотации со счета представителя владельца на счета компаний не всегда соответствовали срокам, указанным в договорах. Например, для Демонстрационного проекта-1 только в IV-ом квартале 1993 г. дотация была перечислена вовремя в полном объеме. В другие кварталы первого года работы вовремя, т.е. в начале квартала, поступало лишь от 27 до 43% плановой дотации.

В условиях жестких бюджетных ограничений уровень расходов на Демонстрационных проектах за год работы не превысил их доходов. Например, по итогам первого года работы Демонстрационного проекта-1 доходы составили 151 млн.руб., а расходы - 150.4 млн.руб.

Эта ситуация была характерна для всех Демонстрационных проектов и не зависела от того, когда они получали предусмотренный договором объем дотации.

Таким образом, в жилищном обслуживании посредством Демонстрационных проектов была тщательно спланирована и реализована экспериментальная ситуация, на основании которой можно было бы обоснованно судить об эффективности новых способов хозяйствования. Соблюдение равных финансовых ограничений способствовало тому, чтобы в чистом виде оценить действенность новых институциональных элементов и сравнить результаты деятельности компаний на Демонстрационных проектах с деятельностью государственно-административных жилищных организаций города.

§2. Преодоление дефектов административного управления

Реализация рыночного эксперимента в условиях сохранившейся раздаточной природы жилищного хозяйства привела к модификации его исходных предпосылок. Если по замыслу в Демонстрационных проектах предполагалось внедрение нового

типа частно-контрактных организаций, характерных для рыночной экономики, то по сути стали работать менеджерские компании. От частно-контрактных организаций их отличают две основные черты.

Во-первых, менеджерские компании не имели собственных производственных, материальных и технических ресурсов для ведения обслуживающей деятельности. Необходимые ресурсы передавались им безвозмездно на срок заключенного договора. Соответственно, менеджерские компании не могли по своему усмотрению отчуждать производственные ресурсы (продавать, обменивать и т.п.).

Во-вторых, поскольку менеджерские компании обслуживали часть муниципального (государственного) фонда, то правила их деятельности, порядок движения финансовых средств, стандарты работы, порядок привлечения и использования работников в значительной мере задавались нормативами, регулировавшимися на уровне муниципалитета.

В итоге менеджерские компании стали представлять собой юридические лица, создаваемые для обслуживания конкретного участка муниципального жилищного фонда, которым передаются полагающиеся для обслуживания этого участка производственные ресурсы. Деятельностью менеджерской компании руководит менеджер, выбираемый собственником жилищного фонда на конкурсной основе.

Замена частных компаний менеджерскими, произошедшая в ходе реализации Демонстрационных проектов, представляла собой приспособление идеи рыночного эксперимента применительно к конкретным условиям реформируемого государственного жилищного хозяйства в период 1993-1994 гг. Таким образом, реализация рыночного эксперимента в виде менеджерских компаний означала, что несмотря на сохранение института государственной (муниципальной) собственности и продолжавшего действовать нормативного порядка начали функционировать новые институциональные элементы рыночной экономики - частные формы организаций и контрактная (договорная) модель управления (рис.5.4).



Рис. 5.4. Договорная модель управления обслуживанием муниципального жилья

Менеджерские компании решали тот же круг вопросов по содержанию муниципального жилищного фонда, что и государственно-административные организации, представленные жилищными трестами города. В то же время менеджерские компании имели принципиальные отличия, которые состояли в следующем:

- * **контрактная (договорная) модель управления.** Формой взаимоотношений между собственником жилищного фонда и менеджерской компанией становится договор на управление, в котором предусмотрены взаимные права и обязанности по выполнению конкретных работ, в отличие от административного управления деятельностью государственных жилищных организаций;
- * **конкуренция (конкурс) как механизм функционирования организаций.** Выбор менеджера (менеджерской компании) осуществлялся собственником жилищного фонда в ходе открытого конкурса претендентов, что отличалось от принятой практики назначения руководителя государственно-административной жилищной организации вышестоящим руководством;
- * **изменение хозяйственного статуса.** Обслуживание части муниципального жилищного фонда, с полагающимися этому фонду величиной бюджетной дотации, нормативным штатным расписанием работников, основными (за исключением жилищного фонда) и оборотными средствами, передается менеджерской компании, которая, в отличие от государственно-административных организаций, не имеет над собой вышестоящих органов управления, имеет собственный бюджет и самостоятельно распоряжается выделенными фондами и средствами как юридическое лицо;

- * **новый финансовый механизм.** При заключении договора между собственником жилищного фонда и менеджерской компанией расходы по содержанию жилищного фонда и управленческие расходы самой компании были разделены. Расходы на управленческую деятельность были названы менеджерским вознаграждением, или платой за управление. Если в государственно-административных жилищных организациях управленческие издержки не отделены от расходов, положенных для обслуживания закрепленного фонда, то в менеджерских компаниях величина платы за управление отделена от всей сметы и строго контролировалась собственником. Кроме того, по условиям договора менеджеру предоставлялась самостоятельность в распределении средств между двумя основными фондами: фондом оплаты труда и фондом материального обеспечения и ремонтов;
- * **новые стимулы в трудовой мотивации.** Мотивом стимулирования качественной работы менеджерской компании (менеджера) и занятых работников являлась угроза расторжения заключенного договора и потери рабочего места с привлекательной оплатой труда. Это существенно отличалось от практики стимулирования труда через премиальную систему, поскольку в менеджерских компаниях ни для каких категорий работников премии не предусматривались;
- * **ориентация на удовлетворенность потребителей.** Показателем успешной работы менеджерской компании стала выступать удовлетворенность жильцов, проживающих в обслуживаемом фонде. Рост неудовлетворенности жильцов мог явиться основанием расторжения договора между собственником жилищного фонда и менеджерской компанией. Это отличалось от внутриведомственного контроля вышестоящих организаций, что характерно для государственно-административного типа жилищных обслуживающих организаций.

Отмеченные принципиальные отличия менеджерских компаний от государственно-административных организаций позволили им уже в течение первого года работы преодолеть ряд дефектов административного управления.

Первым результатом рыночного эксперимента явилось внедрение нового инструмента контроля за уровнем управленческих издержек в виде менеджерского вознаграждения. Менеджерское вознаграждение представляло собой фиксированную величину, которую собственник жилищного фонда платит менеджеру (менеджерской компании) за услуги по управлению процессом жилищного обслуживания. По сути менеджерское вознаграждение заменило собой фонд потребления административно-управленческого персонала треста. Тем самым правила формирования управленческих издержек были изменены и определялись как дополнительная величина затрат по обслуживанию жилищного фонда.

Менеджерское вознаграждение являлось предметом договора между собственником жилищного фонда и претендентом-менеджером. В случае Демонстрационного проекта-1 величина менеджерского вознаграждения, на основании переговоров и консультации Постоянного Советника, была зафиксирована на уровне 6,5% от доходной части сметы и не пересматривалась в течение первого года действия контракта.

Для Демонстрационного проекта-2 менеджерское вознаграждение сначала также составило 6,5% доходной части сметы, а через полгода работы по согласованию между менеджером и собственником жилья было уменьшено, одновременно были изменены правила его формирования.

В Демонстрационном проекте-3 величина менеджерского вознаграждения с самого начала была установлена в виде фиксированной величины, не связанной с величиной доходной части сметы. Через полгода менеджерское вознаграждение по предложению менеджера было увеличено.

Принципиальным моментом, отличающим менеджерское вознаграждение от издержек управления в государственно-административных организациях, являлось то, что его величина, зафиксированная в договоре, не могла быть увеличена менеджером за счет перераспределения средств сметы. Тем самым для менеджеров блокировалась мотивация к недоиспользованию средств сметы с целью увеличения своих доходов и, соответственно, росту издержек управления, как это наблюдалось в жилищных трестах.

Менеджерское вознаграждение при договорной модели управления Демонстрационных проектов позволяло явно определить и контролировать величину управленческих издержек, которые всегда существовали, но не имели до этого адекватных инструментов регулирования. В управленческой модели Демонстрационных проектов собственник жилья напрямую, а менеджер косвенно были заинтересованы в сокращении доли издержек управления. Для собственника этот интерес был связан с тем, что сокращение доли управленческих затрат означало рост доли средств, направляемых непосредственно на обслуживание и улучшение состояния принадлежащего ему жилищного фонда. Менеджер и менеджерская компания, хотя и стремились к росту менеджерского вознаграждения, тем не менее были заинтересованы в снижении его доли в общих расходах, так как это означало повышение конкурентоспособности в получении и продолжении контракта на обслуживание муниципального жилья.

Демонстрационные проекты показали примеры реализации этих интересов. Так, после заключения договоров на управление в Демонстрационных проектах 1 и 2, где менеджерское вознаграждение фиксировалось как процент от доходной части сметы, произошло непредвиденное многократное увеличение доходов жилищных организаций. Оно было связано, во-первых, с ростом объемов собираемых доходов, поскольку ставки квартирной платы увеличились в 420 раз, а арендной платы - в 6 раз. Во-вторых, возрос объем бюджетной дотации на покрытие резко увеличившихся расходов по оплате услуг смежных организаций, рост тарифов в которых составил от 400 до 1000%. Это привело к непредвиденному и значительному увеличению величины менеджерского вознаграждения. В этих условиях на Демонстрационном проекте-2 во II квартале 1994 г. собственник жилья предложил пересмотреть правила определения менеджерского вознаграждения. Вместо расчета его как доли от доходов он предложил фиксированную величину менеджерского вознаграждения на уровне предыдущего квартала, т.е. уровня заработной платы менеджера (включая начисления). Для следующих периодов предполагалось повышение менеджерского вознаграждения пропорционально росту ставок минимальной оплаты труда в российской экономике. Хотя предложенная величина составляла теперь меньшую долю, чем это было предусмотрено договором,

менеджер согласилась с предложенными условиями, так как фактический уровень оплаты труда соответствовал ее запросам.

Другой путь стабилизации доли управленческих издержек в условиях роста расходов наблюдался на Демонстрационном проекте-1. В этом случае собственник жилищного фонда не предложил пересмотреть величину непропорционально увеличившегося менеджерского вознаграждения. Тем не менее менеджер самостоятельно направила прирост доходов на выполнение дополнительного, по сравнению с планом, объема работ по текущему ремонту подъездов многоподъездного 9-этажного дома. Тем самым увеличение абсолютной величины менеджерского вознаграждения не привело к увеличению доли издержек управления в общих расходах.

Эти примеры показывают, что обособление менеджерского вознаграждения, показывающего собственнику жилищного фонда и менеджеру уровень управленческих издержек, позволяло им взаимно контролировать эту величину и не допускать ни ее необоснованного роста, ни уменьшения. В то же время экономический контроль и оценка реальных издержек управления в государственно-административных жилищных организациях при существовавшей системе отчетности были чрезвычайно затруднены. На первом этапе мониторинга работа по расчету реальных управленческих издержек потребовала специальных методик, сбора большого количества дополнительной информации и проведения научного анализа, результаты которого были представлены в главе 4.

Анализ фактических издержек управления на Демонстрационных проектах в течение первого года работы показал, что их величина относительно уменьшалась (табл.5.2).

Данные табл.5.2 показывают, что в начале Демонстрационных проектов издержки управления в собственных расходах (т.е. в расходах за вычетом обязательных отчислений и платежей) по плану должны были составлять 7%. Фактически за год работы они составили в среднем 6% на Демонстрационном проекте-1 и 5% - на Демонстрационном проекте-2.

Таблица 5.2
Доля менеджерского вознаграждения в смете собственных
расходов Демонстрационных проектов,
г. Новосибирск, 1993-1994

| | Демонстрационный проект-1 | | Демонстрационный проект-2 | |
|---|---------------------------|----------------------|---------------------------|----------------------|
| | начало (план II квартала) | за год работы (факт) | начало (план IV квартала) | за год работы (факт) |
| Собственные расходы всего, тыс.руб. | 7561 | 101989 | 7495,7 | 65353 |
| Менеджерское вознаграждение, тыс.руб. | 514 | 6488 | 539,4 | 3349 |
| Доля менеджерского вознаграждения в расходах, % | 7 | 6 | 7 | 5 |

Итак, менеджерские компании, получив в расчете на 1 кв.м обслуживаемого жилья равный с государственно-административными жилищными организациями объем финансирования, зафиксировали в виде платы за управление величину управленческих издержек и отделили их от средств, направляемых на обслуживающую деятельность. В результате величина управленческих издержек была уменьшена почти в 1.5 раза и составила в среднем 5.5% против 8% в государственно-административных организациях.

Сокращение доли менеджерского вознаграждения при сохранении привлекательности его абсолютной величины являлось первым следствием нового механизма функционирования и договорной модели управления менеджерских компаний. В результате обособления издержек управления в виде менеджерского вознаграждения новый финансовый механизм устранил возможность перенаправления средств с выполнения обслуживающей деятельности на рост управленческих издержек.

Вторым следствием нового механизма функционирования и договорной модели управления явилось изменение доли фонда оплаты труда в совокупных расходах на жилищное обслуживание. Менеджерские компании, получив в полном объ-

еме фонд оплаты труда в соответствии со штатным расписанием, положенным на обслуживаемую часть жилищного фонда, использовали его иначе, чем жилищные тресты. Общая численность работников по сравнению с ЖЭУ не уменьшилась. В то же время уровень заработной платы всех занятых работников был увеличен в среднем на 30%. При этом доля фонда оплаты труда в общих затратах на содержание обслуживаемого фонда в менеджерских компаниях сократилась до 46.5% вместо 59% в жилищных трестах.

Повышение уровня оплаты труда персонала стало возможным за счет того, что менеджерские компании получили в полном объеме всю величину фонда оплаты труда, полагающуюся по нормативам для обслуживания закрепленного жилищного фонда. В то же время ЖЭУ недополучали часть этого фонда, т.к. он частично перераспределялся в вышестоящую трестовскую структуру в виде разного рода "экономии" и направлялся на содержание административно-управленческого персонала и создание трестовских производственных служб.

Менеджеры Демонстрационных проектов повысили ставки оплаты труда настолько, чтобы они стали конкурентными по сравнению с обычными ЖЭУ и позволили привлечь достаточно квалифицированных работников. В результате такого повышения уровень оплаты труда рядовых работников пришел в соответствие с объемом работ, выполнение которых предусматривалось нормативами обслуживания.

За счет уменьшения доли издержек управления и доли фонда оплаты труда во всем объеме полученных средств в менеджерских компаниях повысилась доля фонда средств, направляемых на проведение ремонтных работ. По сравнению с государственно-административными жилищными организациями, в которых эта доля составляла всего 33%, в менеджерских компаниях эта доля стала составлять в среднем 48%. Перераспределение средств, переданных менеджерским компаниям для жилищного обслуживания, в сравнении с жилищными трестами города показано на рис 5.5.

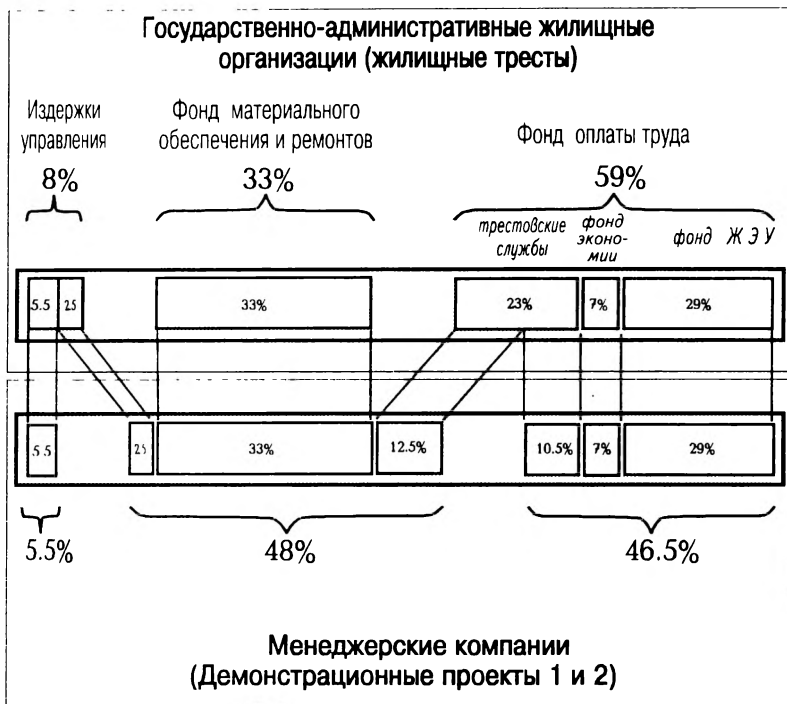


Рис.5.5. Перераспределение средств в ходе рыночного эксперимента в жилищном хозяйстве, г. Новосибирск, 1993-1994

Результатом такого перераспределения средств явилось выполнение большего, по сравнению с любым другим ЖЭУ, объема ремонтных работ. Демонстрационные проекты начали решать застарелые, накопившиеся проблемы жилищного обслуживания. На Демонстрационном проекте-1 был выполнен давно назревший ремонт подъездов жилых домов, заасфальтирован большой участок внутрипроездной дороги. На Демонстрационном проекте-2 впервые удалось произвести работы по ремонту и прочистке вентиляции в большинстве обслуживаемых домов, заменить стойки, выполнить частичные ремонты бетонированной и шиферной кровли, заасфальтировать часть подъездной дороги. По итогам городских смотров-конкурсов 1994 и 1995 гг. менеджер Демонстрационного проекта-2 получала грамоты за высокий уровень благоустройства территории обслуживаемых домов. Таким образом,

условия Демонстрационных проектов стимулировали менеджеров перераспределить находящиеся в их распоряжении средства в соответствии с реальными проблемами и направить их на улучшение физического состояния обслуживаемого жилищного фонда. Это явилось третьим следствием нового механизма функционирования и договорной модели управления.

Таким образом, Демонстрационным проектам удалось преодолеть дефекты административного управления и блокировать перераспределительно-бюрократический финансовый механизм прежнего административного управления. Уже в течение первого года работы в рамках единых бюджетных ограничений в менеджерских компаниях сформировались новые пропорции в распределении используемых государственных средств (табл.5.3).

Данные табл.5.3 показывают, что доля затрат на управление и доля затрат на оплату труда работников уменьшились, при этом доля затрат на материальное обеспечение и ремонтные работы возросла.

Таблица 5.3

Экономические пропорции использования государственных средств на содержание муниципального жилья, г. Новосибирск, 1993-1994, %

(без учета средств, выплаченных смежным организациям и перечисленных в фонды социального страхования)

| | Издержки управления | Оплата персонала | Фонд материального обеспечения и ремонтов |
|---------------------------|---------------------|------------------|---|
| Жилищные тресты | 8 | 59 | 33 |
| Демонстрационный проект-1 | 6 | 54 | 40 |
| Демонстрационный проект-2 | 5 | 39 | 56 |

Договорная модель управления Демонстрационных проектов, предоставляющая самостоятельность менеджерам, дала им возможность устанавливать соотношения между фондом оплаты труда и фондом материального обеспечения и ремонтов в зависимости от особенностей обслуживаемого жилищного фонда. Поскольку состояние жилых домов требовало прежде всего больших ремонтных работ, то приоритеты есте-

ственным образом сместились в сторону увеличения доли средств, направляемых на текущий ремонт. И чем хуже было состояние обслуживаемого фонда, тем больше требовалось средств для выполнения ремонтных работ. Например, доля средств, направленных на материальное обеспечение и ремонты, составила 56% на Демонстрационном проекте-2 по сравнению с 40% на Демонстрационном проекте-1.

Таким образом, новые условия функционирования менеджерских компаний позволили наиболее эффективно использовать средства муниципального бюджета, направленные на содержание муниципального жилья. Результаты второго этапа мониторинга рыночного эксперимента показали, что удалось уменьшить долю средств на непроизводительные расходы и направить больший объем государственных ресурсов на решение наиболее острых проблем содержания жилья.

§3. Восстановление трудовой мотивации

Менеджерское вознаграждение как элемент договорной модели управления выполняло две основные функции. Одна из них, уже описанная, заключалась в его значении для обособления издержек управления и блокирования перераспределительно-бюрократического характера финансового механизма административной модели управления. Другая функция заключалась в формировании эффективной трудовой мотивации руководителей менеджерских компаний.

Прежде всего это было связано с высоким уровнем менеджерского вознаграждения. Несмотря на то, что доля менеджерского вознаграждения в общих затратах не превышала среднеотраслевых издержек управления, расходование его было иным. В Демонстрационных проектах менеджерское вознаграждение использовалось одним менеджером или менеджерской компанией, заменяющими собой трестовскую структуру, а не распределялась между управленцами треста. В результате на Демонстрационных проектах 2 и 3 доходы менеджеров соответствовали уровню руководителей верхнего трестовского звена в государственно-административных жилищных организациях.

Другой особенностью менеджерского вознаграждения являлась возможность его использования по усмотрению менеджера (менеджерской компании), а не в соответствии с нормативными правилами. Собственник жилья контролировал лишь соответствие величины менеджерского вознаграждения величине, предусмотренной договором на управление. Отсутствие регламентации использования менеджерского вознаграждения позволяло менеджеру или компании самостоятельно определять наиболее привлекательные и важные способы его использования - либо для установления высокого оклада менеджеру (в случае Демонстрационных проектов 2 и 3), либо для увеличения доходов менеджерской компании (как в Демонстрационном проекте-1).

Свобода использования менеджерского вознаграждения, как и его относительно высокая величина, являлись основными стимулами для привлечения менеджеров и менеджерских компаний в Демонстрационные проекты. Во всех трех Демонстрационных проектах менеджерами, заменившими бывших начальников ЖЭУ, являлись энергичные, квалифицированные специалисты-жилищники, для которых предложенные условия работы оказались привлекательными. Поэтому они были заинтересованы в сохранении и продолжении действия договоров на управление. Например, показателен тот факт, что после расторжения договора на Демонстрационном проекте-1 по инициативе собственника жилищного фонда, менеджер вновь приняла участие в конкурсе на обслуживание этого жилищного участка.

На Демонстрационных проектах менеджеры использовали новые формы привлечения работников, расстановки кадров и определения уровней оплаты труда, отличавшиеся от практики государственно-административных жилищных организаций.

Вместо приема работников по бессрочному трудовому договору на ставку, предусмотренную в нормативном штатном расписании, менеджер принимал работников на срок, соответствующий сроку договора на управление. При приеме на работу для каждого работника предусматривались конкретные объемы работ, производственные функции и, соответственно, уровень оплаты труда. При этом премии не предусмат-

ривались. Стимулирующую роль должна была выполнять заинтересованность работника в сохранении работы с привлекательной оплатой труда. Поскольку российская экономика в тот период характеризовалась высокими темпами инфляции, при приеме на работу оговаривалось изменение заработной платы в соответствии с решениями о пересмотре уровней минимальной оплаты труда в бюджетной сфере.

Возможность проведения самостоятельной политики в отношении персонала, предусмотренная на Демонстрационных проектах, позволила менеджерам учитывать особенности обслуживаемого жилищного фонда и приоритеты текущей деятельности. Уже по истечении года работы Демонстрационных проектов 1 и 2 можно было увидеть общее и специфическое в политике менеджеров по отношению к персоналу.

Демонстрационный проект-1 в Ленинском районе начал осуществляться на половине жилищного фонда, переданного из ЖЭУ-26. Предполагалось соответственно, что половина рабочих этого ЖЭУ должна быть привлечена к работе в новой менеджерской компании. Рабочие добровольно решали, перейдут ли они на эту новую работу. Среди желающих менеджер осуществлял отбор работников в менеджерскую компанию. В ходе переговоров с работниками обсуждались объемы выполнения работ и производственные функции. Задача менеджера состояла в привлечении наиболее квалифицированных работников прежнего ЖЭУ.

Нормативный фонд оплаты труда, переданный Демонстрационному проекту, позволил менеджеру предложить работникам более высокую оплату труда, которая в среднем на 34% превышала уровень других ЖЭУ района. Количество принятых работников составило 60% от нормативной величины, зафиксированной в штатном расписании, в то время как в прежнем ЖЭУ-26 укомплектованность кадрами была на уровне 48%.

Таким образом, было продемонстрировано, что при измененном уровне бюджетного финансирования оказалось возможным на 12% увеличить численность занятых рядовых работников и в то же время на 34% повысить уровень оплаты их труда.

Сопоставление уровня оплаты труда на Демонстрационном проекте-1 с уровнем соседних ЖЭУ показывает, что уже с самого начала не только повысился средний уровень заработной платы, но и изменились приоритеты в оплате труда работников разных категорий (табл.5.4).

Таблица 5.4

**Отношение уровня заработной платы
на Демонстрационном проекте-1
к уровню заработной платы в ЖЭУ
Ленинского района, г. Новосибирск, 1993-1994**

(для постоянных работников, отработавших полный рабочий месяц),

| | на начало работы; апрель 1993 | на конец первого года работы; март 1994 |
|---|-------------------------------------|---|
| Директор | 1,13 | 1,14 |
| Инженер | 1,19 | 1,14 |
| Главный бухгалтер | 1,34 | 1,81 |
| Мастер | 0,92 | 1,15 |
| Персонал по работе с населением (в среднем) | 1,57 | 1,86 |
| Слесарь-сантехник | 0,8 | 1,55 |
| Электромонтер | 0,79 | х |
| Газоэлектросварщик | 1,3 | х |
| Дворник | 1,53 | 1,58 |
| Уборщик подъездов | 1,81 | 1,77 |
| Мусоропроводчик | 0,93 | 0,85 |

х В Ленинском районе в 1994 г. электромонтеры и газоэлектросварщики из состава ЖЭУ были переведены в состав производственной службы верхнего звена управления. Поскольку их функции изменились, то сравнение по этим профессиям не проводилось.

Наиболее значительно - в 1,53 и 1,81 раза - были увеличены ставки заработной платы для дворников и уборщиков подъездов. В жилищном хозяйстве это всегда были самые низкооплачиваемые категории работников. В то же время состояние дворовых территорий и санитарное состояние подъездов, по данным опросов населения, были наиболее проблемными. В результате такого повышения уровень оплаты труда младшего обслуживающего персонала в целом приблизился к уровню оплаты труда рабочих текущего ремонта.

Это привело к росту качества обслуживания по этим направлениям. Сопоставление оценок жильцов накануне Демонстрационного проекта и через первые полгода работы показало, что оценки чистоты дворовой территории и чистоты подъездов выросли наиболее значительно - соответственно в 3.2 и 1.9 раза.

Это означало, что уже с самого начала менеджеру удалось найти оптимальное соотношение между числом занятых и уровнем оплаты для категории младшего обслуживающего персонала, что положительно сказалось на результатах их труда. В дальнейшем это соотношение сохранялось, прирост оплаты этих работников соответствовал росту ставок минимальной заработной платы в бюджетной сфере. При этом оценки работы продолжали стабильно возрастать в течение всего срока эксперимента. Тем самым была подтверждена правильность политики менеджера в отношении младшего обслуживающего персонала - дворников и уборщиков подъездов.

В то же время в отношении мусоропроводчиков такое оптимальное соотношение не было найдено. Уровень оплаты труда мусоропроводчика в течение первого года эксперимента был ниже, чем в других ЖЭУ. Оценка содержания мусоропровода, поставленная жильцами после года Демонстрационного проекта, составляла 3.4 и продолжала оставаться одной из самых низких по сравнению другими направлениями работы менеджерской компании.

Сопоставление оценок работы сантехников и электриков показало, что за первые полгода работы Демонстрационного проекта эти оценки стали ниже, чем были до его начала. Проблемы рабочих текущего ремонта, связанные с необходимостью выполнения резко возросшего числа заявок, осознавались и менеджером. Поэтому, если в начале эксперимента уровень оплаты труда сантехников и электриков составлял 0.79-0.80 от уровня соседних ЖЭУ, то к концу первого года работы уровень оплаты их труда был значительно повышен и стал в 1.55 раза выше уровня сантехников соседних ЖЭУ. Замеры оценок жильцов через год работы показали, что в результате такой политики рабочие текущего ремонта стали работать более успешно. Однако в целом их оценки оставались ниже, чем у дворников и уборщиков, на

12%. Это свидетельствовало о том, что для этой категории работников оптимальное соотношение численности занятых и размера оплаты труда не было найдено. Менеджер не принял достаточного количества электриков и сантехников в штат компании, и следствием этого явились две крупные аварии электротехнического и сантехнического оборудования в течение первого года эксперимента.

Политика по отношению к административно-управленческому персоналу (АУП) на Демонстрационном проекте-1 носила дифференцированный характер. Наиболее значительно была увеличена оплата труда персонала, работавшего с населением - диспетчера, паспортиста, кассира, ведущего прием платежей от населения. Уровень их оплаты в начале Демонстрационного проекта стал в 1.57 раза выше уровня оплаты аналогичных работников в государственно-административных жилищных организациях. До рыночного эксперимента эта категория работников была низкооплачиваемой, а их работа постоянно вызывала нарекания населения. Жильцы часто отмечали их грубость, невнимательность, равнодушие. Мониторинг показал, что в ходе рыночного эксперимента доля жильцов, недовольных стилем работы и уровнем ответственности этого персонала, сократилась до 12%²⁸.

Оплата труда директора и главного инженера в течение первого года эксперимента превышала уровень других ЖЭУ примерно на 14%. Поскольку объем работы этих категорий персонала и сложность работ не отличались от обычных ЖЭУ, то не требовалось более значительного стимулирования их труда.

Зарплата главного бухгалтера сразу была повышена на 34%, что превосходило рост оплаты труда всех других работников АУП. Это было связано с тем, что в менеджерской компании бухгалтер имел дополнительные функции по сравнению с бухгалтером обычного ЖЭУ: составление отчетного баланса предприятия, заключение договоров с арендаторами и др. Фактически главный бухгалтер менеджерской компании выполнял роль заместителя менеджера по экономике и финансам. К концу первого года работы Демонстрационного

²⁸ Приведенные в этом параграфе оценки жильцов на Демонстрационных проектах подробнее описаны в § 4 данной главы.

проекта зарплата главного бухгалтера стала еще более значительно - в 1.81 раза - превышать уровень оплаты бухгалтеров ЖЭУ района. На эту должность был принят другой, более квалифицированный специалист. В течение эксперимента работа главного бухгалтера существенно усложнялась, возростала его финансовая и материальная ответственность, что требовало постоянного роста квалификации, новых профессиональных и компьютерных знаний и, соответственно, адекватной оплаты.

В целом анализ сопоставления уровней заработной платы на Демонстрационном проекте-1 с оплатой труда работников других ЖЭУ показал, что с самого начала здесь уменьшился разрыв в оплате труда АУП и рядовых работников. Например, если в соседних ЖЭУ района разрыв в оплате труда директора и уборщика составлял 3 раза, то на Демонстрационном проекте - 1.9 раза (рассчитано по данным табл.5.5).

Таблица 5.5

**Уровень фактической заработной платы работников,
тыс.руб., г. Новосибирск, март 1994**

(для постоянных работников, отработавших полный рабочий месяц)

| | Демонстрационный проект-1 | ЖЭУ-23 Ленинского р-на |
|------------------------------------|------------------------------|---------------------------|
| Директор | 247,3 | 216,7 |
| Главный инженер | 218,0 | 191,4 |
| Бухгалтер | 241,0 | 132,9 |
| Мастер | 206,9 | 180,0 |
| Персонал по работе с населением | 156,5 | 83,9 |
| Сантехник | 206,7 | 132,4 |
| Газоэлектросварщик | 240,9 | Х |
| Электромонтер | 198,1 | Х |
| Дворник | 210,8 | 133,7 |
| Уборщик подъездов | 129,6 | 73,2 |
| Мусоропроводчик | 142,6 | 166,4 |
| Лифтер | 96,5 | Х |

Результатом политики менеджера Демонстрационного проекта-1 по отношению к персоналу стали возросшая заинтересованность работников в труде, сплочение трудового кол-

лектива, идентификация с Демонстрационным проектом и его достижениями. Возросла привлекательность работы, росло число желающих работать в менеджерской компании, освобождающиеся вакансии быстро заполнялись.

Демонстрационный проект-2 начал реализовываться на базе бывшего ЖЭУ-25 Первомайского района и состава персонала, который там ранее работал. В этом случае задача менеджера свелась к отбору из состава бывших работников тех, которым предстояло работать в менеджерской компании. В этом районе города предложение рабочей силы превышало спрос, число рабочих мест недостаточно, и многим жителям приходилось ездить на работу в другие районы города. Сохранение работы для большинства рядовых работников Демонстрационного проекта-2 уже само по себе являлось значительным трудовым стимулом. Поэтому менеджер сначала практически не изменила средний уровень заработной платы персонала и его численность (табл.5.6).

Таблица 5.6

**Отношение уровня заработной платы
на Демонстрационном проекте-2 к уровню
заработной платы в ЖЭУ Первомайского района,
г. Новосибирск, 1993-1994**

(для постоянных работников, отработавших полный рабочий месяц),

| | август 1993г. | май 1994г. |
|---|---------------|------------|
| Инженер | 1,06 | 1,80 |
| Главный бухгалтер | 1,09 | 1,53 |
| Мастер | 1,05 | 1,50 |
| Персонал по работе с населением (в среднем) | 1,10 | 1,83 |
| Слесарь-сантехник | 0,94 | 1,04 |
| Электромонтер | 0,75 | 1,02 |
| Газоэлектросварщик | 1,07 | 1,08 |
| Дворник | 1,03 | 1,18 |
| Уборщик подъездов | 1,03 | 1,18 |
| Лифтер | 1,06 | 0,97 |

В начале Демонстрационного проекта-2 заработная плата работников в среднем была лишь на 2% выше уровня заработной платы в ЖЭУ района. Больше всего была повышена заработная плата персонала для работы с населением: по сравне-

нию с другими ЖЭУ района она стала выше на 10%. В то же время заработная плата, например, слесарей и электриков, была установлена ниже уровня других ЖЭУ района на 6 и 25% соответственно.

Основные направления политики в отношении персонала определялись менеджером на основе анализа проблем обслуживания. Состояние жилищного фонда требовало перенесения центра тяжести с постоянного "латания дыр" на крупные ремонтные работы по фактической реконструкции систем инженерного обеспечения, восстановлению кровель, асфальтированию дорог и т.п. Выполнение этих работ не могло быть выполнено наличным персоналом рядовых работников и требовало привлечения специализированных организаций или профессионалов. Такая переориентация деятельности означала необходимость инспекции жилищного фонда, большого объема организационных работ по поиску контрагентов, заключению договоров, приобретению нужных материалов, аренде транспорта и др. В связи с этим возникла необходимость сформировать команду квалифицированных управленцев, функции которых значительно расширились по сравнению с предыдущим составом. Поэтому по истечении года работы уровень оплаты их труда вырос значительно, чем у других групп работников, а по сравнению с ЖЭУ района управленческий персонал Демонстрационного проекта-2 имел в 1.67 раза более высокую оплату труда.

В текущей деятельности также была изменена расстановка приоритетов. Больше внимание стало придаваться работам по благоустройству и уборке территории и подъездов. К концу первого года работы заработная плата дворников и уборщиков была повышена и стала на 18% выше, чем в ЖЭУ района.

Оплата труда рабочих текущего ремонта приблизилась к уровню оплаты труда в ЖЭУ района и даже превысила его на 2-8%. В отличие от других категорий работников, функции и объемы затрат труда сантехников и электриков почти не изменились. Выполнение возросшего числа заявок жильцов в конечном счете свелось к проведению крупных ремонтов инженерного оборудования организациями и бригадами со стороны.

В итоге через 8 месяцев работы превышение оплаты труда на Демонстрационном проекте-2, по сравнению с другими ЖЭУ района, составило в среднем 31%.

Эффективность проводимой политики менеджера в отношении персонала была подтверждена ростом оценок жильцов. Замеры, проведенные через первые полгода и год работы показали, что в целом уровень оценок стабильно возрастал. В наибольшей мере возрастали оценки работы дворников и уборщиков, они на 10-13% превышали средний уровень всех других направлений жилищного обслуживания. Оценки работы сантехников и электриков, в первые полгода невысокие, также к концу года возросли на 2-8%. Подробнее динамика оценок описана в следующем параграфе.

Анализ рыночного эксперимента на Демонстрационном проекте-2 показал, что может быть организована эффективная управленческая команда во главе с менеджером, которая способна самостоятельно, без опеки вышестоящей организации, решать проблемы запущенного жилищного фонда.

Важным результатом Демонстрационных проектов явилось определение эффективных пропорций между уровнем оплаты труда и его результатом для большинства категорий работающих. Демонстрационные проекты показали, что передача положенных бюджетных средств, а также соответствующих прав и ответственности самостоятельным менеджерским компаниям позволила им обеспечить такие условия и оплату труда работников, при которых были продемонстрированы лучшие результаты труда по сравнению с государственно-административными жилищными организациями.

§4. Повышение уровня обслуживания на экспериментальных участках

С началом реализации Демонстрационных проектов поведение жильцов в сфере жилищного обслуживания резко активизировалось. Жильцы стали более пристрастно относиться к имеющимся проблемам, с которыми до того мирились многие

годы, и стали чаще обращаться по поводу их решения в новые организации (табл.5.7).

Таблица 5.7
Динамика жалоб жильцов на Демонстрационном проекте-1, г. Новосибирск, 1993-1994

| Виды жалоб | за год, предшествующий эксперименту | | за год эксперимента | |
|---------------------------|-------------------------------------|----------|---------------------|----------|
| | % | на семью | % | на семью |
| Активные жалобы (сигналы) | 1.3 | 0.06 | 1.0 | 0.05 |
| Обращения-заявки | 21.8 | 1.02 | 46.0 | 2.4* |
| Латентные жалобы | 76.9 | 3.60 | 53.0 | 2.77 |
| Всего | 100.0 | 4.68 | 100.0 | 5.22 |

* По данным фактического учета заявок

За год структура жалоб жильцов на Демонстрационном проекте-1 изменилась. Число и доля обращений-заявок возросли. В среднем каждая семья стала в 2,4 раза чаще обращаться в обслуживающую организацию. За год работы число заявок составило 5238. При этом величина и доля латентных жалоб сократились. Доля активных жалоб-сигналов также стала уменьшаться (рис.5.6). Аналогичные тенденции в изменении структуры жалоб наблюдались и на Демонстрационном проекте-2.

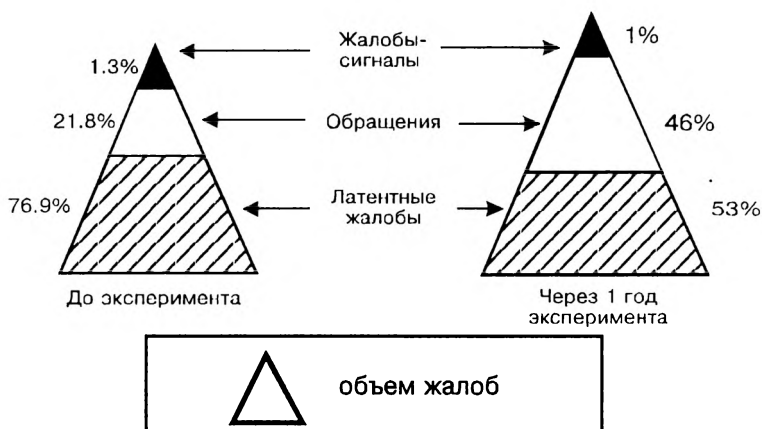


Рис.5.6. Изменение структуры жалоб жильцов в ходе эксперимента, Демонстрационный проект-1, %, г. Новосибирск, 1993-1994

Активизация поведения жильцов означала, что начал всплывать на поверхность "айсберг" проблем, накопленных за годы функционирования государственно-административных жилищных организаций.

Характерным примером является обращение одной из жительниц Демонстрационного проекта-2 в менеджерскую компанию с требованием немедленно починить крышу, которая более 10 лет находилась в аварийном состоянии и протекала из-за имевшегося строительного дефекта. Поскольку данный ремонт требовал дополнительных денег, то он не мог быть выполнен в короткие сроки. Жительница обратилась с исковым заявлением в суд, который принял решение в ее пользу и обязал менеджерскую компанию выполнить необходимый ремонт.

Заинтересованное отношение жильцов к услугам менеджерских компаний проявилось также в уменьшении значения коэффициента отчуждения. Накануне эксперимента доля жильцов, которые имели повод для обращения в ЖЭУ, но не обратились по причине того, что это все равно не имело смысла, составляла 31%. В ходе реализации Демонстрационных проектов коэффициент отчуждения уменьшался (рис.5.7) и стал ниже, чем в среднем по городу: 27.6 и 28.4% по сравнению с 35,5%.

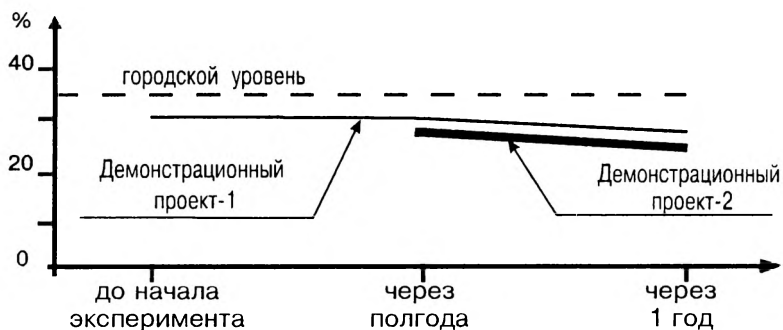


Рис.5.7. Динамика коэффициента отчуждения жильцов от сферы жилищного обслуживания, г. Новосибирск, 1993-1994

Рост числа обращений и уменьшение отчуждения означали надежды жильцов на то, что менеджерские компании справятся с решением застарелых проблем жилищного обслуживания.

Таким образом, менеджерским компаниям в первый год работы пришлось работать в более напряженных условиях, связанных с наплывом заявок и обращений. Например, на Демонстрационном проекте-1 число заявок к сантехникам и электрикам постоянно возрастало от квартала к кварталу и лишь к концу первого года работы стабилизировалось (рис.5.8). За год эксперимента общее число заявок в 2.4 раза превысило уровень предшествующего года.

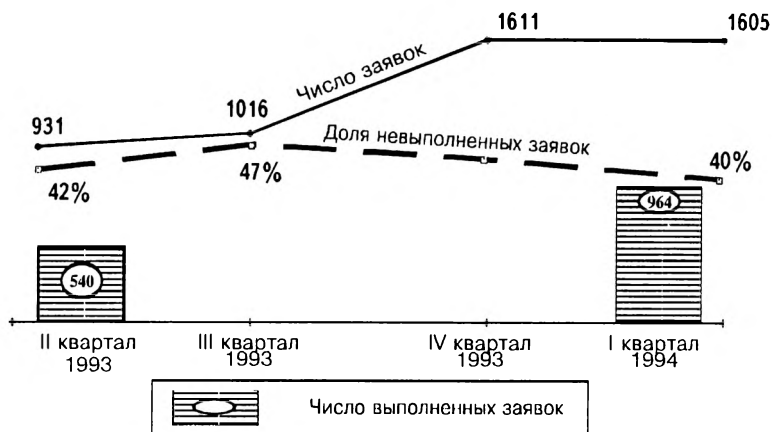


Рис.5.8. Число заявок к слесарям и электрикам и результативность их выполнения, Демонстрационный проект-1, г. Новосибирск, 1993-1994

Увеличение числа заявок сказалось на результативности их выполнения. Рис.5.8 показывает, что в периоды увеличения числа обращений доля невыполненных заявок увеличивалась. В октябре 1993 г. она составляла 47% по сравнению с 42% до начала эксперимента. При стабилизации числа обращений доля невыполненных заявок стала уменьшаться. В то же время число выполненных заявок в течение квартала возросло с 540 до 964 к концу первого года, или увеличилось в 1.8 раза.

Одновременно с самого начала рыночного эксперимента стала увеличиваться доля заявок, выполненных после первого

обращения. Накануне эксперимента сразу выполнялось 36% заявок, через полгода работы - 39%, а концу первого года - 46% (табл.5.8).

Таблица 5.8

Результативность выполнения заявок сантехниками и электриками на Демонстрационном проекте-1, г. Новосибирск, 1993-1994

| Доля заявок, % | апрель 1993 | октябрь 1993 | апрель 1994 |
|---|-------------|--------------|-------------|
| выполненных сразу после первого обращения | 36 | 39 | 46 |
| выполненных после повторных обращений | 22 | 14 | 14 |
| не выполненных | 42 | 47 | 40 |

Несмотря на то, что сантехникам приходилось работать в условиях резкого роста обращений, оценки жильцов по поводу результатов их работы в ходе эксперимента как на Демонстрационном проекте-1, так и на Демонстрационном проекте-2 постоянно возрастали (рис.5.9).

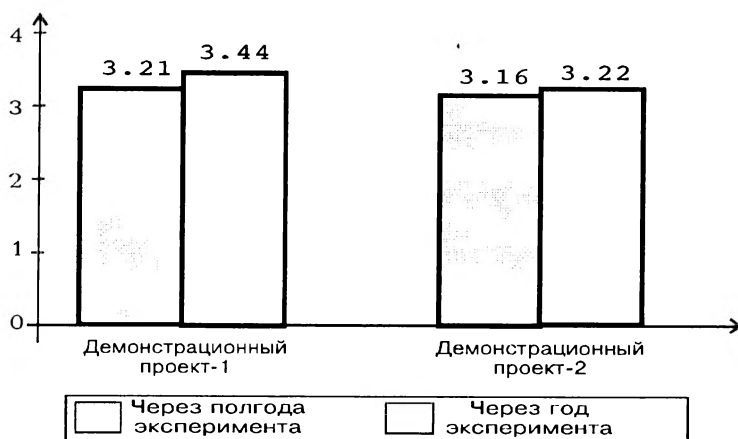


Рис. 5.9. Динамика оценок работы сантехников на Демонстрационных проектах, г.Новосибирск, 1993-1994

На Демонстрационном проекте-1 оценка работы сантехников за год возросла до 3.44, а на Демонстрационном проекте-2, где жилищный фонд и инженерное оборудование были более изношенными - до 3.22.

Работа электриков также получала в ходе эксперимента все более высокие оценки жильцов (рис.5.10).

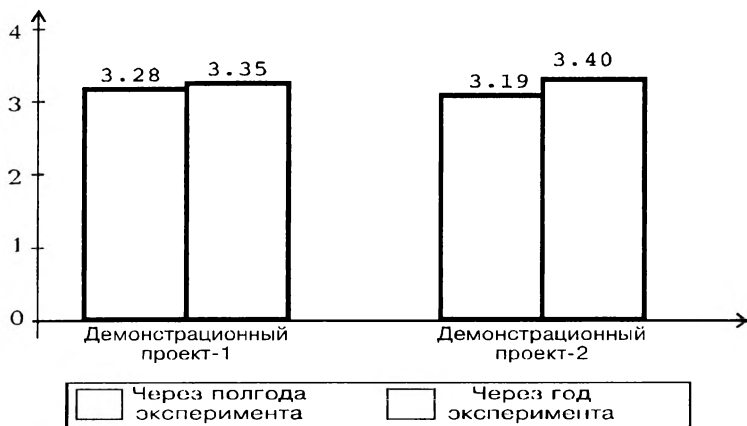


Рис.5.10. Динамика оценок работы электриков на Демонстрационных проектах, г. Новосибирск, 1993-1994

На Демонстрационном проекте-1 работа электриков получила оценку 3.35, а на Демонстрационном проекте-2 оценка электриков достигла 3.40.

Чистота дворов и подъездов также являлась одной из наиболее проблем жилищного обслуживания. В ходе эксперимента оба Демонстрационных проекта по этим направлениям достигли наиболее значительных успехов. Позитивные изменения стали происходить с самого начала эксперимента.

Оценка чистоты дворов через год эксперимента приблизилась к 4 (рис. 5.11). При этом результаты Демонстрационного проекта-1 в улучшении чистоты дворов были более значительными. Через год рыночного эксперимента оценка чистоты дворов достигла здесь 3.84.

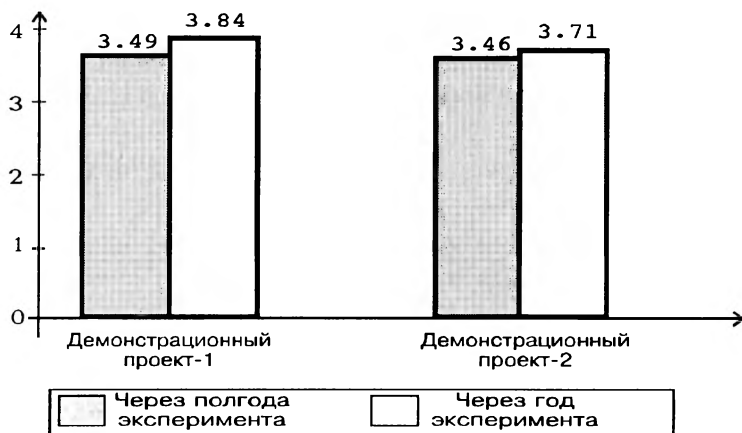


Рис. 5.11. Динамика оценок чистоты дворов на Демонстрационных проектах, г. Новосибирск, 1993-1994

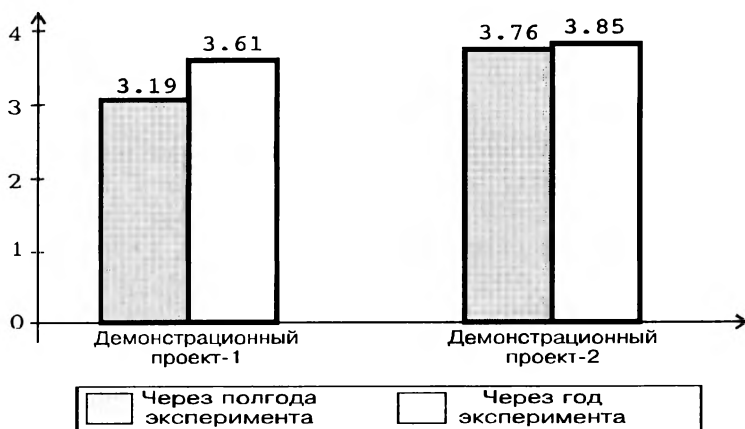


Рис.5.12. Динамика оценок чистоты подъездов на Демонстрационных проектах, г. Новосибирск, 1993-1994

Что касается оценки чистоты подъездов (рис.5.12). то в ходе рыночного эксперимента на Демонстрационном проекте-2 она стала составлять 3.85. Это было самым высоким значением для всех направлений жилищного обслуживания в тот период. На Демонстрационном проекте-1 оценка чистоты подъездов составила 3.61.

Значительный рост оценок обслуживания подъездов и дворов был обусловлен:

- низким исходным уровнем состояния этих направлений в жилищном хозяйстве,
- приоритетом этих направлений при осуществлении Демонстрационных проектов, поскольку состояние дворов и подъездов является своеобразной "визитной карточкой" жилищной обслуживающей организации,
- наличием четких критериев качества работы,
- восстановлением трудовой мотивации у дворников и уборщиков в связи со значительным ростом оплаты их труда.

Улучшение отношения персонала жилищных обслуживающих организаций к жильцам также являлось одной из важных задач Демонстрационных проектов. Динамика оценок по этому направлению в ходе эксперимента представлена на рис.5.13.

На Демонстрационном проекте-1 позитивные изменения в отношении персонала менеджерской компании к жильцам имели стабильный, устойчивый характер. Значение оценки через первые полгода эксперимента составило 3.37, а через год - 3.61. Жильцы стали отмечать корректный стиль работников менеджерской компании, которые вели себя вежливо и предупредительно даже при невозможности выполнить заявку по тем или иным независящим от них причинам.

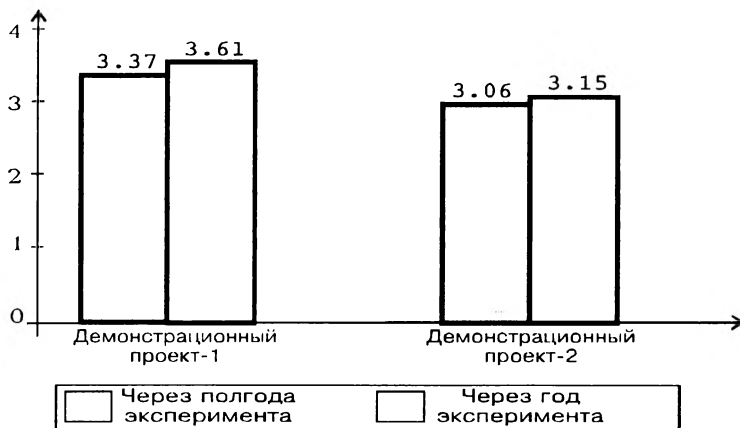


Рис.5.13. Динамика оценок отношения персонала к жильцам на Демонстрационных проектах, г. Новосибирск, 1993-1994

На Демонстрационном проекте-2 оценка отношения персонала к жильцам была ниже. Основной причиной этого служило исходно низкое состояние жилищного фонда, переданного Демонстрационному проекту-2. Поэтому персонал работал в более трудных условиях при постоянном недовольстве жильцов имеющимися проблемами.

Уровень удовлетворенности жильцов замерялся на втором этапе мониторинга посредством интегральных оценок удовлетворенности. В ходе работы менеджерской компании на Демонстрационном проекте-1 доля семей, выставявших положительные оценки работы, постоянно возрастала. До начала Демонстрационного проекта-1 высокой (44%) была доля семей, оценивавших результаты государственно-административных организаций в основном на 2. За полгода работы менеджерской компании доля таких семей уменьшилась в два раза, а через год работы - почти в 5 раз и составила 9% (рис.5.14).

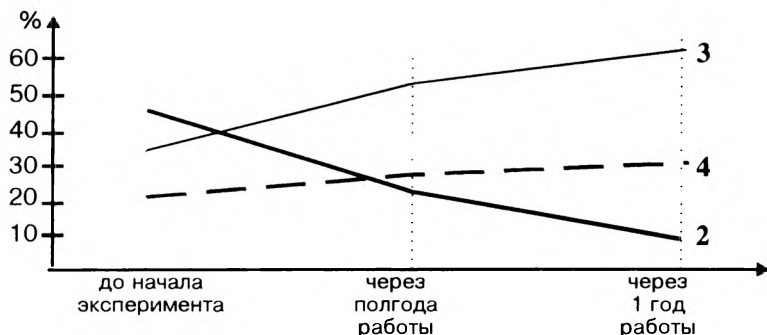


Рис.5.14. Изменение доли семей, поставивших интегральную оценку 2, 3 и 4, Демонстрационный проект-1, г. Новосибирск, 1993-1994

Результаты мониторинга Демонстрационного проекта-2 также свидетельствовали о том, что начался рост удовлетворенности жильцов состоянием жилищного обслуживания (рис.5.15)

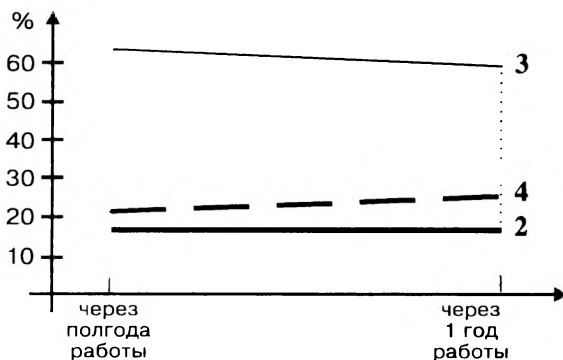


Рис.5.15. Изменение доли семей, поставивших интегральную оценку 2, 3 и 4, Демонстрационный проект-2, г. Новосибирск, 1994

Наиболее значительно возросла доля семей, оценивших жилищное обслуживание на 4. К концу первого года работы менеджерской компании на Демонстрационном проекте-2 доля таких семей составила 25%.

Через год рыночного эксперимента в городском жилищном хозяйстве проводился сравнительный анализ результатов деятельности менеджерских компаний и государственно-административных жилищных организаций, представленных жилищными трестами.

Сравнение оценок менеджерской компании на Демонстрационном проекте-1 и жилищных трестов города показало, что оценки менеджерской компании были выше (табл.5.9).

Средняя оценка государственно-административных жилищных организаций по всем направлениям обслуживания составляла 3.41, в то время как в менеджерской компании на Демонстрационном проекте-1 оценка составила 3.51. Для городских жилищных организаций оценки всех направлений жилищного обслуживания были довольно близки между собой и различались на 0.14. На Демонстрационном проекте-1 размах между оценками был выше и достигал 0.44. Это свидетельствовало о сложностях начального этапа реформирования жилищного хозяйства и трудности одновременного решения всех накопленных проблем.

Таблица 5.9
Оценки жилищных трестов и менеджерской компании,
г. Новосибирск, 1994

| Направления жилищного обслуживания | Жилищные тресты города | Менеджерская компания |
|------------------------------------|------------------------|-----------------------|
| Чистота в подъезде | 3.37 | 3.61 |
| Чистота двора | 3.49 | 3.84 |
| Работа сантехников | 3.38 | 3.40 |
| Работа электриков | 3.43 | 3.44 |
| Отношение персонала к жильцам | 3.43 | 3.55 |
| Содержание лифта | 3.35 | 3.35 |
| Чистота возле мусоропровода | 3.44 | 3.40 |
| В среднем | 3.41 | 3.51 |

Данные второго этапа мониторинга показали также, что в ходе рыночного эксперимента менеджерским компаниям удалось переломить негативные тенденции в обслуживании муниципального жилья, сложившиеся в предшествующий период (табл.5.10).

Таблица 5.10

Показатели динамики* жилищного обслуживания,
г. Новосибирск, 1994

| Направления жилищного обслуживания | Жилищные тресты города (за предшествующий год) | Менеджерская компания на Демонстрационном проекте-2 (за предшествующие полгода) | Менеджерская компания на Демонстрационном проекте-1 (за предшествующий год) |
|------------------------------------|--|---|---|
| Чистота в подъезде | -0.21 | +0.47 | +0.57 |
| Чистота двора | -0.09 | +0.13 | +0.77 |
| Работа сантехников | -0.20 | -0.25 | -0.02 |
| Работа электриков | -0.18 | -0.18 | -0.01 |
| Отношение персонала к жильцам | -0.09 | -0.16 | +0.21 |
| Содержание лифта | -0.26 | +0.15 | +0.03 |
| Чистота возле мусоропровода | -0.17 | | +0.03 |
| Суммарный показатель динамики | -1.20 | +0.16 | +1.58 |

* Показатель динамики (D) рассчитывался следующим образом:

$$D = \frac{(\text{доля ответивших, что стало лучше}) - (\text{доля ответивших, что стало хуже})}{(\text{доля ответивших, что изменений не произошло})}$$

Показатель динамики положительный, если доля отметивших улучшение выше доли отметивших ухудшение. В противном случае показатель динамики отрицательный. Если доли отметивших улучшение и ухудшение равны, то показатель динамики равен 0. Это означает, что в целом изменений не произошло.

Данные табл.5.10 показывают, что по городу в целом оценки по всем направлениям жилищного обслуживания ухудшились, и поэтому суммарный показатель динамики был отрицательным. В то же время на Демонстрационных проектах оценки направлений деятельности возрастали, поэтому показатель динамики был положительным. За полгода работы

Демонстрационного проекта-2 показатель динамики составил +0.16, а за год работы на Демонстрационном проекте-1 +1.58.

Сопоставление интегральной оценки на Демонстрационных проектах 1 и 2 со среднегородским уровнем показано в табл.5.11.

Таблица 5.11

Распределение семей по значению интегральной оценки жилищного обслуживания, %, г. Новосибирск, 1994

| Интервалы интегральной оценки | Менеджерская компания на Демонстрационном проекте-1 | Менеджерская компания на Демонстрационном проекте-2 | Жилищные тресты города |
|-------------------------------|---|---|------------------------|
| от 2 до 3 | 9 | 16 | 17 |
| от 3 до 4 | 62 | 59 | 62 |
| от 4 до 5 | 29 | 25 | 21 |

Из табл. 5.11 можно видеть, что в ходе работы менеджерских компаний начала уменьшаться доля семей, неудовлетворенных состоянием жилищного обслуживания и оценивавших работу жилищных организаций на 2. Наиболее ярко это проявилось на Демонстрационном проекте-1, где менеджерская компания проработала уже год. Здесь доля семей, поставивших оценки от 2 до 3, в сравнении с городом была ниже почти в 2 раза.

Менеджерские компании столкнулись с необходимостью решения накопленных проблем, поэтому они вынуждены были сосредоточить усилия на наиболее запущенных направлениях жилищного обслуживания. В связи с этим доля семей, поставивших в основном 4 и 5, отличалась от среднегородского уровня не так значительно и составляла 25-29% на Демонстрационных проектах по сравнению с 21% в городских государственно-административных организациях.

Мониторинг Демонстрационных проектов в течение первого года работы показал, что с самого начала менеджерским компаниям удалось повысить уровень работы по всем направлениям жилищного обслуживания. Этот рост имел стабильный характер, хотя возрастание оценок по разным направлениям

происходило неравномерно. Наиболее быстрый и устойчивый результат был достигнут в тех сферах, которые в меньшей степени зависели от технического состояния зданий и инженерных коммуникаций. К ним относились уборка дворовой территории и подъездов, а также отношение персонала компаний к жильцам.

Что касается оценок физического состояния обслуживаемых зданий, то они были получены в ходе технической экспертизы, проведенной на Демонстрационном проекте-1 на втором этапе мониторинга. Одновременно была проведена техническая экспертиза домов-аналогов, обслуживавшихся государственно-административными жилищными организациями в этом районе города. Данные технической экспертизы, полученные на основе анкеты эксперта, сгруппированы по четырем основным направлениям и представлены в табл. 5.12.

Таблица 5.12

**Оценки технического состояния зданий на
Демонстрационном проекте-1 и домов-аналогов,
г. Новосибирск, 1994**

| Направления технического состояния домов | Дома, обслуживаемые менеджерской компа- нией на Демонстра- ционном проекте-1 | Дома-аналоги, обслужи- ваемые государственно- административными жи- лищными организациями |
|--|---|--|
| Состояние основных конструктивных элементов зданий | 3.20 | 3.35 |
| Состояние подъездов | 3.03 | 2.81 |
| Состояние подвалов | 2.98 | 3.02 |
| Состояние инженер- ного оборудования | 3.04 | 2.99 |
| В среднем | 3.06 | 3.04 |

Средние оценки технического состояния домов, обслуживавшихся менеджерской компанией и государственно-административными организациями, были достаточно близки и составляли соответственно 3.06 и 3.04. Близость средних оценок подтверждает тезис о том, что изменение техническо-

го состояния зданий - очень инерционный процесс, и за год значимые изменения еще не проявляются. Что же тогда является результатом деятельности менеджерской компании по сохранности зданий за год работы?

На Демонстрационном проекте были выше оценки по техническому состоянию подъездов и содержанию инженерного оборудования. В то же время средняя оценка состояния основных конструктивных элементов домов (фундаментов, стен, козырьков, балконов и лоджий и т.д.), обслуживавшихся менеджерскими компаниями, была ниже. Это было связано с исходно проблемным состоянием переданного Демонстрационным проектам жилищного фонда. Оценка состояния подвалов в домах Демонстрационного проекта-1 также была несколько ниже.

В то же время различие оценок по направлениям технического состояния домов свидетельствовало о специфике политики и разных приоритетах менеджерских компаний в обслуживании зданий. Например, данные первого этапа мониторинга показали, что техническое состояние подъездов было неудовлетворительным и являлось наиболее отсталым направлением деятельности большинства ЖЭУ города. Именно на этом направлении менеджерская компания за год смогла добиться улучшения по сравнению с государственно-административными жилищными организациями города. Это подтверждается сопоставлением оценок этих направлений в ходе технической экспертизы. Если в менеджерской компании оценка состояния подъездов составила 3.03, то для домов-аналогов - 2.81.

Состоянию инженерного оборудования менеджерская компания с первых дней работы также уделила особое внимание. Оборудование домов на Демонстрационном проекте-1 в 1993 г. было первым в городе подготовлено к зимнему отопительному сезону и получило высокую оценку при сдаче его инспекторам теплосетей. Это повлияло на более высокий уровень оценки состояния инженерного оборудования на Демонстрационном проекте-1 - 3.04 по сравнению с 2.99 для домов-аналогов.

Итоговым результатом деятельности менеджерской компании по улучшению технического состояния обслуживаемого

жилищного фонда в первый год работы явилось выявление основных проблем жилых зданий и выполнение на приоритетной основе наиболее срочных ремонтных работ.

* * *

Накануне рыночных преобразований жилищного хозяйства обслуживание осуществлялось государственно-административным типом организаций, которым передавались средства государственного бюджета. Руководство государственно-административных организаций осуществляло перераспределение полученных средств между своими звеньями и контролировало их деятельность.

Реализацией рыночной реформы в жилищном хозяйстве стали Демонстрационные проекты, в которых была предложена контрактная (договорная) модель управления и апробирован новый механизм функционирования.

Сравнение результатов деятельности менеджерских компаний на Демонстрационных проектах с действующими государственно-административными организациями в жилищном хозяйстве предоставило уникальную возможность соизмерения издержек управления в существовавшей административной модели и новой договорной модели управления. Менеджерские компании продемонстрировали, что издержки управления в жилищных трестах были непропорционально высоки, а структура расходования государственных средств, предназначенных для жилищного обслуживания, крайне нерациональна.

Демонстрационные проекты, в которых была показана возможность эффективного использования бюджетной дотации, доказали, что получение бюджетных средств само по себе не является фактором неэффективной деятельности. Экономико-социологический мониторинг рыночного эксперимента показал, что договорная модель управления и соответствующий ей механизм функционирования позволяют организациям, использующим бюджетные средства, повысить качество работы и восстановить эффективную трудовую мотивацию всех групп работников.

Глава 6

Закономерности институционального обновления раздаточной экономики



Основы теории институционального развития раздаточной экономики России и результаты экономико-социологического мониторинга современного периода институциональных изменений позволяют объяснить логику происходящих в России процессов. Их содержанием является не переход к альтернативной рыночной экономике, а обновление институциональной среды и модернизация базового института государственной собственности.

В шестой главе показаны закономерности институционального обновления раздаточной экономики. Основными чертами этого обновления являются становление новой договорной модели управления, формирование нового механизма бюджетного регулирования вместо государственного плана и развитие институционального механизма жалоб как регулятора раздаточной экономики.

§ 1. Исчерпание приватизационного потенциала

Демонстрационные проекты в жилищном хозяйстве представляли собой экспериментальную стадию в развитии рыночной реформы. Поскольку они показали лучшие результаты в жилищном обслуживании, то на следующем шаге ожидалось распространение менеджерских компаний в масштабе отрасли. Условием такого распространения должно было стать соответствующее преобразование институциональной среды всего общества. Прежде всего это означало преобразование базового института собственности, т.е. замену государственной собственности на частную. Тем самым предполагалось привести в действие приватизационный потенциал населения. В жилищной сфере это должно было означать формирование значительного слоя частных владельцев и создание условий для развития конкурентной среды в жилищном обслуживании.

Условия для реализации приватизационного потенциала населения в жилищной сфере стали создаваться Законом от 04.07.1991 "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации", который предусматривал создание негосударственных, частных собственников жилья. Частные владельцы жилья должны были выступить в качестве основных потребителей услуг частно-контрактных жилищных организаций, создание которых предусматривалось программами рыночной реформы. В связи с этим на всех этапах мониторинга рыночного эксперимента в жилищном хозяйстве анализировалось проявление приватизационного потенциала в жилищной сфере.

В ходе опроса жильцов на *первом этапе* мониторинга в 1993 г. определялись уровень и намерения относительно приватизации квартир, отношение населения к новым типам обслуживающих жилищных организаций, характер запросов по качеству и ассортименту жилищных услуг, а также финансовые возможности населения самостоятельно без государственной поддержки содержать занимаемое жилье. Одновременно определялся уровень приватизации квартир в различных домах.

В обследованном жилом массиве уровень приватизации квартир составил в тот период 27%, что соответствовало статистическим данным о самом высоком уровне приватизации жилья в данном районе. Еще 8% семей подали документы на оформление приватизации жилья. 28% семей собирались в дальнейшем приватизировать свои квартиры, хотя на момент опроса документов не подали. 37% семей приватизировать жилье не собирались.

Величина приватизационного потенциала напрямую связана с материальным благосостоянием населения. Если в ходе рыночных реформ значительная часть населения улучшает свое материальное положение, то приватизационный потенциал возрастает. В противном случае приватизационный потенциал исчерпывается, в то время как этатизационный потенциал восстанавливается и начинает расти.

В связи с этим в ходе мониторинга выявлялась зависимость между приватизацией жилья и структурой населения по уровню материального благосостояния. Индикаторами материального благосостояния выступали жилищная и материальная обеспеченность населения.

Зависимость между уровнем жилищной обеспеченности семей и их приватизационным поведением показана на рис.6.1. Для анализа этой зависимости использовались 5 из 8 жилищных классов, описанных в главе 2 § 3, доля которых составила 93%. Малочисленные статистически незначимые классы неблагоустроенного (слабо благоустроенного), служебного и арендованного жилья не рассматривались.

Рис.6.1 иллюстрирует следующую выявленную тенденцию: чем лучше по качеству и большей площади жилье имела семья, тем активнее было ее приватизационное поведение. Так, доля приватизированных квартир в высшем классе жилищной стратификации составляла 44%, а в низшем классе - 2%. Семьи из разных жилищных классов отличались и по своим намерениям приватизировать жилье в ближайшее время. Соответственно, доля тех, кто не собирался приватизировать квартиру, составляла в высшем классе - 20%, а в низшем - 78%.

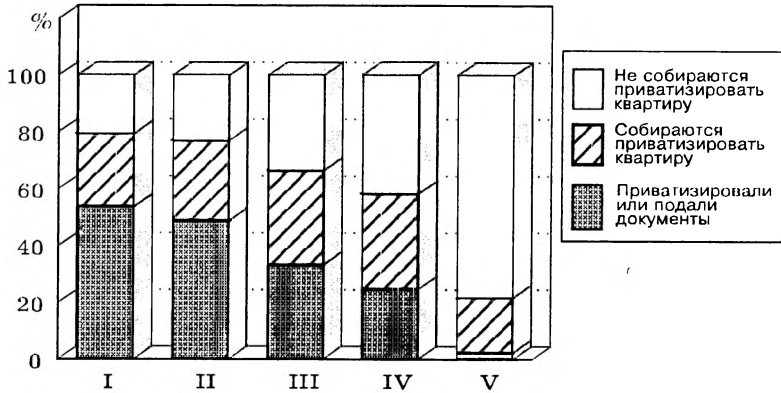


Рис.6.1. Уровень приватизации жилья в разных жилищных классах*, %, г. Новосибирск, 1993

- I - семьи, проживающие в отдельных благоустроенных квартирах, на члена семьи приходится более 12 кв.м, число комнат больше числа проживающих
- II - семьи, проживающие в отдельных благоустроенных квартирах, на члена семьи приходится более 12 кв.м, число комнат равно числу проживающих
- III - семьи, проживающие в отдельных благоустроенных квартирах, на члена семьи приходится от 9 до 12 кв.м
- IV - семьи, проживающие в отдельных благоустроенных квартирах, на члена семьи приходится менее 9 кв.м
- V - семьи, проживающие в коммунальных благоустроенных квартирах

Почему же не все семьи, имевшие наилучшие в городе жилищные условия, были намерены приватизировать свои квартиры? Ответ на этот вопрос был получен в результате сопоставления уровня приватизации жилья с уровнем жилищной и материальной обеспеченности семей одновременно.

На рис.6.2 показано, что уровень приватизации квартир зависел не только от жилищной обеспеченности, но и от уровня материальной обеспеченности семей.

В высшем жилищном классе при высокой материальной обеспеченности (группа 1) уровень приватизации жилья составлял 83%, а в группе 3 с низким уровнем материальной обеспеченности - 60%. В то же время в группах с низкой жилищной обеспеченностью наиболее материально обеспеченные семьи (группа 7) приватизировали 76% своих квартир, в то время как семьи с наихудшими материальными условиями (группа 9) - только 40%.

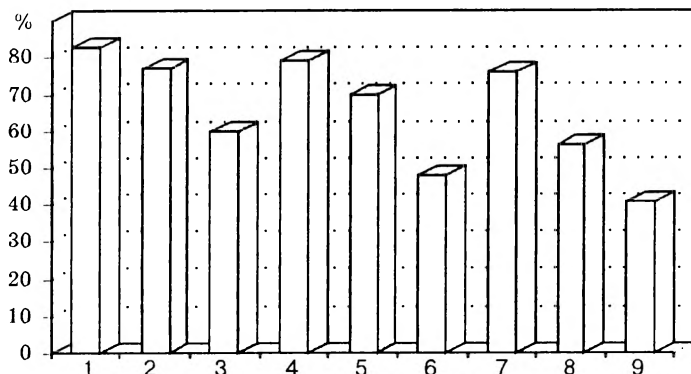


Рис.6.2. Уровень приватизации жилья в разных жилищно-материальных группах*, %, г.Новосибирск, 1993

- * 1- высшая жилищная и высшая материальная обеспеченность
- 2 - высшая жилищная и средняя материальная обеспеченность
- 3 - высшая жилищная и низшая материальная обеспеченность
- 4 - средняя жилищная и высшая материальная обеспеченность
- 5 - средняя жилищная и средняя материальная обеспеченность
- 6 - средняя жилищная и низшая материальная обеспеченность
- 7 - низшая жилищная и высшая материальная обеспеченность
- 8 - низшая жилищная и средняя материальная обеспеченность
- 9 - низшая жилищная и низшая материальная обеспеченность

Уровень благосостояния населения оказался также определяющим для формирования отношения жильцов к новым типам жилищных организаций, внедрение которых предполагалось в ходе рыночной реформы.

При опросе жильцам задавались вопросы о том, как они относятся к эксперименту по привлечению частной компании для обслуживания тех домов, в которых они проживают, а также поддерживают ли предложение о передаче обслуживания жилья частным компаниям по городу в целом. Два вопроса позволяли получить более полную картину отношения населения к этому принципиально новому для российской практики явлению.

Анализ ответов показал, что в разных жилищно-материальных группах разброс доли сторонников эксперимента составлял от 47 до 78% (рис.6.3).

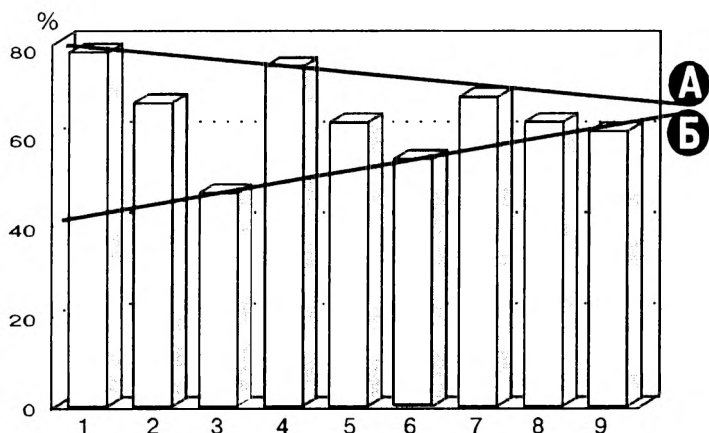


Рис. 6.3. Доля сторонников рыночного эксперимента в разных жилищно-материальных группах*, %, г. Новосибирск, 1993

- 1 - высшая жилищная и высшая материальная обеспеченность
- 2 - высшая жилищная и средняя материальная обеспеченность
- 3 - высшая жилищная и низшая материальная обеспеченность
- 4 - средняя жилищная и высшая материальная обеспеченность
- 5 - средняя жилищная и средняя материальная обеспеченность
- 6 - средняя жилищная и низшая материальная обеспеченность
- 7 - низшая жилищная и высшая материальная обеспеченность
- 8 - низшая жилищная и средняя материальная обеспеченность
- 9 - низшая жилищная и низшая материальная обеспеченность

Наглядно видно, что фактор материального благосостояния при прочих равных условиях положительно влиял на отношение к эксперименту в сфере жилищного обслуживания. Действительно, именно среди самых материально обеспеченных доля сторонников эксперимента была наивысшей - от 68 до 78% (прямая А).

В то же время уровень жилищной обеспеченности семей в сочетании с материальным благосостоянием оказывал обратное влияние на заинтересованность в реформах. Чем лучше были жилищные условия семей, тем меньше среди них оказывалось сторонников эксперимента по привлечению частных компаний. Например, при низкой материальной обеспеченности среди семей с наилучшими жилищными условиями доля сторонников

рыночных преобразований составляла 47%, а среди семей с наилучшими жилищными условиями - 61% (прямая Б).

И та, и другая зависимости, выраженные прямыми А и Б, отражали стереотипы массового сознания того периода о том, что частные услуги, предоставляемые негосударственными организациями, являются более дорогими. На это прямо указывали многие респонденты: двадцатая часть опрошенных семей в явном виде сформулировала опасения повышения цен в связи с деятельностью частных компаний, а кое-кто говорил, что поддерживает рыночный эксперимент только в том случае, если не будут повышаться цены на услуги. Поэтому более обеспеченные семьи в целом относились к эксперименту позитивнее. Среди малообеспеченных семей более всего опасались эксперимента те, которые имели лучшие жилищные условия и не были уверены в том, что им под силу будет это жилье содержать. Именно поэтому среди семей с самой низкой материальной и самой высокой жилищной обеспеченностью наблюдалось наименьшее число сторонников рыночного эксперимента (47%).

На первом этапе мониторинга также определялся характер запросов семей в сфере жилищного обслуживания. Жильцам было предложено самостоятельно перечислить необходимые услуги, в которых они нуждаются. Анализ ответов позволил выявить три потенциальных сегмента услуг в жилищном обслуживании накануне рыночных реформ (рис.6.4).

Сегмент **А** характеризовал потребности самой обеспеченной группы с наилучшими жилищными условиями. В соответствии с численностью данной группы в апреле 1993 г. сегмент **А** составлял примерно 4% всего объема требуемых жилищных услуг. Предъявляемый этой группой запрос включал комплекс услуг для обеспечения наиболее высокого жилищного стандарта, своего рода элитные услуги. К этому набору относились услуги по перепланировке квартир, охране квартир, установлению решеток на окнах, устройству сигнализации и т.п., потребность в приходящих домработницах и др.

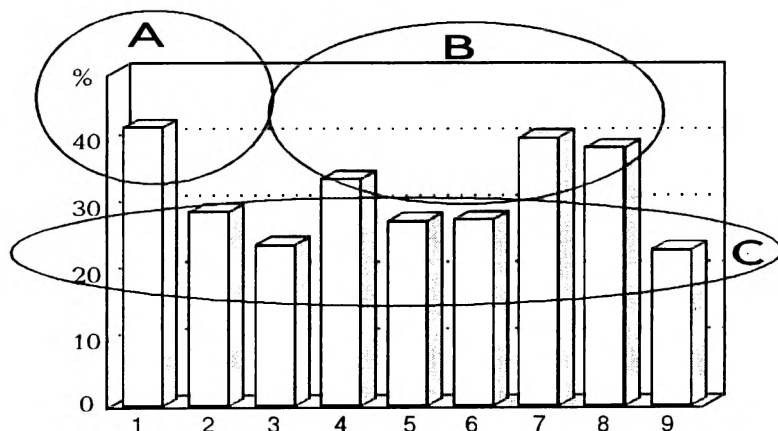


Рис. 6.4. Доля нуждающихся в дополнительных услугах для разных жилищно-материальных групп семей*, г. Новосибирск, 1993

- * 1 - высшая жилищная и высшая материальная обеспеченность
 2 - высшая жилищная и средняя материальная обеспеченность
 3 - высшая жилищная и низшая материальная обеспеченность
 4 - средняя жилищная и высшая материальная обеспеченность
 5 - средняя жилищная и средняя материальная обеспеченность
 6 - средняя жилищная и низшая материальная обеспеченность
 7 - низшая жилищная и высшая материальная обеспеченность
 8 - низшая жилищная и средняя материальная обеспеченность
 9 - низшая жилищная и низшая материальная обеспеченность

Сегмент **В** охватывал потребности материально обеспеченных групп, но имеющих средние или низшие жилищные условия. Высокие доходы этих семей в сочетании с неудовлетворяющими их, как правило, жилищными условиями определяли потребность в услугах, которые бы улучшили качество занимаемого ими жилья. К таким услугам относились дополнительный ремонт и отделка квартиры, установка нового сантехнического оборудования, двойных дверей, устройство встроенных шкафов и т.п. Объем сегмента **В** составлял 24%.

Сегмент **С** включал в себя потребности групп с недостаточным уровнем материальной обеспеченности. При этом жилищные условия этих семей были различными. Семьи данной группы предъявляли запрос в основном на стандартные услуги из нормативного набора, которые включали в себя выполнение традиционных для ЖЭУ работ, не выполненных в плано-

вые сроки. Например, к таким услугам были отнесены замена изношенной сантехники, выполнение капитального ремонта дома и квартир, кровельные работы. В этом наборе также была велика доля ремонтных услуг внутри квартиры: потребность замены проржавевшей трубы, электрических розеток и др. Доля сегмента С была наиболее велика и составляла 72%.

В ходе рыночных реформ предполагалось, что квартирная плата, собираемая с жильцов, будет постепенно возрастать до уровня покрытия издержек жилищных обслуживающих организаций. Малообеспеченным семьям, для которых эти расходы могли бы оказаться значительными, предполагалась выплата государственных субсидий (компенсаций). Поэтому на первом этапе мониторинга семьям задавался вопрос о том, смогут ли они при условии значительного роста квартирной платы содержать квартиру самостоятельно или им потребуются специальные государственные пособия. Из общего числа семей 11% ответили, что в пособиях вряд ли будет нужда, 36% отметили, что пособия, возможно, потребуются, а 50% заявили, что пособия потребуются обязательно. Таким образом, только десятая часть населения была готова самостоятельно содержать жилье в условиях ожидавшегося в тот период роста квартирной платы.

В группах с разным уровнем благосостояния потребность в государственной поддержке для содержания жилья оказалась разной (рис.6.5).

Как и следовало ожидать, чем выше был уровень материальной обеспеченности семьи, тем меньше она нуждалась в государственной поддержке. Если в группах 3,6 и 9 с низшей материальной обеспеченностью на необходимость государственных жилищных пособий указали 71-73% семей, то в группах 1,4 и 7 с высшей материальной обеспеченностью - лишь 13-21% семей.

На первом этапе мониторинга на основе анализа приватизационного поведения населения, отношения к созданию частных организаций в жилищном обслуживании, характера запросов семей на жилищные услуги и финансовых возможностей самостоятельно содержать жилье было определено соотношение приватизационного и этатизационного потенциалов населения в жилищной сфере накануне рыночной реформы.

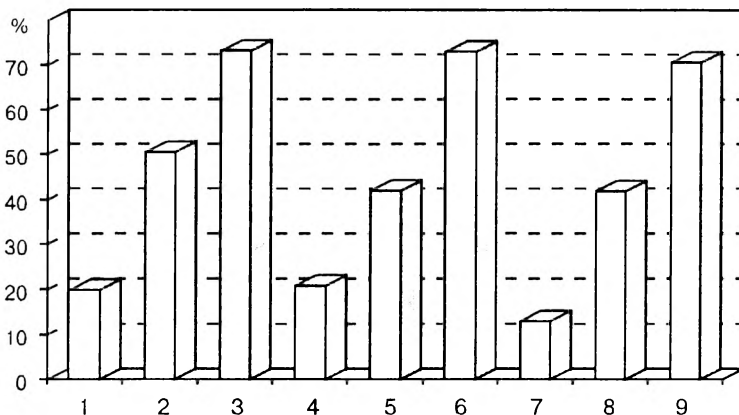


Рис. 6.5. Доля нуждающихся в государственной поддержке для содержания жилья в разных жилищно-материальных группах*, %, г. Новосибирск, 1993

- * 1 - высшая жилищная и высшая материальная обеспеченность
 2 - высшая жилищная и средняя материальная обеспеченность
 3 - высшая жилищная и низшая материальная обеспеченность
 4 - средняя жилищная и высшая материальная обеспеченность
 5 - средняя жилищная и средняя материальная обеспеченность
 6 - средняя жилищная и низшая материальная обеспеченность
 7 - низшая жилищная и высшая материальная обеспеченность
 8 - низшая жилищная и средняя материальная обеспеченность
 9 - низшая жилищная и низшая материальная обеспеченность

Основная масса семей - примерно 70% - отличалась слабой активностью в приватизации жилья, предпочитала бесплатные услуги, положенные по нормативам, и была ориентирована на государственную поддержку в содержании жилья. Одновременно предъявляемый ими запрос на жилищные услуги не выходил за рамки стандарта, традиционно обеспечиваемого государственными жилищными организациями. Эта группа составляла величину этатизационного потенциала населения накануне реформы, поскольку была заинтересована в сохранении определяющего влияния государства в экономической жизни. Под реформами эта группа населения подразумевала преобразования внутри государственной системы жилищного обслуживания и необходимость подтягивания госу-

дарственных стандартов до уровня современных потребностей.

Другая группа семей, составлявшая в 1993 г. около 30%, предпочитала активное развитие рыночных отношений в жилищном хозяйстве. Эти семьи были готовы самостоятельно содержать свое жилье, поддерживали развитие рынка платных услуг и активно приватизировали свои квартиры. Эта группа семей определила величину приватизационного потенциала населения в жилищной сфере накануне рыночных реформ.

По замыслу рыночных реформ, дальнейшим шагом реализации приватизационного потенциала в жилищной сфере и возникновении класса частных владельцев должны были стать кондоминиумы, т.е. товарищества домовладельцев. Основой создания кондоминиумов на базе муниципального жилья являлся рост доли приватизированных квартир в жилых зданиях.

На первом этапе мониторинга сплошной характер опроса жильцов будущего экспериментального участка позволил определить уровень приватизации квартир в каждом конкретном доме (рис.6.6).

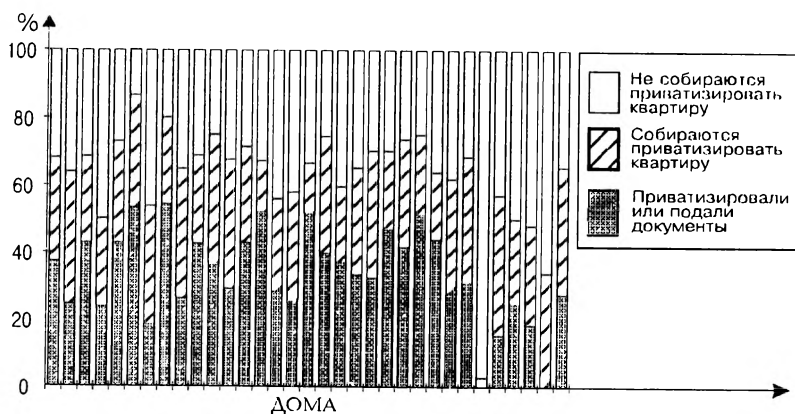


Рис. 6.6. Уровень приватизации квартир в домах на первом экспериментальном участке, %, г. Новосибирск, 1993

Размах доли приватизированных квартир в обследованных домах составил от 0 до 42%. При этом распределение разных жилищно-материальных групп семей по домам оказалось очень неоднородным. Только в одном из домов - трехэтажном, "сталинской" постройки 1954 г., после капитального ремонта, где проживало всего 29 семей, большинство семей являлись высоко обеспеченными. В двух домах, построенных в 30-е годы и не прошедших капитальный ремонт, 91 и 78% всех проживающих составляли семьи с самым низким уровнем благосостояния. В остальных 30 домах в тех или иных пропорциях были представлены все группы жилищно-материальной стратификации. Другими словами, примерно 1% всех семей составляли самые обеспеченные, с наилучшими жилищными условиями семьи, проживающие в хороших домах, 4% - это самые бедные семьи, живущие в самых плохих домах; а основная масса - 95% - это разные по уровню благосостояния семьи, проживающие в разных по качеству домах.

Данные мониторинга подтвердили общие закономерности расселения семей с разным уровнем благосостояния в жилищном фонде российских городов. Они заключаются в том, что только для элитарных и беднейших групп населения, доли которых очень малы, существует полное соответствие между уровнем благосостояния семьи и качеством дома, в котором они проживают. Основная масса жилищного фонда характеризовалась равномерным расселением всех жилищно-материальных групп семей.

На основе выявленной взаимосвязи между уровнем благосостояния семьи и уровнем приватизации занимаемого жилья, с одной стороны, и закономерностями расселения семей в домах муниципального жилищного фонда, с другой стороны, на первом этапе мониторинга был сделан прогноз об уровне приватизации жилых домов. Он заключался в том, что доля однородных типов домов, т.е. в основном с приватизированными квартирами или в основном с неприватизированными, будет очень низкой. В массовом масштабе в домах будут представлены как владельцы приватизированных квартир, так и квартиросъемщики муниципального жилья. Следовательно, широкое распространение кондоминиумов в ходе рыночной реформы представлялось маловероятным.

Задачей *второго этапа* мониторинга являлось изучение динамики приватизационного потенциала населения на основе процессов приватизации жилья. Одновременно оценивалась информированность населения о кондоминиумах, т.к. в этот период Указом Президента от 23.12.1993 было утверждено "Временное положение о кондоминиуме".

Выявленные на первом этапе мониторинга тенденции в приватизационном поведении семей сохранялись на протяжении дальнейшего периода. Так, по данным репрезентативного обследования муниципального жилья г. Новосибирска в апреле 1994 г., семьи из высших классов жилищной стратификации более активно продолжали приватизировать свои квартиры (рис.6.7).

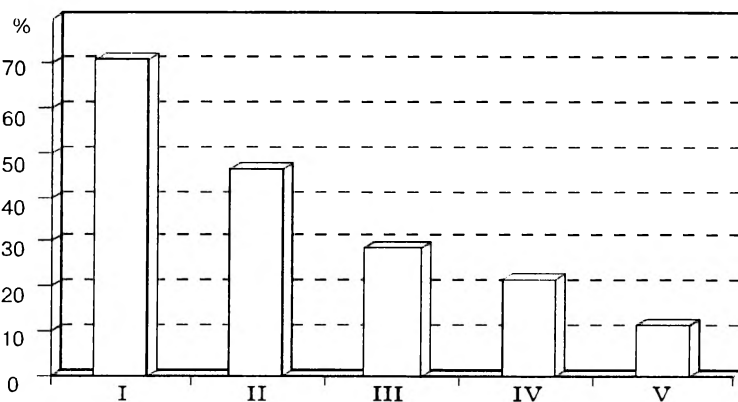


Рис. 6.7. Уровень приватизации жилья в разных жилищных классах*, %, г. Новосибирск, 1994

- * I - семьи, проживающие в отдельных благоустроенных квартирах, на члена семьи приходится более 12 кв.м, число комнат больше числа проживающих
- II - семьи, проживающие в отдельных благоустроенных квартирах, на члена семьи приходится более 12 кв.м, число комнат равно числу проживающих
- III - семьи, проживающие в отдельных благоустроенных квартирах, на члена семьи приходится от 9 до 12 кв.м
- IV - семьи, проживающие в отдельных благоустроенных квартирах, на члена семьи приходится менее 9 кв.м
- V - семьи, проживающие в коммунальных благоустроенных квартирах

Среди семей из высшего класса жилищной стратификации 71% приватизировали свои квартиры, в то время как в низшем жилищном классе доля приватизированных квартир составила 12%. Общий уровень приватизации муниципального

жилья в этот период достиг 34%.

Информированность населения о кондоминиумах была довольно низкой. Так, в октябре 1994 г., спустя почти год после выхода Указа о кондоминиуме, на вопрос: "Слышали ли Вы о том, что в городе создаются кондоминиумы?" - положительно ответили лишь 10% опрошенных семей.

На *третьем этапе* мониторинга основное внимание было уделено анализу распространения кондоминиумов, поскольку в этот период повсеместно отмечался спад темпов приватизации квартир. Пик жилищной приватизации в России приходился на 1-й квартал 1993 г. и наблюдался в основном на первом этапе мониторинга.

Общий уровень приватизации муниципального жилья в мае 1995 г. составил 38%. По-прежнему семьи с худшими жилищными условиями характеризовались наименее активным приватизационным поведением (рис.6.8).

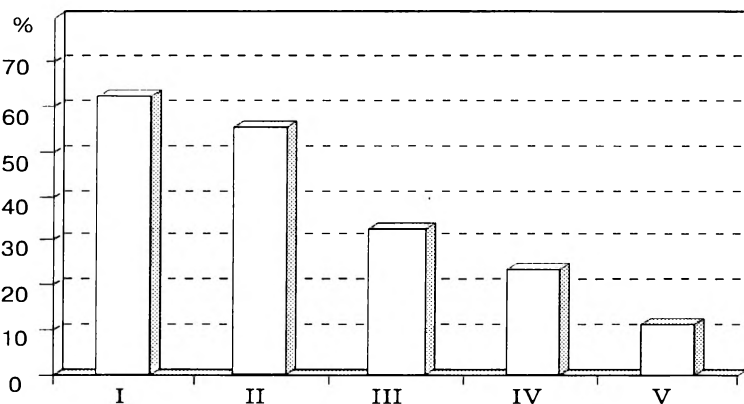


Рис. 6.8. Уровень приватизации жилья в разных жилищных классах*, %, г. Новосибирск, 1995

- * I - семьи, проживающие в отдельных благоустроенных квартирах, на члена семьи приходится более 12 кв.м, число комнат больше числа проживающих
- II - семьи, проживающие в отдельных благоустроенных квартирах, на члена семьи приходится более 12 кв.м, число комнат равно числу проживающих
- III - семьи, проживающие в отдельных благоустроенных квартирах, на члена семьи приходится от 9 до 12 кв.м
- IV - семьи, проживающие в отдельных благоустроенных квартирах, на члена семьи приходится менее 9 кв.м
- V - семьи, проживающие в коммунальных благоустроенных квартирах

В низшем жилищном классе уровень приватизации квартир был почти в 6 раз ниже, чем в высшем классе жилищной стратификации.

В этот период также сохранялись различия в уровне приватизации муниципальных домов. По данным статистического обследования 87 домов в Ленинском районе г. Новосибирска в мае 1995 г. уровень приватизации квартир в них существенно различался (табл.6.1).

Таблица 6.1
Структура домов по уровню приватизации квартир,
г. Новосибирск, 1995

| доля приватизированных квартир в доме, % | жилые дома | |
|---|------------|-------------|
| | в % | число домов |
| - до 10 | 5 | 4 |
| - от 10 до 20 | 5 | 4 |
| - от 20 до 30 | 18 | 16 |
| - от 30 до 40 | 17 | 15 |
| - от 40 до 50 | 32 | 28 |
| - от 50 до 60 | 16 | 14 |
| - от 60 до 70 | 7 | 6 |
| - от 70 и выше | 0 | 0 |
| Всего | 100 | 87 |

В большинстве домов (77%) в этот период было приватизировано менее половины квартир, что подтвердило влияние характера расселения жилищно-материальных групп семей на разноуровневый характер приватизации жилых домов, выявленное на первом этапе мониторинга.

На третьем этапе мониторинга в мае 1995 г. были получены дополнительные данные об информированности и отношении населения к кондоминиумам. По сравнению с предыдущим периодом информированность населения, хотя и возросла в 2 раза, составила всего 20%. Таким образом, основная масса опрошенных семей не знала о том, что в городе создаются кондоминиумы.

В связи с этим преобладало неопределенное (безразличное) отношение к созданию кондоминиумов. Ответы на вопрос: "Если в вашем доме будут создавать кондоминиум, как

вы к этому отнесетесь?» - распределились следующим образом: “буду против” - 20% , “поддержу” - 18%, “все равно” - 9%, “не знаю” - 53%.

В ходе рыночных реформ ожидалось, что приватизация квартир в домах будет способствовать созданию кондоминиумов, т.к. владельцы приватизированных квартир будут заинтересованы в объединении и совместной эксплуатации своей собственности. Результаты мониторинга не выявили связи между отношением к кондоминиуму у жильцов, приватизировавших и не приватизировавших свои квартиры (табл.6.2).

Таблица 6.2

Приватизация квартир и отношение к кондоминиуму, г. Новосибирск, 1995

| приватизация квартиры | отношение к кондоминиуму | | | | |
|--------------------------|--------------------------|---------------|--------------------|------------|-------|
| | буду против | поддер- жу | мне безразлично | не знаю | Всего |
| не приватизирована | 20 | 18 | 10 | 52 | 100 |
| приватизирована | 20 | 18 | 7 | 55 | 100 |

На основе данных табл.6.2. можно видеть, что приватизация квартиры не влияла на отношение опрошенных жильцов к созданию в их доме кондоминиума.

По состоянию на апрель 1996 г. на базе муниципального жилья не было создано ни одного кондоминиума. Два имевшихся в городе кондоминиума были созданы жильцами вновь построенных домов, полностью оплатившими стоимость строительства своего жилья.

Таким образом, мониторинг институциональных изменений в жилищной сфере показал следующее. Приватизация квартир не привела к созданию частных собственников жилищного фонда, т.к. владельцы приватизированных квартир не стали в массовом масштабе создавать кондоминиумы, для которых были предусмотрены правила содержания жилья в условиях рыночной среды. Права отдельных владельцев приватизированных квартир в сфере содержания жилья не отличались от прав ответственных квартиросъемщиков накануне рыночных реформ.

Исчерпание приватизационного потенциала населения, развившееся в ограниченном объеме приватизации квартир и жилых зданий, является первой закономерностью институциональных преобразований раздаточной экономики. Несмотря на законодательные условия, призванные способствовать проявлению и развитию приватизационного потенциала в жилищной сфере, в 1996 г. в России не сформировался значительный слой частных собственников жилищного фонда, которые могли бы выступить заказчиками услуг частно-контрактных жилищных организаций.

§ 2. Метаморфоза рыночных форм

Демонстрационные проекты по передаче обслуживания муниципального жилья частным управленческим компаниям в г. Новосибирске являлись экспериментальным полигоном для отработки рыночных механизмов хозяйствования с целью преобразования раздаточной экономики России. Их осуществление происходило в искусственно заданной среде, в которой специально контролировались поведение основных участников эксперимента и соблюдение ими своих ролей.

Летом 1994 г. результаты первого года работы Демонстрационных проектов рассматривались на расширенном заседании Рабочей группы, созданной по решению мэра для контроля за соблюдением экспериментальных условий на Демонстрационных проектах и анализа итогов деятельности. Была отмечена успешность менеджерских компаний в жилищном обслуживании. В связи с этим было принято решение о продолжении их деятельности без специального контроля и опеки городских органов власти. Таким образом, Демонстрационные проекты перестали представлять собой искусственный элемент системы городского жилищного обслуживания и стали развиваться в естественной среде.

Под влиянием существующих условий менеджерские компании Демонстрационных проектов стали трансформироваться в организации частно-административного типа. Природа этих организаций и характер изменения институциональной среды в жилищном хозяйстве являлись предметом третьего этапа мониторинга, проводившегося с ноября 1994 по апрель 1996 г.

Возникновение частно-административных организаций являлось повсеместным явлением начального периода рыночных преобразований раздаточной экономики России. Частно-административные организации являлись метаморфозой рыночных форм, характерных для институциональной рыночной среды при доминировании частной собственности. В России организации такого типа имели лишь видимость частных, поскольку стали воспроизводить черты административной модели управления.

Накануне рыночных реформ государственно-административные организации, являвшиеся основным типом хозяйствующих субъектов, находились в кризисе. В этих условиях начались в массовом масштабе приватизация и акционирование предприятий, что означало фактически безвозмездную передачу владения и управления государственным имуществом новым частным формам. Другими словами, части государственной собственности обособлялись и передавались во владение и управление приватизированным предприятиям, акционерным обществам, товариществам и т.п., создаваемым при активном участии бывших верхних управленческих звеньев государственных предприятий. Но поскольку эти частные по форме организации продолжали осуществлять значимые для всего общества функции, включая производство жизненно важных товаров и услуг, предоставление рабочих мест, содержание элементов общественной инфраструктуры и т.п., государство продолжало в той или иной мере поддерживать их деятельность. Эта поддержка имела форму бюджетного финансирования, установления льготных тарифов, государственного кредитования, фактически бесплатного пользования землей и т.д. Тем самым в значительной мере сохранялась институциональная среда, существовавшая и для государственно-административных организаций. При этом внутри организаций, несмотря на новые формы управления (в виде собрания акционеров и т.д.) сохранилась модель административного управления, поскольку либо основная доля приватизированной собственности, либо управление государственным пакетом акций оказались закрепленными за бывшими хозяйственными руководителями. Поэтому вновь возникший тип организаций, частным образом переоформивший прежнюю административно-управленческую структуру, пред-

ставил собой новый, ранее не существовавший тип частно-административных организаций.

В отличие от организаций государственно-административного типа, частно-административные организации начального периода рыночной реформы не предполагали вмешательства государства в свою внутреннюю деятельность. Государство пыталось использовать рыночные методы для регулирования их деятельности в основном через систему налогообложения. В то же время частно-административные организации самостоятельно без учета нормативных штатных расписаний определяли численность работников и уровень оплаты их труда, направления хозяйственной деятельности, покупателей продукции и услуг, объем и качество закупаемых материалов и оборудования и т.д.

Несмотря на то, что в жилищном хозяйстве, в отличие от других отраслей раздаточной экономики России, не была проведена приватизация, попытки создания частно-административных организаций здесь также предпринимались. В 1994 г. в одном из районов города верхнее звено управления реорганизовало один из ЖЭУ в Товарищество с ограниченной ответственностью (ТОО), в котором выступило основным учредителем с долей в уставном капитале 51%. ТОО являлось самостоятельным юридическим лицом, имело расчетный счет в банке и осуществляло свою деятельность в соответствии с договором.

В то же время сохранение в названии ТОО наименования ЖЭУ с прежним номером указывало на его структурную принадлежность к прежней административной системе управления. Договор был заключен не с собственником жилищного фонда (районной администрацией), а с верхним звеном управления - УЖХ, т.е. бывшим жилищным трестом. Договор не предполагал передачу ТОО функций управления жилищным фондом, а являлся договором на "содержание и ремонт жилищного фонда". Несмотря на наличие договора, для ТОО сохранялись отношения прямого подчинения. Договором также предусматривалось изъятие части фонда оплаты труда персонала ТОО в пользу УЖХ посредством сохранения премиальной системы для работников ТОО. Назначение премий в значительной мере определялось руководством УЖХ.

Аналогичным образом стали трансформироваться и Демонстрационные проекты после того, как они были выведены из экспериментальной ситуации и начали действовать в реальных экономических условиях. С лета 1994 г. горизонтальные взаимодействия между менеджерскими компаниями и собственником жилья стали приобретать характер вертикальных взаимодействий в административной модели управления между нижним и верхним звеном. Тем самым Демонстрационные проекты стали площадкой для функционирования организаций частно-административного типа в жилищном хозяйстве. При этом собственник жилищного фонда (КЖКХ), являвшийся ранее верхним звеном управления городским жилищным хозяйством, вновь стал выполнять функции вышестоящего управленческого звена, а бывшие менеджерские компании - подчиненных ему нижних производственных звеньев.

Перерождению Демонстрационных проектов в организации частно-административного типа способствовали особенности внешней институциональной среды, характерные для всего жилищного хозяйства.

Во-первых, на Демонстрационных проектах произошло слияние функций владения и управления жилищным фондом. Это было связано с тем, что часть муниципального фонда, обслуживаемого Демонстрационными проектами, была на балансе КЖКХ, который одновременно являлся высшим звеном административной структуры управления, отвечавшей за обслуживание муниципального жилья в городе. Тем самым вновь в одной организации были совмещены функции заказчика на услуги жилищного обслуживания, выделяющего для этого государственные средства, и подрядчика, использующего эти средства.

Во-вторых, Демонстрационные проекты, как и все муниципальное жилищное хозяйство, финансировались из муниципального бюджета, и потому их деятельность, несмотря на частную форму менеджерских компаний, осуществлялась в основном за счет государственных средств.

В-третьих, несмотря на финансовую самостоятельность менеджерских компаний на Демонстрационных проектах, сметы их доходов и расходов не были обособлены от сметы

КЖКХ. Тем самым не были выделены в полном объеме затраты на управление жилищным обслуживанием.

В этих условиях взаимоотношения собственника жилищного фонда с менеджерами всех Демонстрационных проектов с августа 1994 г. стали воспроизводить характер взаимодействия вышестоящего и нижестоящих звеньев при административной модели управления. Еженедельно собирались планерки, на которых менеджерам доводились указания о порядке и задачах их работы. Менеджеры перестали приобретать материалы и инструменты на рынке, а получали их от КЖКХ в соответствии с подаваемыми заявками. Расходование финансовых средств на конкретные нужды также каждый раз требовало специальных согласований.

Условия деятельности и природа частно-административных организаций, проявившиеся на Демонстрационных проектах на третьем этапе мониторинга, способствовали воссозданию действовавшего до рыночных реформ перераспределительно-бюрократического финансового механизма административной модели управления.

Проявлениями этого механизма на Демонстрационных проектах являлись следующие моменты. Во-первых, на Демонстрационных проектах началось перераспределение средств с нижних звеньев, какими стали менеджерские компании, на уровень верхнего звена управления. Это выражалось в том, что КЖКХ периодически недодавал менеджерским компаниям средства, положенные по договору на содержание жилищного фонда, оставляя до 30% финансовых средств в собственном распоряжении. Таким образом, наметилась тенденция к возрастанию доли управленческих издержек и снижению затрат на собственно обслуживающую деятельность, характерная для государственно-административных жилищных организаций накануне реформы.

Во-вторых, КЖКХ начал осуществлять перераспределение ресурсов с текущего обслуживания в сферу создания материальной базы (строительство гаражей, складов, мастерских и т.п.), а также на приобретение машин и механизмов многоцелевого назначения. Тем самым латентно происходило перераспределение получаемых государственных средств на цели, не предусмотренные плановой сметой расходов.

В-третьих, менеджерские компании стали терять самостоятельность в проведении политики жилищного обслуживания в соответствии с установленными стандартами, поскольку КЖКХ перераспределял средства между Демонстрационными проектами по своему усмотрению. Тем самым был воспроизведен прежний финансовый механизм, при котором средства, положенные на содержание одного участка, могли перераспределяться на другие участки в зависимости от предпочтений вышестоящего руководства. Например, в течение I квартала 1995 г. расходы на содержание 1 кв. м общей площади в ЖЭУ-1 КЖКХ (бывший Демонстрационный проект-1) составили 955 руб. при среднегородском уровне 500 руб. В то же время другие Демонстрационные проекты в сравнении со среднегородским уровнем недополучили положенные средства.

В-четвертых, в ходе реализации Демонстрационных проектов фактическое число занятых работников было меньше штатной численности, в соответствии с которой определялся объем средств на содержание жилья. При этом нормативный объем фонда заработной платы перестал в полной мере распределяться между всеми занятыми работниками, а стал поступать на верхний уровень управления. Такое перераспределение вновь создало условия для снижения трудовой мотивации работников, занятых в менеджерских компаниях.

Итак, результаты третьего этапа мониторинга реформы жилищного хозяйства показали, что внедрение рыночных форм хозяйствования в условиях реформирования раздаточной экономики привело к возникновению частно-административных организаций, которым не удалось блокировать разрушительное действие прежнего финансового механизма. Более того, соединение частной формы с прежней административной управленческой моделью усугубило дефекты административного управления. Аналогичные симптомы проявились в этот период и в других отраслях экономики.

Так, в приватизированных государственных предприятиях еще более возросла дифференциация между оплатой труда рядовых работников и управленцев верхнего звена. Если до реформы работникам нижних звеньев не полностью выплачивался положенный фонд заработной платы, то в период рыночной реформы возникли массовые невыплаты заработной

платы рабочим в течение нескольких месяцев. При этом руководители новых акционерных предприятий регулярно получали высокие доходы, хотя выпускаемая продукция не находила сбыта, а объемы производства на руководимых ими предприятиях сокращались.

К 1996 г. все более стало осознаваться, что рыночная реформа не привела к снижению доли управленческих издержек в производственных затратах, росту трудовой мотивации рядовых работников и не позволила выйти из экономического кризиса. Причиной такой ситуации являлось сохранение действия прежнего перераспределительно-бюрократического финансового механизма административной модели управления, усилившегося в новых организациях частно-административного типа.

Низкая эффективность частно-административных организаций иллюстрируется данными третьего этапа мониторинга институциональных изменений в жилищном хозяйстве. Так, перерождение менеджерских компаний в организации частно-административного типа стало тормозить рост качества жилищного обслуживания, достигнутый в экспериментальной ситуации Демонстрационных проектов.

Анализ динамики оценок удовлетворенности жильцов на Демонстрационном проекте-1 показал, что за год работы менеджерской компании в экспериментальных условиях (с апреля 1993 по апрель 1994) доля неудовлетворенных потребителей уменьшилась с 44 до 9%, или в 4.8 раза (табл.6.3). Большинство ранее неудовлетворенных жильцов повысили свои оценки и пополнили группу тех, кто в среднем оценил качество обслуживания на 3: их доля выросла в 1.8 раза и составила 62 против 35%. Доля удовлетворенных потребителей (с оценками от 4 до 5) также возросла в 1.4 раза.

В результате перерождения Демонстрационного проекта-1 в тип частно-административной организации темпы положительных изменений резко замедлились. Так, доля неудовлетворенных жильцов за год работы не уменьшилась, доля семей с оценками удовлетворенности от 3 до 4 возросла только в 1.1 раза, а с оценками от 4 до 5 - лишь в 1.3 раза. Аналогичные тенденции наблюдались и на Демонстрационном проекте-2.

Таблица 6.3

**Динамика оценок удовлетворенности
на Демонстрационном проекте-1,
г. Новосибирск, 1993-1995, %**

| интервал оценки | до эксперимента | менеджерская компания | | частно- административная организация |
|--------------------|--------------------|--------------------------|-------------|--|
| | апрель 1993 | октябрь 1993 | апрель 1994 | май 1995 |
| от 2 до 3 | 44 | 21 | 9 | 9 |
| от 3 до 4 | 35 | 55 | 62 | 54 |
| от 4 до 5 | 21 | 24 | 29 | 37 |
| | 100 | 100 | 100 | 100 |

Оценки удовлетворенности жильцов частно-административных организаций на Демонстрационных проектах 1 и 2 сопоставлялись с оценками жильцов реформируемых государственно-административных организаций в городском жилищном хозяйстве²⁹ (табл.6.4).

Таблица 6.4

**Сравнение оценок удовлетворенности для частно-
административных и реформируемых государственно-
административных организаций, г. Новосибирск, 1995**

| интервал оценки | реформируемые государственно- административные организации | | | частно-административные организации | | |
|--------------------|--|---------------------------------------|--------------|--|--|-------------------|
| | Ленин- ский УЖХ: ЖЭУ-26 | Первомай- ский УЖХ: ЖЭУ 74 и 75 | в среднем | Демон- страци- онный проект-1 | Демон- страци- онный проект-2 | в сред- нем |
| от 2 до 3 | 10 | 10 | 10 | 9 | 12 | 10.5 |
| от 3 до 4 | 49 | 51 | 50 | 54 | 53 | 53.5 |
| от 4 до 5 | 41 | 39 | 40 | 37 | 35 | 36.0 |

²⁹ Суть процесса реформирования городского жилищного хозяйства в этот период подробно описана в следующем параграфе.

Несмотря на то, что частные формы с административной моделью управления начали свою деятельность на фоне более высокого уровня удовлетворенности жильцов, достигнутого в ходе рыночного эксперимента, тем не менее, в мае 1995 г. они уже стали проигрывать реформируемым государственным организациям. Данные табл.6.4 показывают, что уровень удовлетворенности жильцов на Демонстрационных проектах стал ниже, чем в реформируемых государственных организациях. Таким образом, соединение частной формы с административной моделью управления привело к снижению оценок удовлетворенности потребителей.

Сравнение средних оценок уровня жилищного обслуживания на Демонстрационных проектах на всех трех этапах мониторинга также свидетельствовало о замедлении роста уровня жилищного обслуживания при перерождении менеджерских компаний в организации частного-административного типа (табл.6.5).

Таблица 6.5
Оценки уровня жилищного обслуживания на
Демонстрационных проектах 1 и 2 (ДП-1 и ДП-2),
г. Новосибирск, 1993-1995

| | до экспери- мента | менеджерские компании | | | частно-административные организации | | | |
|------------------------------------|----------------------|-----------------------|-------------|------------|--|------------|------------|------------|
| | апрель 1993 | октябрь 1993 | апрель 1994 | | октябрь 1994 | | май 1995 | |
| | ДП-1 | ДП-1 | ДП-1 | ДП-2 | ДП-1 | ДП-2 | ДП-1 | ДП-2 |
| Чистота в подъезде | - | 3.2 | 3.6 | 3.5 | 3.5 | 3.7 | 3.5 | 3.8 |
| Чистота двора | - | 3.5 | 3.8 | 3.8 | 3.9 | 3.9 | 4.0 | 4.0 |
| Работа сантехников | - | 3.1 | 3.4 | 3.0 | 3.3 | 3.2 | 3.5 | 3.3 |
| Работа электриков | - | 3.2 | 3.4 | 3.2 | 3.4 | 3.2 | 3.5 | 3.4 |
| Отношение работников ЖЭУ к жильцам | - | 3.4 | 3.5 | 3.1 | 3.3 | 3.2 | 3.5 | 3.1 |
| Содержание лифта | - | 3.3 | 3.4 | 3.7 | 3.4 | 3.4 | 3.3 | 3.7 |
| Чистота возле мусоропровода | - | 3.2 | 3.4 | -- | 3.4 | -- | 3.2 | -- |
| В среднем | 2.8 | 3.3 | 3.5 | 3.3 | 3.4 | 3.4 | 3.5 | 3.6 |

На Демонстрационном проекте-1 средняя оценка всех стандартных направлений жилищного обслуживания за первый год работы выросла с 2.8 до 3.5, или в 1.25 раза. В течение следующего года при работе частно-административной организации рост оценки прекратился. На Демонстрационном проекте-2 средняя оценка в апреле 1994 г. составила 3.3, в октябре 1994 г. - 3.4, в мае 1995 г. - 3.6.

На рис. 6.9 показана динамика годовых темпов роста средней оценки жилищного обслуживания по обоим Демонстрационным проектам.

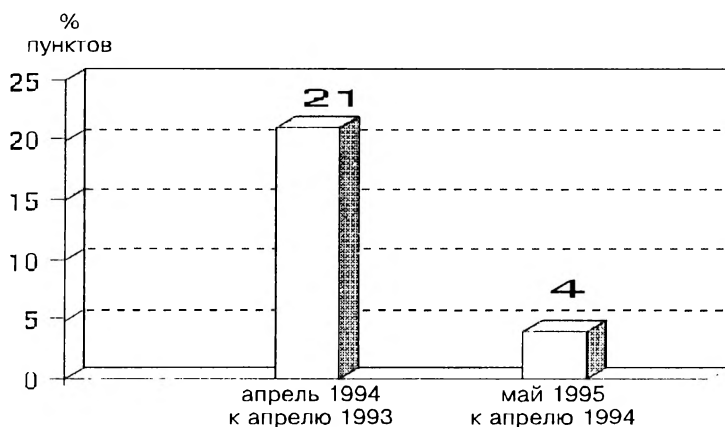


Рис. 6.9. Динамика годовых темпов роста средней оценки уровня жилищного обслуживания на Демонстрационных проектах, г. Новосибирск, 1993-1995

Данные по двум Демонстрационным проектам наглядно показывают резкое уменьшение темпов роста средней оценки уровня жилищного обслуживания при переходе от менеджерских компаний к организациям частно-административного типа.

Низкая эффективность жилищных организаций на Демонстрационных проектах в рассматривавшийся период была связана с воспроизведением административной модели управления и свойственных ей дефектов.

Таким образом, вопреки замыслу реформы основным типом предприятий в 1993-1995 гг. стали не организации чисто

рыночного типа, живущие по правилам рыночной экономики, а специфические организации частно-административного типа. Причиной метаморфозы рыночных форм в условиях реформирования раздаточной экономики являлось сохранение природы институциональной среды, в которой не развился институт частной собственности. В свою очередь, причиной этого послужило исчерпание приватизационного потенциала в ходе рыночной реформы. При этом основным фактором такого исчерпания выступил коммунальный характер материально-технологической среды, который в ходе рыночной реформы даже усилился.

Исчерпание приватизационного потенциала и осознание неэффективности частно-административных организаций, представлявших собой лишь метаморфозу рыночных форм, являются свидетельствами окончания первого периода реформы раздаточной экономики. Суть этого периода состояла в попытке внедрения альтернативных экономических институтов и во все большем общественном понимании нецелесообразности развития в этом направлении.

§3. Модернизация института государственной собственности

С середины 90-х гг. центр тяжести реформирования раздаточной экономики все больше стал переноситься с внедрения рыночных институтов на модернизацию института государственной собственности. В жилищном хозяйстве этот процесс был начат с реформы системы владения и финансирования государственного жилья. Жилищный фонд местных советов на территории городов был объявлен муниципальной собственностью. Соответственно финансирование этого фонда стало осуществляться за счет муниципальных бюджетов. Муниципалитеты получили право самостоятельно определять объемы финансирования, порядок выделения средств, размеры ставок квартирной и арендной платы и других платежей в соответствии с правилами, устанавливаемыми на федеральном уровне.

Следствием передачи прав владения жилищным фондом на уровень муниципалитетов стала необходимость преобразования системы управления содержанием жилья. Вместо общегосударственной структуры необходимо было создать муниципальные структуры управления.

В 1991 г. в г. Новосибирске верхнее звено административного управления содержанием жилья на уровне города (ПЖРУ) было ликвидировано, а финансовая и материальная самостоятельность была передана районным Производственным жилищно-ремонтным трестам (ПЖРТ). Каждый из них обслуживал от 80 тыс. до 1 млн. 200 тыс. кв. м жилой площади муниципального жилищного фонда.

В 1992 г. на базе ликвидированного ПЖРУ при мэрии был воссоздан Комитет жилищно-коммунального хозяйства (КЖКХ), общей функцией которого являлась координация положения в отрасли. Задачами КЖКХ являлась подготовка предложений по объемам финансирования районных трестов, контроль выполнения общегородских мероприятий по подготовке жилищного фонда к зиме и т.п.. Обсуждался вопрос о передаче КЖКХ функций инспекции всего жилищного фонда города (как муниципального, так и других форм собственности).

В 1993 г. жилищный фонд, находящийся в муниципальной собственности города, был передан в полное хозяйственное ведение администрациям районов города. На основе Постановления N 129 мэрии г. Новосибирска от 01.02.1994 "О совершенствовании системы управления жилищно-коммунальным хозяйством города" администрациям районов были переданы функции заказчика жилищных услуг. С 1994 г. ПЖРТ были переименованы в Управления жилищного хозяйства (УЖХ), которые вошли в состав районных администраций. Статус бывших низовых звеньев трестов - их производственных служб и ЖЭУ - в этих решениях не был определен. Предполагалось, что ЖЭУ должны быть реорганизованы для выполнения заказов УЖХ по проведению текущего ремонта, эксплуатации жилья и внешнему благоустройству.

Таким образом, иерархическая система административного управления стала заменяться системой новых организаций, различающихся по своим задачам и функциям. Отно-

шения между ними уже не могли строиться на основе административной модели, а объективно требовали новых способов и методов управления. Другими словами, в ходе реформы жилищного хозяйства стали создаваться условия для распространения эффективной договорной модели управления, успешно апробированной в ходе рыночного эксперимента на Демонстрационных проектах.

В этот период Демонстрационные проекты по передаче обслуживания муниципального жилья менеджерам на конкурсной основе стали органической частью реформы жилищного хозяйства г. Новосибирска. Уже за первый год работы Демонстрационные проекты показали значительный внутренний потенциал контрактно-договорной модели управления, ее возможности для существенного улучшения качества обслуживания жильцов и жилых зданий. Идеи контрактно-договорных отношений получили большой отклик в среде руководителей жилищного хозяйства разных звеньев управления - от руководителей УЖХ до начальников ЖЭУ. Интервью с руководителями муниципальных жилищных организаций показали, что они внимательно следили за ходом Демонстрационных проектов и стремились использовать их приемы и формы работы. Большинство из них отмечали, что черты предложенной управленческой модели: финансовая самостоятельность нижних звеньев и контрактно-договорная система - являются адекватными для решения задач повышения качества обслуживания.

В условиях продолжающейся реформы городской структуры жилищного хозяйства в практике обслуживания муниципального жилья стали все шире использоваться новые экономические отношения. Особенно активно новые способы работы использовались в районах города, где проходили рыночные эксперименты. С осуществлением Демонстрационных проектов в этих районах была создана конкурентная среда в отрасли жилищного хозяйства, стимулирующая применение элементов договорной модели и повышение уровня жилищного обслуживания. Влияние процесса модернизации государственных организаций на качество их работы было выявлено на основе сопоставления результатов второго и третьего этапов мониторинга. Рост оценок удовлетворенности в реформируемых жилищных организациях города показывают данные табл.6.6.

Таблица 6.6

Динамика оценок удовлетворенности жильцов, обслуживаемых реформируемыми государственными организациями, г. Новосибирск, 1994-1995, %

| интервал оценки | апрель 1994 | май 1995 |
|-----------------|-------------|----------|
| от 2 до 3 | 17 | 10 |
| от 3 до 4 | 62 | 50 |
| от 4 до 5 | 21 | 40 |
| Итого | 100 | 100 |

За период с 1994 по 1995 гг. возросли оценки удовлетворенности жильцов жилищным обслуживанием. Доля неудовлетворенных потребителей уменьшилась с 17 до 10%, а доля удовлетворенных (с оценками 4 и выше) возросла с 21 до 40%.

Рост удовлетворенности жильцов был получен прежде всего за счет тех направлений, в которых преобразования происходили в наибольшей мере. Это иллюстрируется динамикой оценок основных направлений жилищного обслуживания.

Направления жилищного обслуживания разделяются на четыре группы работ. Первую группу образуют работы по внешнему благоустройству, то есть по работам по поддержанию санитарного состояния придомовой территории и мест общего пользования. Они представлены оценками чистоты дворов и чистоты подъездов (рис.6.10).

В государственных реформируемых организациях за период с апреля 1994 по апрель 1995 г. оценка чистоты дворов и подъездов в среднем выросла с 3.45 до 3.75, что соответствовало приросту 8% в месяц. В этот период ЖЭУ стали самостоятельно распоряжаться величиной фонда оплаты труда младшего обслуживающего персонала. Возникающая экономия фонда оплаты труда по этой категории работников в большей мере, чем раньше, стала использоваться в ЖЭУ для поощрения фактически занятых дворников и уборщиков, а не передаваться на уровень треста - вышестоящего звена управления. Тем самым была повышена трудовая мотивация рядовых работников, что способствовало росту качества их труда.

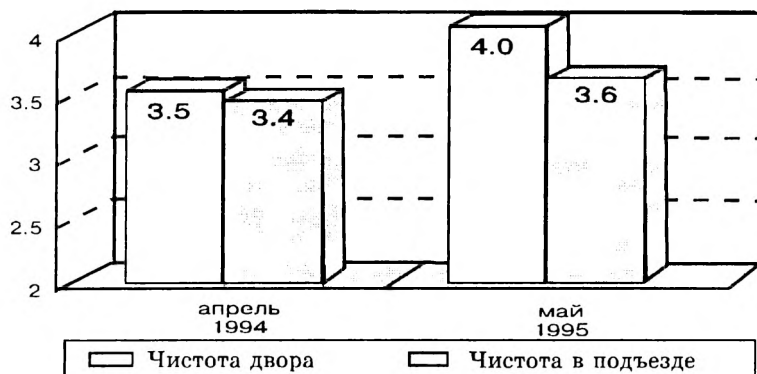


Рис. 6.10. Динамика средних оценок чистоты дворов и подъездов в ЖЭУ, соседних с Демонстрационными проектами, г. Новосибирск, 1994-1995

Следующая группа оценок характеризует отношение персонала ЖЭУ к жильцам. Отношение персонала обслуживающих организаций к жильцам является следствием экономических условий деятельности жилищных организаций: от того, какую долю составляют платежи населения в доходах организации, платят ли жильцы квартирную плату напрямую или вносят средства на счета вышестоящих организаций и т.д..

Динамика отношения к жильцам в государственных жилищных организациях показана на рис.6.11.

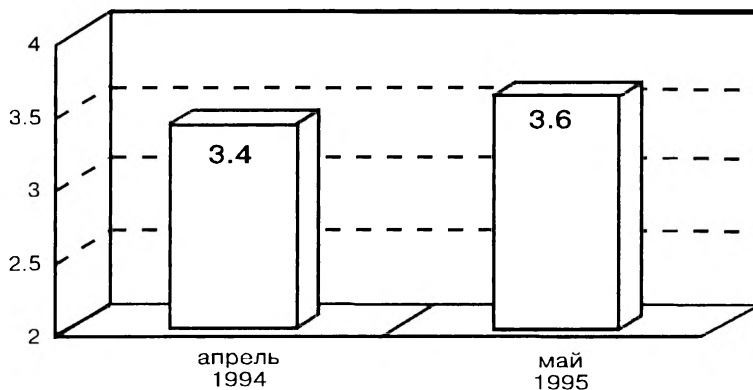


Рис. 6.11. Динамика оценок отношения к жильцам в ЖЭУ, соседних с Демонстрационными проектами, г. Новосибирск, 1994-1995

Улучшение отношения персонала к жильцам в государственных организациях было связано в первую очередь с тем, что за период с апреля 1994 г. по май 1995 г. доля квартирной платы в доходах жилищных организациях выросла в несколько раз и стала составлять самую значительную часть поступлений. Также изменился порядок внесения квартирной платы - вместо внесения в сберкассы на счета жилищных трестов жильцы стали осуществлять платежи непосредственно в кассу ЖЭУ. Порядок сбора и рост квартирной платы усилили финансовую зависимость ЖЭУ от того, внесут ли жильцы вовремя квартирную плату. Это стимулировало более внимательное отношение персонала ЖЭУ к жильцам и улучшение выполнения поступающих заявок.

Динамика качества выполнения заявок, являющегося следующим направлением работы ЖЭУ, показана в табл.6.7.

Таблица 6.7
Качество выполнения заявок сантехниками и электриками в ЖЭУ, соседних с Демонстрационными проектами, г. Новосибирск, 1994-1995

| Доля заявок, % | апрель 1994 | май 1995 |
|---------------------------------------|-------------|----------|
| выполненных сразу | 53 | 56 |
| выполненных после повторных обращений | 15 | 12 |
| невыполненных | 32 | 32 |
| всего | 100 | 100 |

За 1994-1995 гг. структура выполнения заявок в реформируемых государственных жилищных организациях несколько улучшилась. Доля заявок, выполненных сразу же после первого обращения, увеличилась с 53 до 56%.

Четвертая группа оценок касается уровня обслуживания лифтового хозяйства и мусоропроводов. В этой работе участвуют как персонал жилищных организаций - лифтеры и мусоропроводчики, так и смежные организации, обслуживающие лифты и специализирующиеся на вывозе мусора. Поэтому уровень оценки содержания лифта и чистоты возле мусоро-

провода в значительной мере зависит от условий взаимодействия со смежниками.

Динамика оценок содержания лифтов и мусоропроводов в государственных организациях показана на рис.6.12.

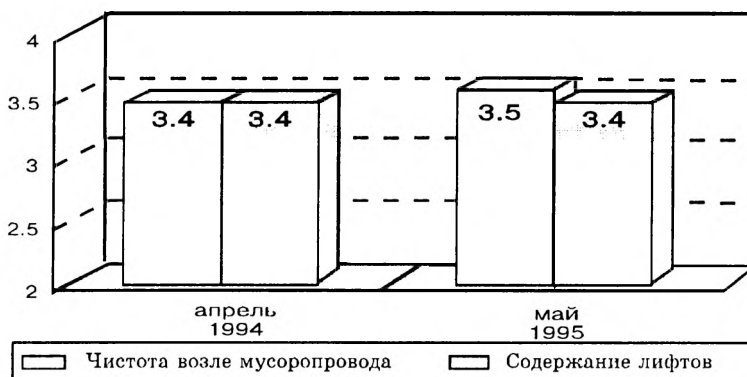


Рис.6.12. Динамика средних оценок содержания лифтов и чистоты возле мусоропроводов в ЖЭУ, соседних с Демонстрационными проектами, г. Новосибирск, 1994-1995

В этот период отношения жилищных организаций со смежниками стали строиться на основе взаимных договоров, что привело к более четкому выполнению смежными организациями своих обязательств. Это привело к росту оценки чистоты возле мусоропроводов. В среднем в период с апреля 1994 по май 1995. эта оценка выросла с 3.4 до 3.5.

В целом анализ оценок удовлетворенности жильцов, а также уровня и качества жилищного обслуживания реформируемых государственных организаций показал, что в результатах их деятельности наметились позитивные тенденции. В то же время запросы жильцов в полной мере еще не удовлетворялись. Не выполнялась каждая третья заявка жильцов, средняя оценка уровня обслуживания не дотягивала до 4, доля жильцов, неудовлетворенных или не вполне удовлетворенных уровнем жилищного обслуживания, продолжала составлять значительную величину - 60%.

Тормозом дальнейшего развития жилищного обслуживания являлось сохранение элементов административной модели управления, что во все большей мере стало осознаваться в законодательной и повседневной хозяйственной практике. Продолжение реформы государственной системы управления в жилищном обслуживании было связано с полным отказом от административной модели управления и заменой ее договорной управленческой моделью. Реализация такой модели, показанная в ходе рыночных экспериментов на Демонстрационных проектах, представила эффективный образец формирования отношений между муниципальным собственником жилищного фонда как заказчиком жилищных услуг и самостоятельной обслуживающей организацией, созданной на базе ЖЭУ, как подрядчиком.

Другими словами, Демонстрационные проекты, замысел которых состоял в отработке рыночных форм и методов хозяйствования, по сути продемонстрировали возможности и механизмы эффективного функционирования организаций в условиях раздаточной экономики. Прообразом нового типа организаций, наиболее адекватных преобразуемой раздаточной экономике, явились менеджерские компании.

Модель менеджерских компаний, отработанная в экспериментальной среде, в значительной мере воплотилась в создаваемых в городе муниципальных унитарных предприятиях (МУП) для обслуживания городского жилищного фонда. МУПы являлись "прямыми наследниками" Демонстрационных проектов, поскольку использовали разработанные в ходе их реализации юридические документы - Уставы предприятий и Договоры на управление, а также отработанные правила выделения из структуры районных жилищных организаций и механизмы функционирования.

Первая организация нового типа - муниципальное предприятие "Жилищник" - была создана в городе в 1994 г. на базе одного из ЖЭУ. В соответствии с новым Гражданским Кодексом Российской Федерации (ст.113,114) это предприятие с июля 1995 г. имеет статус муниципального унитарного предприятия. Такого рода предприятия являются новой законодательной формой в сфере управления муниципальной собственностью.

Основными чертами жилищной организации в форме муниципального унитарного предприятия являются следующие:

- предприятие создается в сфере управления муниципальным имуществом;
- предприятие не наделяется правом собственности на закрепленное за ним имущество;
- унитарный характер предприятия означает, что его имущество не может быть разделено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками предприятия;
- предприятие основывается на праве хозяйственного ведения, то есть все доходы, связанные с использованием закрепленного имущества, являются доходами собственника имущества;
- предприятие не имеет вышестоящего органа управления, единственным управленческим органом унитарного предприятия является его руководитель;
- руководитель предприятия назначается собственником имущества.

Жилищные организации в форме муниципальных унитарных предприятий в наибольшей мере соответствуют особенностям институциональной среды в раздаточной экономике. Они подразумевают:

во-первых, безвозмездное наделение производственными и материальными фондами, положенными на содержание обслуживаемого жилищного фонда,

во-вторых, финансирование за счет средств, принадлежащих муниципальному бюджету (в виде собираемой предприятием арендной и квартирной платы и в виде дотации) в соответствии с нормативным регулированием;

в-третьих, необходимость выполнения нормативного стандарта обслуживания, определяемого государственными органами и объемами выделяемого финансирования.

В то же время новая государственная форма жилищной организации использует уже не административную, а договорную модель управления. Ее элементами являются:

1) юридическая самостоятельность и наличие собственного расчетного счета в банке как у заказчика, так и у подрядчика жилищных услуг;

2) договор на управление, заключенный между собственником жилищного фонда - районной администрацией, выполняющей функции заказчика, и муниципальным унитарным предприятием, выполняющим функции подрядчика;

3) срочный характер договора и возможность его расторжения при несоблюдении сторонами условий договора;

4) контракт районной администрации с руководителем муниципального унитарного предприятия, что обособляет издержки управления от средств, предназначенных на жилищное обслуживание.

Описанный тип государственно-договорных жилищных организаций сочетает в себе доказавшую свою эффективность договорную модель управления с государственной организационно-правовой формой. При этом в государственно-договорных организациях блокируется перераспределительно-бюрократический финансовый механизм, имевший место в государственно-административных организациях и сохраняющийся в типе частно-административных организаций.

Результаты третьего этапа мониторинга показали, что в МУПах в полной мере проявляются те же тенденции роста эффективности, которые были характерны для Демонстрационных проектов в экспериментальной стадии. Так, в МУПах существенно изменяются пропорции расходования государственных средств, предназначенных на жилищное обслуживание. Доля фонда оплаты труда в структуре всех расходов уменьшается, в то время как доля фонда на проведение ремонтных работ возрастает. Уровень заработной платы работников превышает уровень оплаты труда при административной модели управления, при этом укомплектованность кадрами возросла. На основе конкурсного отбора в сферу жилищного обслуживания привлекается квалифицированный персонал. Издержки управления в муниципальных унитарных предприятиях по сравнению с УЖХ существенно уменьшаются, так как отсутствует верхний уровень управления. Оценка работы руководителя МУПа определяется уровнем жалоб жильцов, направляемых ими заказчику жилищ-

ного обслуживания. Превышение уровня жалоб является основанием для уменьшения платы за управление, выплачиваемой руководителю муниципального унитарного предприятия. Все это вместе взятое приводит к росту качества обслуживания государственного жилья.

Поиск наиболее эффективных форм для обслуживания муниципального жилья постоянно идет как в реформирующихся странах Восточной Европы, так и в западных странах, обладающих значительным общественным жилищным сектором, например, в Англии и Франции. Целью этого поиска является нахождение такой формы, которая "сочетает в себе независимость и гибкость с ответственностью за использование общественных средств"³⁰, в то же время "обеспечивая определенную степень общественной ответственности, избегает бюрократии, с одной стороны, и излишнего риска, иногда с катастрофическими последствиями, с другой"³¹. Государственно-договорные организации, создание которых происходит на начальном этапе модернизации института государственной собственности в России, в полной мере отвечают таким критериям.

Создание государственно-договорных организаций является следствием первого этапа реформ, в ходе которого внедрялись многочисленные рыночные институциональные элементы - от попыток формирования частной собственности до использования трудовых контрактов. В ходе взаимодействия рыночных элементов с раздаточной макроэкономической средой произошло рождение институционально устойчивого типа новых организаций, способных наилучшим образом обеспечить эффективное функционирование раздаточной экономики на новом этапе ее развития.

Результаты институциональных изменений в ходе рыночных преобразований, которые начали проявляться с середины 90-х гг., схематически представлены на рис.6.13.

³⁰ P. Willmot, A. Murie. *Polarisation and Social Housing*. - London: Policy Studies Institut. - 1988. - С.23.

³¹ Там же. С.157

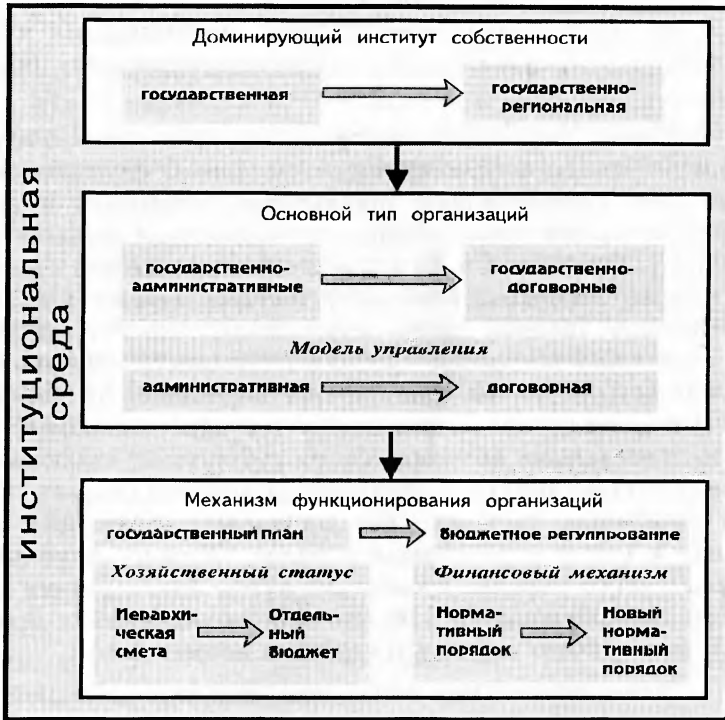


Рис. 6.13. Обновление институциональной среды раздаточной экономики России

Первым важным результатом является глубокое преобразование института государственной собственности. В ходе институциональной модернизации произошло разделение государственной собственности на федеральный, областной (краевой и т.п.) и муниципальный уровни. В связи с этим кардинально изменилась экономическая роль государства. Государственные органы разного уровня стали выполнять роль заказчика для всех отраслей общественного производства.

Вторым результатом является формирование новой управленческой модели взамен административной модели управления, уже не справлявшейся с задачами организации усложнившегося общественного воспроизводства. Новая договорная модель управления предусматривает, что государственные органы, выступая в роли заказчика, заключают договоры с государственно-договорными организациями различ-

ных организационно-правовых форм, выступающими в роли подрядчика по выполнению услуг или производству продукции.

Третий результат институциональных преобразований заключается в становлении нового механизма функционирования всех хозяйственных организаций, поскольку государственное планирование заменилось бюджетным регулированием. Государственный план в финансовом отношении представлял собой иерархическую смету государственных доходов и расходов, в которой сметы нижестоящих экономических звеньев являлись составной частью смет вышестоящих экономических структур. Бюджетное регулирование предполагает установление правил использования государственных ресурсов самостоятельными экономическими субъектами, являющимися юридическими лицами и имеющими отдельный бюджет. Основу бюджетного регулирования составляют договорные отношения и новый нормативный порядок. Формирование нового нормативного порядка происходит путем фиксирования спонтанно складывающихся эффективных экономических пропорций, замещающих систему устаревших нормативов.

Такие перспективы обновления институциональной среды раздаточной экономики России определяются внутренней логикой современных процессов. В жилищном хозяйстве движением в этом направлении является создание государственно-договорных организаций (например, в виде МУП), Указ Президента России, который вводит “разделение функций заказчика и подрядчика при эксплуатации жилищного фонда и ...переход на договорные отношения между организациями, выполняющими эти функции”³², проект федерального закона “О жилищно-коммунальном хозяйстве”, определяющий направления институциональных преобразований применительно к жилищной сфере.

³² Указ Президента Российской Федерации от 29 марта 1996 г. N 432 “О развитии конкуренции при предоставлении услуг по эксплуатации и ремонту государственного и муниципального жилищных фондов”

* * *

Результатом рыночных преобразований экономики России в 90-е гг. является не становление и развитие рыночных отношений, а обновление институциональной раздаточной среды. Это парадоксальное на первый взгляд заключение базируется на историческом анализе институционального развития России и на данных экономико-социологического мониторинга современного этапа реформ. Распространение выводов, полученных в ходе мониторинга рыночного эксперимента в жилищном хозяйстве на всю российскую экономику, обусловлено идентичностью институционального устройства всех отраслей государственного хозяйства в определенный исторический период.

Заключение

Раздаток и рынок представляют собой две альтернативные институциональные системы, складывающиеся в разных обществах для организации хозяйственной жизни. Как раздаточная, так и рыночная экономика должны обеспечивать эффективное производство продуктов и услуг в соответствии с потребностями населения. Если классическим образцом рыночной экономики являются США, то ярким представителем экономики раздаточного типа является Россия. Причины формирования того или иного типа экономики лежат в характеристиках природной среды и способах ее освоения, сложившихся в начальные периоды истории каждого государства. В ходе развития каждая из экономик усиливает присущие ей черты, а целесообразность соответствующего экономического устройства надежно закрепляется в сознании и общественных ценностях поколений.

Для всех хозяйственных систем, функционирующих по законам рыночной или раздаточной экономики, характерно циклическое развитие. Каждый институциональный цикл характеризуется своими экономическими институтами, типами организаций и моделями управления, в наибольшей мере позволяющими в конкретных исторических условиях реализоваться основным экономическим законам и обеспечить стабильное экономическое развитие. В рыночной экономике такая институциональная среда обеспечивает реализацию закона соответствия спроса и предложения, а в раздаточной экономике - закона балансировки потоков сдач и раздач для всех секторов государственного хозяйства.

В те периоды, когда сложившиеся элементы институциональной среды перестают обеспечивать действие основных экономических законов, хозяйственная система и все ее отрасли вступают в фазу кризиса, а система экономических отношений - в период институциональных изменений. Общей чертой таких периодов является апробирование и внедрение институциональных элементов экономик альтернативного типа, которые позволяют выйти из кризиса. Например, после глубокого кризиса 30-х гг. в странах с рыночной экономикой

стали активно использоваться методы государственного регулирования, характерные для раздаточных экономик.

В ходе исторического развития раздаточной экономики России в периоды институциональных изменений также происходило внедрение способов организации экономической жизни из современного опыта экономик рыночного типа. При этом обычно заимствовались и названия новых типов организаций и методов хозяйствования, вплоть до перенесения названия этих исторических периодов в экономическую историографию России. Например, период институциональных изменений раздаточной экономики России XIII-XV вв. назван феодализмом³³, а период конца XIX-начала XX вв. - капитализмом³⁴.

Окончанием периода институциональных изменений и началом нового цикла являлось нахождение новой модели управления и обновление всех элементов институциональной среды. Это позволяло в изменившихся исторических условиях обеспечивать действие основных экономических законов и рост экономической эффективности. Например, сутью предыдущего периода институциональных изменений экономики России, который продолжался с конца XIX в. до начала 30-х гг. XX в., являлся переход от крепостной модели управления к административной. В свою очередь, содержанием современного периода институциональных изменений, названного периодом рыночных реформ, является замена неэффективной административной модели управления и формирование нового механизма, регулирующего и балансирующего потоки сдач - раздач.

Неэффективность административной модели управления в период кризиса раздаточной экономики была вызвана характером развившегося в 70-80-е гг. перераспределительно-бюрократического финансового механизма. Действие перераспределительно-бюрократического механизма, впервые описанное в данной книге, объективно привело к разбуханию управленческих издержек, уменьшению средств для основной про-

³³ Павлов-Сильванский И.П. Феодализм в России. - М.:Наука, 1988. - С.482.

³⁴ Ленин В.И. Развитие капитализма в России. - // Полн.собр.соч. - Т.2. - С.542.

изводственной деятельности, нарушению трудовой мотивации массовых групп работников и снижению эффективности общественного воспроизводства.

Современный период рыночных преобразований раздаточной экономики России продемонстрировал закономерности институционального обновления. На первой стадии происходит процесс внедрения альтернативных экономических институтов. В этот период институциональная среда характеризуется наличием элементов как рыночной, так и раздаточной природы, а также их разнообразных комбинаций, существующих на равных основаниях. Одни из них оказываются институционально устойчивыми и соответствуют раздаточной природе макроэкономической среды, другие вступают в противоречие с коммунальным характером материально-технологической среды и преобладающим этатизационным потенциалом населения. Содержанием второй стадии институционального обновления является модернизация базового института государственной собственности на основе устойчивых сочетаний институциональных элементов.

Эти закономерности были подтверждены результатами проведенного экономико-социологического мониторинга рыночного эксперимента в 1993-1996 гг.

На первой стадии попытка внедрения института частной собственности привела к возникновению организаций частно-административного типа, сочетающих в себе рыночную хозяйственную форму и свойственную кризисному этапу раздаточной экономики административную модель управления. В таких организациях разрушительное действие перераспределительно-бюрократического финансового механизма усугубилось частной формой, блокирующей контроль государства за использованием оставшихся в их распоряжении государственных ресурсов.

В этот период создание условий для развития приватизационного потенциала населения, например, в приватизации жилья, не привело в массовом масштабе к созданию значительной группы частных собственников. Накануне рыночных преобразований приватизационный потенциал охватывал менее 40% населения и был исчерпан в течение первых трех лет рыночной реформы.

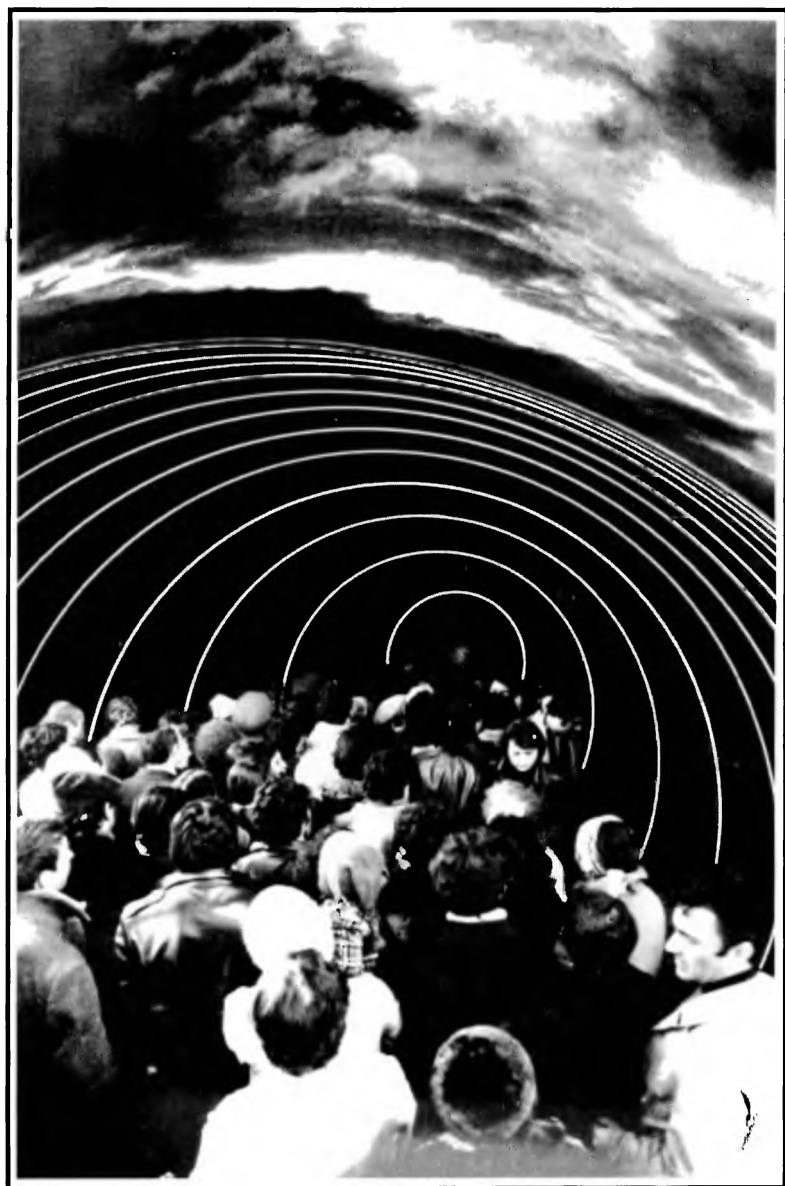
Вторая стадия институционального обновления раздаточной экономики России начинается в 1996 г. с образования нового типа государственно-договорных организаций, сочетающих государственную организационно-правовую форму, характерную для раздаточной экономики и модель управления, привнесенную рыночными экспериментами.

Сутью новой договорной модели управления является строгое юридическое обособление органов, распределяющих государственные ресурсы, и организаций, использующих эти ресурсы для выполнения предусмотренных договором работ. Таким образом, разделяются функции заказчика, закрепляемые за федеральными, региональными и муниципальными органами, и функции подрядчика, переданные государственно-договорным организациям (казенным предприятиям, муниципальным унитарным предприятиям и т.п.).

В книге обоснована гипотеза о содержании современного периода институциональных изменений раздаточной экономики России. Его сутью является модернизация института государственной собственности, переход от административной модели управления с государственным планом в качестве основного регулирующего механизма к договорной модели управления, при которой балансирование потоков сдач и раздач осуществляется посредством бюджетного регулирования. Одновременно обновляются прежние механизмы обратной связи в виде жалоб населения и создаются новые, к которым прежде всего относятся выборы представителей законодательной и исполнительной власти на многопартийной основе. Тем самым происходит институциональное обновление современной раздаточной экономики, что открывает ей пути дальнейшего развития.

Авторы ставят перед собой задачу подтверждения этой гипотезы в рамках новой теории институционального развития раздаточных экономик, ярким представителем которых является Россия.

Приложения



1. Экспертная анкета
"Оценка технического состояния дома"
2. Анкета-интервью
"Оценка качества жилищного обслуживания"
3. Методика построения выборки городского обследования
4. Анкета мониторинга отношения жильцов к состоянию жилищного обслуживания
5. Методическое обеспечение мониторинга
6. План организации Демонстрационного проекта
7. Договор на управление между КЖКХ и предприятием "Центр-Сирена"
(Демонстрационный проект-1, 1993)
8. Устав муниципального унитарного предприятия
"Жилищник"
9. Договор на управление между районной администрацией и муниципальным унитарным предприятием "Жилищник"(1995)

Приложение 1

**Экспертная анкета
"Оценка технического состояния дома"**

| | |
|---|----------------------|
| Номер анкеты | <input type="text"/> |
| Район | <input type="text"/> |
| ЖЭУ N | <input type="text"/> |
| Улица | <input type="text"/> |
| Номер дома | <input type="text"/> |
| Число этажей | <input type="text"/> |
| Число подъездов | <input type="text"/> |
| Материал стен | |
| 1. панельные 2. кирпичные 3. каменные . | <input type="text"/> |
| Дата проведения обследования | <input type="text"/> |

1. СОСТОЯНИЕ ФУНДАМЕНТА

(определяется визуальным путем при обходе здания снаружи)

- наличие дефектов, угрожающих обрушению здания: вертикальные или косые трещины по всему цоколю, сырые пятна на поверхности цоколя, местные разрушения блоков, видна арматура, разрушение кирпичной кладки приямков, крылец, отсутствие решеток 2
- мелкие дефекты фундамента (трещины), не угрожающие разрушению здания 3
- хорошее состояние фундамента 4

2. СОСТОЯНИЕ СТЕН

(определяется визуальным путем при обходе здания снаружи)

- промерзание стен, отсутствие раствора в стыках, мокрые пятна, крупные разрушения, сильные нарушения отделочного слоя 2
- стены в удовлетворительном состоянии (частичные нарушения) 3

3. НАЛИЧИЕ ВОДОСТОКОВ

(определяется визуальным путем при обходе здания снаружи)

- массовые повреждения и отсутствие водостоков 2
- недостаточное количество, частичные повреждения 3
- водостоки в хорошем состоянии 4

4. СОСТОЯНИЕ БАЛКОНОВ, ЛОДЖИЙ

(определяется визуальным путем при обходе здания снаружи)

- обратный уклон (к зданию) балконов, лоджий, крупные повреждения ограждающей решетки, выступает открытая арматура, массовые и крупные разрушения плит. 2
- балконы и лоджии в удовлетворительном состоянии (повреждение гидроизоляционного слоя, отдельные трещины в плитах) 3
- лоджии и балконы в хорошем состоянии 4

5. СОСТОЯНИЕ КОЗЫРЬКОВ

число оценок = числу подъездов

(определяется визуальным путем при обходе здания снаружи)

- полностью разрушен козырек 2 2 2 2 2
- козырек частично поврежден 3 3 3 3 3
- козырек в хорошем состоянии 4 4 4 4 4

6. СОСТОЯНИЕ НАРУЖНОГО ОСВЕЩЕНИЯ

(определяется визуальным путем при обходе здания снаружи и проверяется включением выключателей)

- массовое отсутствие освещения 2
- частичное отсутствие освещения 3
- освещение в хорошем состоянии 4

7. ОСВЕЩЕНИЕ И ПОЭТАЖНЫЕ ЩИТКИ В ПОДЪЕЗДЕ

число оценок = числу подъездов

(определяется при заходе в подъезды визуально и включением выключателей)

- открытые щитки в массовом количестве, отсутствие освещения 2 2 2 2 2
- частичные нарушения 3 3 3 3 3
- освещение в хорошем состоянии 4 4 4 4 4

8. СОСТОЯНИЕ ПОДЪЕЗДОВ: пол, стены, окна, двери, тамбур

число оценок = числу подъездов

(определяется визуальным путем при обходе подъездов с первого до последнего этажа)

- | | | | | | |
|--|---|---|---|---|---|
| • крупные повреждения пола, часто встречающееся отсутствие рам или остекления, сырые пятна на стенах, массовое отслоение отделочного слоя со шпаклевкой, отсутствие дверных коробок, их поражение гнилью | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| • частичные повреждения элементов подъезда | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| • подъезд в хорошем состоянии | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 |

9. СОСТОЯНИЕ КРОВЛИ

число оценок = числу подъездов

(определяется путем опроса жильцов в квартирах верхних этажей)

- | | | | | | |
|--|---|---|---|---|---|
| • сильные протечки и течи в квартирах и подъездах | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| • мелкие протечки, сырые пятна в квартирах и подъездах | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| • отсутствие течей и протечек в квартиры и подъезды | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 |

10. ТЕХНИЧЕСКОЕ СОСТОЯНИЕ ПОДВАЛОВ

число оценок = числу подъездов

(определяется визуально при заходе в подвалы)

- | | | | | | |
|--|---|---|---|---|---|
| • подвал затоплен, имеются крупные разрушения пола | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| • подвал в удовлетворительном состоянии (следы сырости, пожара) | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| • подвал в хорошем состоянии (сухой, стены и пол в нормальном состоянии) | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 |

11. САНИТАРНОЕ СОСТОЯНИЕ ПОДВАЛОВ

число оценок = числу подъездов

(определяется визуально при заходе в подвалы)

- | | | | | | |
|--|---|---|---|---|---|
| • не заделаны подвальные окна, отсутствуют двери в подвал, отсутствуют запоры, подвал захламлен, отсутствует освещение | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| • нарушения частичны (менее 50%), имеется мусор | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| • все требования выполнены | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 |

12. СОСТОЯНИЕ ИНЖЕНЕРНОГО ОБОРУДОВАНИЯ: отопление, водоснабжение, канализация

число оценок = числу подъездов
(определяется визуально при заходе в подвалы)

- | | | | | | |
|--|---|---|---|---|---|
| • течи, массовое отсутствие теплоизоляции, ржавчина на трубопроводе, отсутствие пробок и ревизий на канализационном трубопроводе | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| • оборудование в удовлетворительном состоянии (частичные нарушения) | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| • оборудование в хорошем состоянии | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 |

Расчет итоговой оценки :

1. СОСТОЯНИЕ ФУНДАМЕНТА _____
 2. СОСТОЯНИЕ СТЕН _____
 3. НАЛИЧИЕ ВОДОСТОКОВ _____
 4. СОСТОЯНИЕ БАЛКОНОВ, ЛОДЖИЙ _____
 5. СОСТОЯНИЕ КОЗЫРЬКОВ _____ : _____ = _____
 6. СОСТОЯНИЕ НАРУЖНОГО ОСВЕЩЕНИЯ _____
 7. ОСВЕЩЕНИЕ И ПОЭТАЖНЫЕ ЩИТКИ В ПОДЪЕЗДЕ
_____ : _____ = _____
 8. СОСТОЯНИЕ ПОДЪЕЗДОВ: _____ : _____ = _____
 9. СОСТОЯНИЕ КРОВЛИ _____ : _____ = _____
_____ : _____ = _____
 10. ТЕХНИЧЕСКОЕ СОСТОЯНИЕ ПОДВАЛОВ _____ : _____ = _____
 11. САНИТАРНОЕ СОСТОЯНИЕ ПОДВАЛОВ _____ : _____ = _____
 12. СОСТОЯНИЕ ИНЖЕНЕРНОГО ОБОРУДОВАНИЯ
_____ : _____ = _____
- Итоговая оценка** _____ = _____

Спасибо Вам!

Приложение к анкете
"Оценка технического состояния дома"

Инструкция эксперту для оценивания технического состояния жилых домов на Демонстрационных проектах

1. СОСТОЯНИЕ ФУНДАМЕНТА

- 2 - наличие крупных трещин по всему цоколю; местное разрушение блоков до арматуры; выщелачивание раствора в швах между блоками на глубину до 10 см; разрушение кирпичной кладки приямков, крылец, отсутствие решеток на приямках, отслоение и разрушение защитного слоя штукатурки в более чем 2/3 случаев
- 3 - частичное разрушение блоков, частичное выщелачивание раствора в швах между блоками; разрушение кирпичной кладки приямков, крылец, отсутствие решеток на приямках, разрушение защитного слоя штукатурки в менее чем 1/3 случаев
- 4 - отсутствие замечаний или мелкие незначительные поверхностные нарушения в цоколе

2. СОСТОЯНИЕ СТЕН

- 2 - местами полное отсутствие раствора в стыках; глубокие раскрытия трещин и выбоин; промерзание стыков панелей, сильные нарушения отделочного слоя и мокрые пятна в более чем 2/3 случаев
- 3 - местами выбоины в отделочном слое; отслоение и выкрашивание раствора в стыках и нарушения отделочного слоя, мокрые пятна в менее чем 1/3 случаев
- 4 - отсутствие замечаний или мелкие незначительные нарушения поверхности стен

3. ВОДОСТОКИ И ЛИВНЕВАЯ КАНАЛИЗАЦИЯ

- 2 - отсутствие и повреждения трубопроводов в более чем 1/3 случаев, замачивание стен, цоколя и основания фундамента через наружную и внутреннюю ливневую канализацию
- 3 - частичные повреждения трубопроводов ливневой канализации в менее чем 1/3 случаев
- 4 - отсутствие замечаний или мелкие незначительные нарушения

4. СОСТОЯНИЕ БАЛКОНОВ И ЛОДЖИЙ

- 2 - обратный уклон (к зданию) балконов и лоджий, крупные повреждения ограждающей решетки, оголенность металлических консолей, выступы открытой арматуры в более чем 1/3 случаев, сквозные трещины
- 3 - отдельные повреждения ограждающей решетки, частичная оголенность металлических консолей, выступы открытой арматуры в менее чем 1/3 случаев
- 4 - отсутствие замечаний или мелкие незначительные дефекты

5. СОСТОЯНИЕ КОЗЫРЬКОВ

- 2 - полностью разрушен козырек, сквозные трещины и пробоины, выступ открытой арматуры, прогибы плиты
- 3 - мелкие трещины, нарушения в структуре плиты, незначительный контруклон к зданию
- 4 - отсутствие замечаний или мелкие незначительные дефекты

6. СОСТОЯНИЕ НАРУЖНОГО ОСВЕЩЕНИЯ

- 2 - отсутствие освещения над подъездами в более чем в 1/3 случаев, оголенная проводка
- 3 - отсутствие освещения подъездов, отсутствие плафонов в менее чем 1/3 случаев
- 4 - наличие освещения на всех подъездах

7. ОСВЕЩЕНИЕ И ПОЭТАЖНЫЕ ЩИТКИ В ПОДЪЕЗДЕ

- 2 - отсутствие освещения в подъезде, открытые щитки и/или отсутствие плафонов на более чем 1/3 этажей
- 3 - отсутствие освещения в подъезде, открытые щитки и/или отсутствие плафонов на менее чем 1/3 этажей
- 4 - наличие освещения во всех подъездах

8. СОСТОЯНИЕ ПОДЪЕЗДОВ

- 2 - а) полы: глубокие выбоины, отставание покрытий на более чем 1/3 площади
б) стены: сырые пятна на стенах, отслоение отделочного слоя со шпаклевкой, вздутия, выпучивание и отпадения штукатурки в более чем 1/3 случаев
в) окна: поражение оконных блоков гнилью в более чем 2/3 случаев, отсутствие рам или остекления

- г) лестницы: разрушения до арматуры, сквозные трещины, нарушения ограждений в более чем 1/3 случаев
- 3 - а) полы: выбоины, отставание покрытий на 1/3 площади
- б) стены: нарушения отделочного слоя, подтеки менее чем на 2/3 площади
- в) окна: дефекты оконных блоков, неполное остекление окон (один переплет) в 1/3 случаев
- г) лестницы: выбоины, сколы и трещины, нарушения ограждений в менее чем 1/3 случаев
- 4 - отсутствие замечания или мелкие незначительные дефекты

9. СОСТОЯНИЕ КРОВЛИ

- 2 - сильные течи в подъездах и квартирах
- 3 - протечки в подъездах и квартирах, сырые пятна
- 4 - отсутствие замечаний

10. ТЕХНИЧЕСКОЕ СОСТОЯНИЕ ПОДВАЛОВ

- 2 - затопление подвала, крупные разрушения пола более чем на 1/3 площади
- 3 - следы сырости, пожара, отсутствие запора на двери в подвал
- 4 - отсутствие замечаний или мелкие незначительные дефекты

11. САНИТАРНОЕ СОСТОЯНИЕ ПОДВАЛОВ

- 2 - отсутствие двери в подвал, отсутствие освещения, не заделаны подвальные окна, захламленность более чем 1/3 площади
- 3 - захламленность менее 1/3 площади, не заделаны подвальные окна в менее чем 1/3 случаев
- 4 - отсутствие замечаний или мелкие незначительные дефекты

12. СОСТОЯНИЕ ИНЖЕНЕРНОГО ОБОРУДОВАНИЯ: отопление, водоснабжение, канализация

- 2 - течи по трубопроводам и запорной арматуре, отсутствие тепло- и гидроизоляции, пробок и ревизий, проржавление на более чем 1/3 оборудования
- 3 - капельные течи, проржавление труб, отсутствие тепло- и гидроизоляции, пробок и ревизий на менее чем 1/3 оборудования
- 4 - отсутствие замечаний или мелкие незначительные дефекты

Приложение 2

**Анкета-интервью
"Оценка качества жилищного обслуживания"**

1. Номер анкеты _____
2. Код дома _____
3. Подъезд N _____
4. Этаж N _____
5. Квартира N _____

ИНТЕРВЬЮЕРУ:

Если вопрос оканчивается на ВОПРОСИТЕЛЬНЫЙ ЗНАК, подсказки НЕ зачитывать. Если в конце вопроса стоит ДВОЕТОЧИЕ, подсказки ЗАЧИТЫВАТЬ и предлагать выбрать из них.

6. Знаете ли Вы, что у вас начинается эксперимент, при котором обслуживанием Вашего дома и квартир будет заниматься не ЖЭУ, а специально созданная частная компания?

1. да, знаю хорошо ----->
2. слышал об этом ----->
3. не знаю ----->

"Давайте я Вам напомню, что..."

"Тогда я расскажу Вам, что..."

"...эксперимент проводится городскими властями с помощью американских специалистов, в рамках программы технической помощи России в проведении жилищной реформы. Целью эксперимента является создание частных эксплуатационных компаний, которые должны обеспечить лучшее, по сравнению с нынешними ЖЭУ, обслуживание жилого фонда. Предполагается, что стоимость услуг по обслуживанию пока не изменяется, а если изменится, то лишь по решению городских властей в отношении всего жилого фонда города. Эта частная компания предполагает работать в тесном контакте с жильцами, учитывать их интересы и мнение о качестве обслуживания.

Поэтому мы обращаемся к вам с вопросами о том, насколько Ваша семья удовлетворена сегодняшним уровнем обслуживания и качеством услуг, соответствуют ли они Вашим потребностям и Вашим возможностям, каковы Ваши пожелания в этой сфере"

7. Прежде всего, как Вы относитесь к такому эксперименту?
 1. хорошо
 2. безразлично
 3. плохо

8. Удовлетворены ли Вы нынешним состоянием жилищного обслуживания?
1. вполне удовлетворен
 2. не очень удовлетворен
 3. совсем не удовлетворен
 4. другое
9. Обращалась ли Ваша семья с какими-либо проблемами в ЖЭУ в прошлом году?
1. обращались _____> переходить к вопросу 11
 2. не обращались
10. Почему не обращались?
1. не было повода
 2. все сделали сами
 3. не имеет смысла обращаться
 4. другое

А теперь мы зададим Вам ряд конкретных вопросов о том, как Вас обслуживают сантехники, электрики, как работают уборщицы и др.

11. Сначала оцените, пожалуйста, как ведется обслуживание вашей квартиры СЛЕСАРЯМИ-САНТЕХНИКАМИ:
1. хорошо
 2. удовлетворительно
 3. неудовлетворительно
 4. другое
12. Обращалась ли Ваша семья к сантехникам в ЖЭУ в течение года?
1. не обращалась _____> переходить к вопросу 28
 2. обращалась

Перечислите, пожалуйста, за какими услугами Вы обращались и как быстро решались эти проблемы:

| | |
|---------------------|---|
| ИНТЕРВЬЮЕРУ: | <i>Ведите разговор и запись по каждой услуге отдельно</i> |
|---------------------|---|

13. Название услуги
- _____
14. Как была решена Ваша проблема:
1. решена сразу и качественно
 2. решена после неоднократного обращения
 3. решена после обращения к руководству
 4. не решена до сих пор _____> переходить к вопросу 18
15. Использовались ли при этом Ваш материал, детали, оборудование?
1. да
 2. нет

16. Заплатили ли Вы за эту услугу, и если да, то как:
1. нет _____> переходить к вопросу 18
 2. да, по квитанции
 3. да, по квитанции и дополнительно работнику
 4. да, напрямую работнику
17. Вспомните, пожалуйста, сколько Вы заплатили?
_____ руб.
2. другое
 1. бутылку спиртного
18. За какими еще услугами слесарей-сантехников Вы обращались в ЖЭУ в прошлом году? (если больше не обращались, переходить к вопросу 28)

***** Блок вопросов с N13 по N18 повторяется в тексте дважды с номерами 19-27**

28. А теперь оцените, пожалуйста, как ведется обслуживание вашей квартиры ЭЛЕКТРИКАМИ ЖЭУ:
1. хорошо
 2. удовлетворительно
 3. неудовлетворительно
29. Обращалась ли Ваша семья к электрикам в ЖЭУ в течение года?
1. не обращалась _____> переходить к вопросу 41
 2. обращалась

Перечислите, пожалуйста, за какими услугами Вы обращались и как быстро решались эти проблемы:

30. Название услуги

31. Как была решена Ваша проблема:
1. решена сразу и качественно
 2. решена после неоднократного обращения
 3. решена после обращения к руководству
 4. не решена до сих пор _____> переходить к вопросу 35
32. Использовались ли при этом Ваш материал, детали, оборудование?
1. да
 2. нет
33. Заплатили ли Вы за эту услугу, и если да, то как:
1. нет _____> переходить к вопросу 35
 2. да, по квитанции
 3. да, по квитанции и дополнительно работнику
 4. да, напрямую работнику

34. Вспомните, пожалуйста, сколько Вы заплатили?

_____ руб.

1. бутылку спиртного
2. другое

35. За какими еще услугами электриков Вы обращались в ЖЭУ в прошлом году? (если больше не обращался, переходить к вопросу 40)

***** Блок вопросов с NN 30-34 повторяется с NN 36-39**

40. Возникали ли в прошлом году у вас в квартире какие-либо проблемы, связанные с ОБЕСПЕЧЕНИЕМ ВОДОЙ?

1. не было проблем _____> переходить к вопросу 42
2. часто без объявления отключают горячую (холодную) воду
3. слабый напор воды в кранах и туалете
4. другое

41. Обращались ли Вы с этими проблемами в ЖЭУ?

1. не обращался _____> переходить к вопросу 42
2. обращался

41а. По каким именно поводам Вы обращались в ЖЭУ и каков был результат?

| | повод обращения | результат обращения |
|--|-----------------|---------------------|
| | | |

42. Возникали ли в прошлом году проблемы, связанные с ОБЕСПЕЧЕНИЕМ ТЕПЛОМ?

1. не было проблем _____> переходить к вопросу 44
2. поздно включили отопление
3. плохо греют батареи
4. иногда отключают отопление в холодное время года
5. другое

43. Обращались ли Вы с этими проблемами в ЖЭУ?

1. не обращался _____> переходить к вопросу 44
2. обращался

43а. По каким именно поводам Вы обращались в ЖЭУ и каков был результат?

| | повод обращения | результат обращения |
|--|-----------------|---------------------|
| | | |

44. Заклеиваете ли Вы балкон (окна) на зиму, или Вам приходится пользоваться ими в зимнее время для хранения продуктов?

1. заклеиваю, затыкаю
2. нет, не заклеиваю

45-51. Достаточно ли у Вас холодильников в квартире?

Какие они:

| | | | |
|---|------|---|---|
| 45. встроенный холодильный шкаф под окном | штук | | |
| 46. однокамерный отечественный | 1 | 2 | 3 |
| 47. двухкамерный отечественный | 1 | 2 | 3 |
| 48. однокамерный импортный | 1 | 2 | 3 |
| 49. двухкамерный импортный | 1 | 2 | 3 |
| 50. морозильная камера отечественная | 1 | 2 | 3 |
| 51. морозильная камера импортная | 1 | 2 | 3 |

**А теперь оцените, пожалуйста, чистоту и состояние
Вашего подъезда.**

52. Насколько, по Вашему мнению, чисто у вас в подъезде?

(отметьте все названные респондентом мнения)

1. часто заходят посторонние, мусорят и гадят
2. всегда грязно
3. изредка, когда уберут, в подъезде чисто
4. грязные стены
5. в подъезде всегда чисто
6. другое

53. Каково состояние Вашего подъезда - окон, дверей, стен, лестниц и др.? (отметьте все названные респондентом мнения)

11. подъезд в хорошем состоянии
12. подъезд в целом в плохом состоянии
13. обшарпанные стены
14. частично повреждены ступени лестниц
15. входные двери разбиты
16. входные двери плохо закрываются
17. разбиты оконные стекла
18. в подъезде холодно

54. Как часто убирают у вас в подъезде?

1. не знаю
2. вообще никогда не убирают
3. часто
4. редко
5. каждый день
6. моем часто сами

55. Насколько сильно влияет на чистоту и порядок в подъезде наличие у жильцов собак и кошек?

1. сильно влияет
2. практически не влияет
3. другое _____

56. Есть ли в Вашей семье собаки и кошки?
1. есть кошка(и)
 2. есть собака(и)
 3. есть собака(и) и кошка(и)
 4. нет ни собаки, ни кошки
57. Есть ли в Вашем подъезде мусоропровод?
1. да
 2. нет _____> переходить к вопросу 59
58. Возникают ли в подъезде какие-либо неудобства из-за того, что имеется мусоропровод?
- (обвести все названные респондентом ответы)
1. нет проблем
 2. в подъезде неприятный запах
 3. вокруг мусоропровода часто валяются остатки мусора
 4. развелось много тараканов
 5. имеются мыши, крысы
 6. другое
59. В задачи ЖЭУ входит борьба с насекомыми и грызунами, поэтому необходимо знать, имеются ли в Вашем подъезде и квартирах насекомые и грызуны?
1. имеются мыши, крысы
 2. имеются тараканы
 3. есть клопы
 4. нет грызунов и насекомых
60. Есть ли в подъезде лифт?
1. да
 2. нет -----> переходить к вопросу 62
61. Оцените, пожалуйста, работу лифта в подъезде?
- (обвести все названные респондентом оценки)
1. лифт работает хорошо, проблем нет
 2. лифт часто отключают (по ночам, в выходные и праздничные дни)
 3. лифт часто ломается
 4. в лифте грязно
 5. лифт очень шумит
 6. лифт старый, сломаны кнопки
 7. приходится долго ждать лифта
 8. другое _____
62. Имеется ли на дверях Вашего подъезда замок?
1. да
 2. да, но он сломан и не работает
 3. нет _____> переходить к вопросу 65

63. Довольны ли Вы тем, что в подъезде установлен замок?
1. да
 2. нет
 3. другое
64. Имеются ли какие-либо проблемы, связанные с наличием замка в подъезде?
-
65. Считаете ли Вы целесообразным установить на двери Вашего подъезда общий замок?
1. да
 2. нет
 3. мне все равно
66. Расположены ли в Вашем подъезде или доме на первом этаже какие-либо организации, предприятия, учреждения?
1. да (записать, какие именно) _
-
2. нет
67. Насколько беспокоит Вас и членов Вашей семьи движение транспорта возле дома и внутри двора?
1. не беспокоит
 2. иногда мешает
 3. сильно беспокоит
 4. другое
68. Следует ли, по Вашему мнению, предпринять какие-либо меры для ограничения движения транспорта возле дома и какие именно?
1. не следует
 2. следует, но не знаю, что именно
 3. следует запретить подъезд машин к дому
 4. следует принять меры к ограничению скорости транспорта
 5. следует установить ограждения возле дома
 6. другое
69. А у Вашей семьи есть автомашина, мотоцикл или мотороллер?
1. ничего нет
 2. есть автомашина
 3. есть мотоцикл
 4. есть мотороллер
70. Есть ли у Вас гараж?
1. нет _____ > переходить к вопросу 72
 2. есть металлический гараж
 3. есть капитальный гараж
 4. другое
71. Далеко ли от дома он расположен:
1. расположен близко от дома
 2. расположен далеко от дома
 3. другое

72. Достаточно ли удобно расположены, по Вашему мнению, стоянки для личного автотранспорта и подъездные пути на территории Вашего двора?
1. да
 2. нет
 3. не знаю
73. Насколько удобно расположен Ваш дом относительно транспортных путей и остановок автобуса, троллейбуса, электрички?
1. недалеко есть остановка
 2. остановки очень далеко
 3. другое
74. Есть ли у Вас садовый (огородный) участок?
1. ничего нет
 2. есть огородный участок
 3. есть садовый участок
 4. есть и садовый участок, и огородный
 5. другое
75. Есть ли у Вас дом на участке?
1. нет
 2. есть временное строение
 3. есть одноэтажный домик
 4. есть двухэтажный дом
76. А теперь я задам Вам вопросы о Вашем дворе. Удовлетворены ли Вы детской площадкой, состоянием дорожек, газонов?
1. вполне удовлетворен
 2. не очень удовлетворен
 3. совсем не удовлетворен
 4. другое
- 76а. Если неудовлетворены, то почему? (записать ответ)
- _____
77. Обращались ли Вы в прошлом году в ЖЭУ по каким-либо вопросам, КРОМЕ ВЫЗОВОВ сантехников и электриков?
1. да
 2. нет _____ > переходить к вопросу 82
- 77а. По каким именно вопросам Вы обращались в ЖЭУ и каков был результат:

| | повод обращения | результат обращения |
|--|-----------------|---------------------|
| | | |

Когда Вы обращались в ЖЭУ, как относились к Вашей просьбе

78. Рядовые работники:

1. я к ним не обращался
2. внимательно
3. нормально
4. равнодушно
5. грубо

79. Мастер:

1. я к нему не обращался
2. внимательно
3. нормально
4. равнодушно
5. грубо

80. Диспетчер:

1. я к нему не обращался
2. внимательно
3. нормально
4. равнодушно
5. грубо

81. Начальник ЖЭУ:

1. я к нему не обращался
2. внимательно
3. нормально
4. равнодушно
5. грубо

82. Приходилось ли Вам обращаться по каким-либо вопросам обслуживания жилья не в ЖЭУ, а в местные органы власти, другие организации?

1. да
2. нет _____> переходить к вопросу 83

82а. В какие именно организации Вы обращались, по какому вопросу и каков был результат?

| | повод обращения | наименование организации | результат обращения |
|--|------------------------|---------------------------------|----------------------------|
| | | | |

83. На ком, по Вашему мнению, лежит ответственность за состояние дома, подъезда, двора. Я Вам зачитаю три утверждения. С каким из них Вы согласны:

1. ответственность полностью лежит на ЖЭУ
2. ответственность должны разделять жильцы и ЖЭУ
3. ответственность полностью лежит на жильцах

84. Как Вы относитесь к предложению передать обслуживание жилья частным компаниям:
1. поддерживаю
 2. скорее за, чем против
 3. против
 4. мне все равно

А теперь я задам Вам вопросы о жилищных условиях Вашей семьи:

85. Сколько комнат в этой квартире ? _____
86. Ваша семья полностью занимает эту квартиру?
1. да
 2. занимаем 1 комнату в 2-комнатной квартире
 3. занимаем 1 комнату в 3-комнатной квартире
 4. другое
87. Сколько комнат в занимаемом вами жилье изолированных?
1. одна
 2. две
 3. три
 4. четыре
 5. пять
88. Это жилье:
1. собственное
 2. снимаемое (арендуемое)
 3. служебное
 4. другое
89. Какова у вас жилая площадь, т.е. площадь всех комнат?
_____ кв.м (*записать с одним знаком после запятой*)
90. Какова площадь кухни
_____ кв.м (*записать с одним знаком после запятой*)
91. Есть ли у вас кладовка (ниша)?
1. да
 2. нет
92. Какова ее площадь?
_____ кв.м (*записать с одним знаком после запятой*)
93. Какова общая площадь всей квартиры (включая подсобные помещения, коридор, туалет, ванную и др.)?
_____ кв.м (*записать с одним знаком после запятой*)
94. Наличие балкона у Вашей семьи:
1. да
 2. нет

95. Наличие лоджии у Вашей семьи:
1. одна (незастекленная) лоджия
 2. одна (застекленная) лоджия
 3. две лоджии (застекленные или незастекленные)
 4. нет
96. Габаритность квартиры:
1. полногабаритная
 2. малометражная
 3. другое
97. Санузел:
1. совмещенный
 2. раздельный
 3. два санузла
98. Характеристика сантехнического оборудования:
1. импортное
 2. новое отечественное
 3. старое (ремонтированное) отечественное
 4. другое
99. Уровень благоустройства квартиры:
1. полностью благоустроенная
 2. полублагоустроенная (нет ванны, горячей воды)
 3. неблагоустроенная (отсутствие туалета, печное отопление)
100. Наличие телефона:
1. да
 2. нет
101. Сколько лет Ваша семья проживает в этой квартире?
_____ лет
102. Как Ваша семья получила эту квартиру:
11. по обычной очереди на предприятии
 12. по льготной очереди в райисполкоме
 14. по очереди на предприятии
 13. по обычной очереди
 14. по льготной очереди в райисполкоме
 15. по обмену
 16. по родственному обмену
 17. купили
 18. сняли
 19. предоставлено как служебное жилье
 20. досталась по наследству от родителей
 21. другое
103. Сколько лет назад был сделан последний КРУПНЫЙ текущий ремонт в квартире: _____ лет
98. ремонт идет сейчас
 99. не делался совсем

104. Что именно Вы ремонтировали:
1. всю квартиру
 2. кухню
 3. туалет, ванную
 4. комнаты
 5. другое
105. Какими силами был сделан (делается) ремонт в квартире:
1. своими
 2. по договоренности (за плату) с работниками ЖЭУ (РСУ)
 3. нанимали частных лиц
 4. нанимали государственную организацию
 5. нанимали кооператив (частное предприятие)
 6. другое
106. Осуществляли ли Вы перепланировку квартиры?
1. да
 2. нет

Каковы особенности отделки Вашей квартиры:

107. Пол в гостиной:
1. деревянный крашенный
 2. линолеум отечественный
 3. линолеум импортный
 4. ковровое (шерстяное) покрытие
 5. паркет (паркетные щиты)
 6. другое
108. Отделка кафелем:
1. отделана кухня
 2. отделана ванная
 3. отделан туалет
 4. ничего не отделано
109. Двери в комнатах:
1. стандартные
 2. сделанные по заказу
110. Характеристика входных дверей:
1. двойная дверь (две двери)
 2. одна отделанная деревом дверь
 3. одна утепленная обитая дерматином дверь
 4. одна стандартная крашенная дверь
111. Необходимо ли вам дополнительное благоустройство Вашей квартиры?
1. ничего не надо
 2. надо (записать подробно какое именно)
-
-

А теперь мы хотим задать вопросы о Вашей семье. Известно, что требования к ЖИЛИЩНОМУ ОБСЛУЖИВАНИЮ часто зависят от того, какие люди живут, в чем они нуждаются, какого они возраста и пола, имеют ли детей и т.д.

112. Кто из членов Вашей семьи является ответственным квартиросъемщиком (по отношению к респонденту):
1. сам респондент
 2. супруг (в т.ч. незарегистрированный)
 3. дети и их супруги
 4. родители и их супруги
 5. братья, сестры и их супруги
 6. бабушки, дедушки
 7. внуки
 8. дальние родственники
 9. не родственники
113. Сколько человек живет в квартире? _____ чел.
114. Сколько из них детей дошкольного и школьного возраста?
_____ чел.

Расскажите, пожалуйста, о взрослых членах семьи, начиная с Вас (тех, кто окончил школу):

115. Пол (вопрос не задавать)
1. мужской
 2. женский
116. Год рождения? _____
117. Занятость:
1. работаете
 2. учитесь
 3. находитесь на пенсии по возрасту
 4. находитесь на пенсии по инвалидности
 5. временно не работаете
 6. домохозяйка
 7. другое
118. Образование:
1. степень кандидата наук и выше
 2. высшее образование
 3. среднее техническое (техникум)
 4. среднее и среднее специальное
 5. неполное среднее
 6. начальное и ниже

119. Профессия _____

120. Место работы (учебы) _____

121. Должность _____

А теперь расскажите о других взрослых, проживающих вместе с Вами:

ИНТЕРВЬЮЕРУ:

Записывайте информацию о каждом взрослом отдельно

122. Кто это? Укажите родство? (один ответ о ПЕРВОМ, кроме респондента, взрослом)

1. супруг (в т.ч. незарегистрированный)
2. дети и их супруги
3. родители и их супруги
4. братья, сестры и их супруги
5. бабушки, дедушки
6. внуки
7. дальние родственники
8. не родственники

***** Далее повторяется блок вопросов 115-121 с номерами 123-129. Затем вопрос 122 и блок вопросов 115-121 повторяются еще трижды с номерами 130-153. В них фиксируется информация о втором, третьем и четвертом взрослых членах семьи.**

154. Как Вы считаете, соответствует ли Ваша квартира Вашей семье?

1. да
2. нет

155. Собираетесь ли Вы предпринять что либо для улучшения своих жилищных условий?

1. нет _____> переходить к вопросу 157
2. да
3. не знаю

156. Что именно Вы собираетесь делать:

(зачитать подсказки и отметить названную респондентом):

1. собираюсь в ближайшее время купить (построить) квартиру
2. вложил деньги (организация внесла за меня деньги) в строительство квартиры
3. вложил деньги (организация внесла за меня деньги) в строительство индивидуального дома-коттеджа
4. встать в очередь на квартиру

5. стою в очереди на квартиру
 6. другое
157. В эксперименте по передаче обслуживания Вашего дома в руки частной эксплуатационной компании возможно предоставление **ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ УСЛУГ** за отдельную плату. Есть ли в Вашей семье **ПОТРЕБНОСТЬ** в дополнительных услугах?
1. да
 2. нет _____ > переходить к вопросу 159
158. В каких именно дополнительных услугах Вы бы нуждались?
- _____
- _____
159. Как Вы считаете, позволят ли доходы Вашей семьи оплачивать дополнительные услуги по обслуживанию жилья?
1. да
 2. нет
 3. не знаю
 4. другое
160. К какой из перечисленных доходных групп Вы бы отнесли Вашу семью (**зачитать подсказки**):
1. с высоким доходом
 2. выше среднего уровня
 3. средний уровень дохода
 4. ниже среднего уровня
 5. с низким доходом

| | |
|---------------------|---|
| ИНТЕРВЬЮЕРУ: | следующий вопрос зачитать выразительно! Если респондент не знает игры “Поле чудес”, то сказать “Давайте пофантазируем...” |
|---------------------|---|

161. А теперь представьте себе, что Вы играете в “Поле чудес”, и перед Вами **ВЫЛОЖЕН СПИСОК ПРИЗОВ**, которые я Вам сейчас зачитаю. Назовите, пожалуйста, те **НЕОБХОДИМЫЕ** Вам предметы, которые Вы бы желали иметь (можно назвать несколько):
11. видеомэагнитофон
 12. микроволновая печь
 13. стереосистема
 14. видеокамера
 15. телевизор
 16. стиральная машина
 17. холодильник
 18. автомобиль
 19. яхта

162. В настоящее время обсуждается вопрос о повышении квартирной платы. Если действительно квартплата повысится в десятки раз, сможете Вы содержать квартиру самостоятельно, или Ваша семья будет нуждаться в специальных государственных пособиях?

1. нет, вряд ли будет нужда в пособиях
2. возможно, пособия потребуются
3. пособия обязательно потребуются
4. другое

163. Приватизировали ли Вы свою квартиру?

1. да
2. подали документы _____> переходить к вопросу 166
2. нет

164. Собираетесь ли Вы в дальнейшем приватизировать квартиру?

1. да _____> переходить к вопросу 165
2. нет

164а. Почему Вы не собираетесь приватизировать свою квартиру:

165. Почему Вы до сих пор не приватизировали свою квартиру?

Были ли какие-либо внешние обстоятельства, мешавшие Вам в этом?

1. нет, ничего не мешало
2. до сих пор не приватизировал из-за того, что
(записать, что именно) _____

166-167. Сколько, по Вашему мнению, может стоить сегодня такая квартира, как Ваша?

| | |
|---------------------|---|
| ИНТЕРВЬЮЕРУ: | Если респондент затрудняется с ответом, то все-таки попытаться получить хотя бы примерную оценку для аналогичной квартиры в рублях. Оценку в долларах записать только в том случае, если респондент назовет ее сам. |
|---------------------|---|

_____ руб. (или _____ долларов США)

168. Опрос уже подходит к концу. Эксперимент начинается с 1 апреля. Информация о ходе эксперимента и отношении жильцов будет регулярно передаваться по кабельному телевидению. Есть ли в Вашей квартире кабельное телевидение?

1. да
2. нет

169-174. Какой у вас телевизор (или телевизоры, если их несколько):
штук

| | | | |
|-----------------------------------|---|---|---|
| 169. нет телевизора | | | |
| 170. черно-белый старый | 1 | 2 | 3 |
| 171. черно-белый новый | 1 | 2 | 3 |
| 172. цветной отечественный старый | 1 | 2 | 3 |
| 173. цветной отечественный новый | 1 | 2 | 3 |
| 174. цветной импортный | 1 | 2 | 3 |

175. Считаете ли Вы необходимым, чтобы в ваш дом, в вашу квартиру провели кабельное телевидение?

1. да
2. нет

176. Эксперимент будет продолжаться два года. В течение этого времени социологи будут учитывать мнения и оценки жильцов вашего микро-района. Как Вы отнесетесь к тому, если раз в три месяца мы будем приходить к Вам с небольшой анкетой и интересоваться Вашим мнением о том, какова эффективность работы новой компании, чище ли стало в подъезде и дворах и т.д.

1. не буду возражать
2. не согласен
3. другое

177. Есть ли у Вас какие-либо пожелания для деятельности новой компании? Я их запишу: _____

До свидания, спасибо!

*** ЗАПОЛНЯЕТ ИНТЕРВЬЮЕР ПОСЛЕ ОПРОСА:

Дата проведения опроса: _____

Время проведения опроса: с _____ до _____ час., мин.

Отношение к опросу (нужное подчеркнуть или вписать):
заинтересованное, равнодушное, враждебное или
др. _____

Характер ответов: словоохотливо, сдержанно, др. _____

Общее впечатление о квартире: грязно, чисто, ухожено,
др. _____

Приложение 3

Методика построения выборки городского обследования

Цель городского обследования - оценить отношение жильцов к состоянию жилищного обслуживания муниципального жилищного фонда города Новосибирска.

Построение выборки домов

Задача построения выборки включала в себя определение количества и отбор домов, которые должны быть представлены в выборке, определение количества семей, которые должны быть опрошены в выбранных домах.

Основаниями построения выборки, значимыми с точки зрения качества жилищного обслуживания, служили следующие:

- этажность жилых домов
- материал стен.

Для построения выборки использованы данные одновременно заполняемой формы 18-ЖКХ за 1990 г. по г. Новосибирску в разрезе городских районов. Генеральная совокупность жилых строений в разрезе выбранных контрольных параметров представлена в табл. 1.

Таблица 1

Структура жилых домов по этажности и материалу стен

| Материал стен | Число этажей в домах | | | | Всего |
|--|----------------------|-----|------|-----------|-------|
| | 1-2 | 3-4 | 5 | 6 и более | |
| Деревянные (рубленные и брусчатые) и прочих материалов | | | | | |
| - единиц | 295 | x | x | x | 295 |
| - % | 11,7 | x | x | x | 11,7 |
| Каменные и кирпичные (всех конструкций), | | | | | |
| - единиц | 294 | 102 | 474 | 167 | 1037 |
| - % | 11,6 | 4 | 18,9 | 6,6 | 41,1 |
| Крупнопанельные (блочные) | | | | | |
| - единиц | 13 | 4 | 695 | 476 | 1188 |
| - % | 0,5 | 0,1 | 27,7 | 18,9 | 47,2 |
| Всего, | | | | | |
| - единиц | 602 | 106 | 1169 | 643 | 2520 |
| - % | 23,8 | 4,1 | 46,6 | 25,5 | 100 |

Структура жилых домов и структура жильцов, проживающих в этих домах, различаются. Так, хотя в структуре жилых строений доля 1-2 этажных зданий составляет 11,7 процентов, в общей площади жилья они составляют только 0,6%. Соответственно, примерно столько составляет и доля проживающих в них семей. Поэтому отбор семей следует соотносить с долей общей площади, приходящейся на жилые дома разной этажности и разного материала стен. Структура общей площади жилых строений в соответствующем разрезе представлена в табл. 2.

Таблица 2

Структура общей площади жилых домов

| Показатели | Этажность домов | | | | Всего |
|--|-----------------|-----|------|-----------|--------|
| | 1-2 | 3-4 | 5 | 6 и более | |
| Общая площадь деревянных (рубленых и брусчатых) домов, - тыс. кв. м. | 60,1 | x | x | x | 60,1 |
| - % | 0,6 | x | x | x | 0,6 |
| Общая площадь каменных и кирпичных домов, тыс. кв. м. | 118,4 | 172 | 1397 | 5914,1 | 2602,7 |
| - % | 1,2 | 1,7 | 14 | 9,3 | 26,6 |
| Общая площадь крупнопанельных (блочных) домов, - тыс. кв. м. | 5,2 | 4,3 | 2512 | 4560,6 | 7083 |
| - % | 0 | 0 | 25 | 47 | 72,8 |
| Всего общая площадь домов, - тыс. кв. м. | 183,7 | 177 | 3910 | 5474,7 | 9745,8 |
| - % | 1,8 | 1,7 | 40,2 | 56,3 | 100 |

Соответствие выборочной совокупности домов генеральной совокупности контролировалось также в разрезе районов города: доля домов каждого из районов в построенной выборке совпадала с фактической долей домов этого района в муниципальном жилищном фонде.

Выбор домов осуществлялся из общего списка муниципальных жилых домов, полученного в Комитете жилищно-коммунального хозяйства г. Новосибирска.

Из этого списка методом случайного отбора Монте-Карло, реализованном на персональном компьютере, было отобрано 250 домов (примерно 10% общего их количества). Их распределение по этажности, материалу стен и городским районам в полученной выборке соответствовало параметрам генеральной совокупности.

В 9-12-этажных домах опрашивалось по 15 семей, в 5-этажных - по 6 семей, в 1-4-этажных - 1 семья. Всего было опрошено 1776 семей, или примерно 5%.

Правила отбора квартир

Адреса домов, которые должен посетить интервьюер, были указаны в переданном ему списке. В этом списке указано также количество этажей в домах, попавших в выборку, и число квартир, в которых нужно заполнить анкеты.

При выборе квартир, которые нужно посетить, интервьюеры руководствовались следующими правилами:

1. В одно-двухэтажных домах соотношение квартир 1-го и 2-го этажей должно быть примерно равным. Например, в списке три 1-этажных дома и пять 2-этажных. Поскольку в одноэтажных домах следует посетить квартиры первого этажа, тогда при посещении двухэтажных домов посетите 1 квартиру первого этажа и 4 квартиры второго этажа. Таким образом, из 8 домов будут опрошены жильцы 4 квартир первого этажа и 4 квартир второго этажа.
2. В трех-четырёхэтажных домах квартиры посещаются таким образом, чтобы возможно равномернее были представлены все этажи. Если, например, в списке три 3-этажных дома, то в первом из них посещается квартира на первом этаже, в следующем доме - на втором этаже, и в третьем доме - на третьем этаже.
3. В пятиэтажных домах при отборе этажей интервьюеру следует руководствоваться таблицей, при этом необходимо, чтобы указанные этажи были представлены в разных подъездах дома:

| | Порядковые номера пятиэтажных домов | | | | |
|-----------------------------|-------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|
| | 1, 6, 11, 16 | 2, 7, 12, 17 | 3, 8, 13, 18 | 4, 9, 14, 19 | 5, 10, 15, 20 |
| Э | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Т | 2 | 3 | 4 | 5 | 1 |
| А | 3 | 4 | 5 | 1 | 2 |
| Ж | 4 | 5 | 1 | 2 | 3 |
| И | 5 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Итого семей из каждого дома | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 |

Из этой таблицы можно видеть, что в первом из пятиэтажных домов опрашивалось по одной квартире со всех этажей и 2 квартиры - с первого этажа, в следующем доме в опрос попадают две квартиры со второго этажа и т.д. Для удобства контроля номера квартир соответствующих этажей каждого дома после их посещения интервьюер зачеркивал: в первом доме, например, одной косой чертой, в шестом - второй косой чертой (накрест), в одиннадцатом пятиэтажном доме - горизонтальной чертой.

Равномерность представленности этажей затем контролировалась специально.

4. В семиэтажном доме опрашивалось по 2 семьи с каждого этажа и пятнадцатая семья - с 3-го этажа. Должны быть представлены все подъезды.
5. В девятиэтажных домах при отборе этажей в каждом доме интервьюеру следовало руководствоваться нижеследующей таблицей, при этом требовалось, чтобы квартиры были из разных подъездов дома:

| | Порядковые номера девятиэтажных домов | | |
|-----------------------------|---------------------------------------|-------------|-------------|
| | 1,4, 7,10,13 | 2,5,8,11,14 | 3,6,9,12,15 |
| Э Т А Ж И | 1 | 7 | 4 |
| | 2 | 8 | 5 |
| | 3 | 9 | 6 |
| | 4 | 1 | 7 |
| | 5 | 2 | 8 |
| | 6 | 3 | 9 |
| | 7 | 4 | 1 |
| | 8 | 5 | 2 |
| | 9 | 6 | 3 |
| | 1 | 7 | 4 |
| | 2 | 8 | 5 |
| | 3 | 9 | 6 |
| | 4 | 1 | 7 |
| | 5 | 2 | 8 |
| | 6 | 3 | 9 |
| Итого семей из каждого дома | 15 | 15 | 15 |

Работа с этой таблицей аналогична работе с таблицей для пятиэтажных домов.

6. В десятиэтажных домах посещалось по одной квартире на четных этажах и по две квартиры на нечетных этажах, при этом квартиры были из разных подъездов.
7. В двенадцатиэтажных домах посещалось по две квартиры со второго, пятого и двенадцатого этажей и по одной - со всех остальных этажей. Квартиры были также из разных подъездов.

Приложение 4

**АНКЕТА МОНИТОРИНГА ОТНОШЕНИЯ ЖИЛЬЦОВ
К СОСТОЯНИЮ ЖИЛИЩНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ**

| | | |
|--------------------|----------------------|--|
| Номер анкеты | <input type="text"/> | |
| Район | <input type="text"/> | |
| ЖЭУ N | <input type="text"/> | |
| Улица | <input type="text"/> | |
| Номер дома | <input type="text"/> | |
| Квартира N | <input type="text"/> | |
| Этаж | <input type="text"/> | |

С ПРОШЛОГО ГОДА В ГОРОДЕ НАЧАЛОСЬ РЕФОРМИРОВАНИЕ СФЕРЫ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА С ЦЕЛЬЮ УЛУЧШЕНИЯ УРОВНЯ ОБСЛУЖИВАНИЯ ЖИЛЬЦОВ.

В СВЯЗИ С ЭТИМ ПРОВОДИТСЯ ВЫБОРОЧНЫЙ ОПРОС ЖИЛЬЦОВ ВСЕХ РАЙОНОВ ГОРОДА.

ПРОСИМ ВАС ОТВЕТИТЬ НА НЕСКОЛЬКО ВОПРОСОВ НАШЕЙ АНКЕТЫ

1. Сначала ответьте, пожалуйста, какие объекты работы ЖЭУ вызывают у Вас наибольшие нарекания. Я буду перечислять разные направления РАБОТЫ ЖЭУ, а Вы отвечайте, есть ли по этим вопросам нарекания или особых проблем нет:

| | есть про- блемы | проблем нет |
|--|--------------------|----------------|
| 1. техническое состояние дома в целом (крыша, кровля, стены и др.) | 1 | 2 |
| 2. состояние внутридомовых инженерных коммуникаций (трубы в подвале, стояки в квартире и т.п.) | 1 | 2 |
| 3. обеспечение теплом | 1 | 2 |
| 4. обеспечение водой | 1 | 2 |
| 5. работа сантехнического оборудования в квартире (унитаз, раковины, краны, батареи и т.п.) | 1 | 2 |
| 6. состояние электрики в квартире (провода, электропечь) | 1 | 2 |
| 7. уборка подъезда | 1 | 2 |
| 8. уборка дворовой территории | 1 | 2 |
| 9. отношение к жильцам работников вашего ЖЭУ | 1 | 2 |
| 10. содержание лифта | 1 | 2 |
| 11. чистота возле мусоропровода | 1 | 2 |

2. Вспомните, пожалуйста, приходилось ли Вам обращаться в ЖЭУ по каким-либо вопросам или с заявками в течение года?

1. да
2. нет

→ ПЕРЕХОДИТЬ К ВОПРОСУ 4

3. Если не обращались, то почему?

обязательно выяснить причину, при необходимости зачитать подсказки

1. все сделали сами
2. не имеет смысла обращаться, все равно бесполезно
3. дорого
4. не было повода

→ ПЕРЕХОДИТЬ НА СЛЕДУЮЩУЮ СТРАНИЦУ К ВОПРОСУ 8

4. Вы обращались индивидуально или с группой других жильцов?

1. индивидуально
2. с группой жильцов

5. Если обращались, то по каким вопросам?

1. по вопросам ремонта здания (крыши, балконов и др.)
2. из-за перебоев в водоснабжении и отоплении
3. с заявками сантехнику
4. с заявками электрику
5. по вопросам квартирной платы
6. за справкой, по прописке, обмену, приватизации и т.п.
7. по чистоте подъездов
8. по уборке дворов
9. по содержанию лифтов
10. по чистоте мусоропроводов
11. другое (что именно)

6. Как были решены в ЖЭУ Ваши проблемы:

| | по пункту | по пункту | по пункту |
|---------------------------------------|-----------|-----------|-----------|
| решены сразу | 1. | 1. | 1. |
| решены после повторных заявок | 2. | 2. | 2. |
| решены после обращения к начальству | 3. | 3. | 3. |
| проблема не решена до сих пор | 4. | 4. | 4. |
| решение проблемы не в компетенции ЖЭУ | 5. | 5. | 5. |
| решили проблему сами | 6. | 6. | 6. |

7. Заплатили ли Вы за это?

| | по пункту | по пункту | по пункту |
|-----------------|-----------|-----------|-----------|
| нет, не платили | 0. | 0. | 0. |
| да, заплатили | 1. | 1. | 1. |

8. Обращалась ли Ваша семья по вопросам содержания жилья в другие организации и какие именно?

0. не обращались
1. в райисполком, районную администрацию
2. в районный жилищный трест, объединение, управление
3. в Комитет жилищно-коммунального хозяйства мэрии
4. в другие структуры мэрии _____
5. в организации, ответственные за тепло- и водоснабжение (ведомственные котельные, Управление водоснабжения и канализации и т.п.)
6. в прессу, радио, телевидение
7. другое _____

9. Оцените, пожалуйста, как изменились в этом году, по сравнению с прошлым периодом:

| | стало лучше | не изменилось | стало хуже |
|------------------------------------|-------------|---------------|------------|
| Чистота в подъезде | 3 | 2 | 1 |
| Чистота двора | 3 | 2 | 1 |
| Работа сантехников | 3 | 2 | 1 |
| Работа электриков | 3 | 2 | 1 |
| Отношение работников ЖЭУ к жильцам | 3 | 2 | 1 |
| Содержание лифта | 3 | 2 | 1 |
| Чистота возле мусоропровода | 3 | 2 | 1 |

В следующем вопросе зачитывать варианты подсказок, просить оценить именно в предложенной шкале, подчеркнуть важность мнения респондента

10. Насколько Вы оцениваете сегодняшнюю РАБОТУ ЖЭУ по обеспечению:

| | на 5 (отлично) | на 4 (хорошо) | на 3 (удовлетворительно) | на 2 (неудовлетворительно) |
|------------------------------------|----------------|---------------|--------------------------|----------------------------|
| Чистоты в подъезде | 5 | 4 | 3 | 2 |
| Чистоты дворов | 5 | 4 | 3 | 2 |
| Работы сантехников | 5 | 4 | 3 | 2 |
| Работы электриков | 5 | 4 | 3 | 2 |
| Отношения работников ЖЭУ к жильцам | 5 | 4 | 3 | 2 |
| Содержание лифта | 5 | 4 | 3 | 2 |
| Чистоты возле мусоропровода | 5 | 4 | 3 | 2 |

11. Удовлетворены ли Вы нынешним состоянием жилищного обслуживания в целом:

1. вполне удовлетворен
2. не очень удовлетворен
3. совсем неудовлетворен

12. Комментарий по вопросам 9,10,11:

0 – нет комментария;

1 – есть: _____

А теперь несколько вопросов о вашей квартире.

13. Ваша квартира:

1. служебная
2. собственная
(государственная или приватизированная)
3. снимаем

ПЕРЕХОДИТЬ
К ВОПРОСУ 15

14. Как ваша семья получила эту квартиру:

1. по очереди (сами или родители или другие родственники)
2. по обмену
3. купили
4. предоставили как служебное жилье
5. по наследству (дарению) как приватизированную квартиру
6. под снос
7. другое

15. Приватизирована ли ваша квартира и когда?

0. не приватизирована
1. приватизирована в _____ месяце 199__ года

16. Ваша семья полностью занимает эту квартиру или есть подселение?

1. да, полностью
2. нет, квартира коммунальная (есть подселение)

17. Сколько у вас комнат?

- | | |
|-----------------|-------------------------|
| 1. одна комната | 4. четыре комнаты |
| 2. две комнаты | 5. пять комнат и больше |
| 3. три комнаты | |

18. Какова площадь квартиры (занимаемых комнат)

жилая _____ кв.метров общая _____ кв.метров

19. Полностью ли благоустроена Ваша квартира?

1. полностью благоустроенная
2. полублагоустроенная (нет ванны, горячей воды)
3. неблагоустроенная (отсутствуют туалет, ванна, горячая вода)

20. Сколько человек ПРОЖИВАЕТ (а не прописано) в квартире (занимаемых комнатах) на момент опроса: _____ чел

21. Сколько человек из проживающих:

1. детей дошкольного возраста _____ чел.
2. детей школьного возраста _____ чел
3. студентов _____ чел.
4. работают _____ чел.
5. находятся на пенсии по возрасту _____ чел.
6. находятся на пенсии по инвалидности _____ чел
7. временно не работают _____ чел.
8. домохозяйка, в декретном отпуске и т.п. _____ чел.
9. другое _____ чел.

22. Ваш пол:

1. мужской
2. женский

23. Ваш год рождения:

19 _____

Спасибо Вам!

Инструкция интервьюеру по заполнению бланка мониторинга

"Номер анкеты" НЕ ПРОСТАВЛЯТЬ

"Район" - вписывать название района буквами, а при сдаче анкеты в квадратном поле проставить код в соответствии с полученными кодами районов

"ЖЭУ N" вписывать цифрами в квадратном поле

"Улица" - вписывать название улицы буквами, а при сдаче анкеты в квадратном поле проставить код улицы в соответствии с полученными кодами улиц

"Дом N" вписывать цифрами в квадратном поле

"Квартира N" вписывать цифрами в квадратном поле

"Этаж N" вписывать цифрами в квадратном поле

Вопрос 1. Сначала зачитывается общая формулировка вопроса, затем - первая подсказка из подлежащего "техническое состояние дома в целом", а затем подсказки сказуемого: "есть проблемы" или "нет проблем". Затем зачитывается вторая подсказка подлежащего, снова обе подсказки сказуемого и т.д.

Если в доме менее 7 этажей, подсказки 10 и 11 ("содержание лифтов" и "чистота возле мусоропровода") не зачитываются, и коды по ним не обводятся.

Вопрос 3. Неальтернативный, могут быть отмечены нескольких подсказок. Однако в том случае, если одновременно наряду с подсказкой "4. не было повода" респондентом отмечена какая-либо из других, выяснить, был все-таки повод для обращения в ЖЭУ или нет. Если повод все-таки был, то подсказку "4. не было повода" не обводить. Другими словами, подсказка "4. не было повода" является альтернативной по отношению ко всем другим подсказкам данного вопроса.

Вопрос 4. Неальтернативный, могут быть отмечены обе подсказки.

Вопрос 5. Неальтернативный, могут быть отмечены несколько подсказок. В графе "другое" вписывается та информация, которая не укладывается в предложенные подсказки. В этом случае обводится код 11.

Вопрос 6. В поля после слов "по пункту" последовательно вписать номера обведенных подсказок из предыдущего вопроса 5. Например, если в вопросе 5 были отмечены подсказка "4. с заявками электрику", и подсказка "5. по вопросам квартирной платы", то в первом столбце вопроса 6 после слов "по пункту" вписать 4, а во втором столбце - 5.

Затем для каждого столбца зачитать подсказки вопроса 6 и обвести соответствующий код во всех заполненных столбцах (в приведенном примере - в первом и втором столбцах). Подсказки

вопроса 6 альтернативны, то есть в каждом столбце может быть обведен только один из шести кодов.

Вопрос 7. Если в ответе на предыдущий вопрос 6 отмечены только подсказки 5 и 6 ("проблема не в компетенции ЖЭУ" и "сделали сами"), то вопрос 7 не задавать.

Задавая вопрос, иметь в виду, что он относится ко всем перечисленным пунктам вопросов 5 и 6 одновременно. Если хотя бы в одном случае из всех респондент заплатил, то обводить подсказку 2. "да, заплатили".

Вопрос 8. Неальтернативный, могут быть отмечены несколько подсказок. В графе "другое" вписывается та информация, которая не укладывается в предложенные подсказки. В этом случае обводится код 7.

Вопрос 9. Сначала зачитывается вопрос, потом зачитывается первая подсказка из подлежащего ("чистота в подъезде"), затем подсказки сказуемого ("стало лучше, не изменилось или стало хуже"). После этого обводится код, соответствующий ответу респондента. Затем зачитывается вторая подсказка из подлежащего ("чистота дворов") и снова подсказки сказуемого ("стало лучше, не изменилось или стало хуже") и так далее.

Если по некоторым позициям респондент затрудняется с ответом, так как, например, не обращался к сантехнику или не знает отношения к жильцам работников ЖЭУ, то в этом случае по этим позициям никаких кодов не обводить.

Вопрос 10. Перед тем, как зачитать этот вопрос, можно обратить внимание респондента на то, что сначала вы обсудили, есть или нет **изменения** в работе ЖЭУ, а теперь следует оценить сегодняшнее состояние работы ЖЭУ, определить, насколько довольны жильцы **сегодняшней** ситуацией.

Вопрос зачитывается аналогично предыдущему вопросу: сначала общая формулировка вопроса, затем первая из подсказок подлежащего и все подсказки сказуемого. Обводится код, соответствующий мнению респондента. Затем зачитывается вторая подсказка подлежащего, все подсказки сказуемого, обводится код, и так далее.

Если в доме менее 7 этажей, подсказки "содержание лифтов" и "чистота возле мусоропровода" не зачитываются, и коды по ним не обводятся.

Если по некоторым позициям респондент затрудняется с ответом, так как, например, не обращался к сантехнику или не знает отношения к жильцам работников ЖЭУ, то в этом случае по этим позициям никаких кодов не обводить.

Вопрос 11. Альтернативный, то есть принимается только одна из трех подсказок.

Вопрос 12. В его графах вносится какая-либо дополнительная информация, полученная из вопросов 9,10,11, которая не разместилась в предложенных подсказках. Если такая информация вписывается, то обводится код "1".

Вопросы о квартире

Вопрос 13. Альтернативный, принимается только одна из трех подсказок.

Вопрос 14. Альтернативный, принимается только одна из семи подсказок. В графу "другое" вписывается та информация, которая не разместилась в приведенных подсказках. В этом случае обводится код 7.

Вопрос 15. Вопрос альтернативный, принимается только одна из двух подсказок. В случае положительного ответа на вопрос месяц вписывается в строку арабскими цифрами и проставляется последняя цифра года. Если респондент затрудняется вспомнить месяц, то вписать только год.

Вопрос 16. Вопрос альтернативный, принимается только одна из двух подсказок.

Вопрос 17. Вопрос альтернативный, принимается только одна из пяти подсказок.

Вопрос 18. Ответы на вопрос вписываются арабскими цифрами с той степенью точности целых и десятых, как это указывает респондент.

Вопрос 19. Вопрос альтернативный, принимается только одна из трех подсказок.

Вопрос 20. Ответ вписывается арабскими цифрами.

Вопрос 21. Ответы по каждой указанной респондентом подсказке вписываются арабскими цифрами и код заполненной подсказки обводится. Например, если отмечено что "детей дошкольного возраста 2 чел.", то следует одновременно обвести код 1 данной подсказки.

Следует контролировать, чтобы сумма человек по вопросу 21 соответствовала общему числу, указанному при ответе на предыдущий вопрос 20. Если имеются расхождения, то их следует устранить в ходе опроса.

Вопрос 22. Вопрос альтернативный, принимается только одна из двух подсказок.

Если на анкету отвечали более одного человека, то отметить характеристики того из них, кто реже встречается при опросе, например, не женщину, а мужчину, и в первую очередь более молодого, а не старого. То же относится и к следующему вопросу.

Вопрос 23. Вписываются две последние арабские цифры года рождения респондента.

Приложение 5

МЕТОДИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МОНИТОРИНГА

Бланк интервью с начальником ЖЭУ (менеджером)

1. Какие функции выполняет сегодня ЖЭУ и какие примерно доли среди всех работ они занимают:
 - обслуживание инженерных коммуникаций ____%
 - санитарное состояние дворов и подъездов ____%
 - функция учета населения ____%
 - решение проблем, возникающих между жильцами ____%
 - другие (какие именно) _____%
2. Что сегодня входит в обязанности ЖЭУ? Что должно делаться и делается ли это?
3. За какими другими услугами жильцы обращаются в ЖЭУ?
4. Каковы основные функции начальника ЖЭУ и их доля (%) в общем объеме его работы? За что отвечает начальник ЖЭУ, что входит в его обязанности?
5. Каков режим Вашего труда в течение недели, включая работу во внерабочее время: виды работ, их частота и продолжительность?
6. От чего зависит уровень оплаты труда начальника ЖЭУ? Зависит ли он от эффективности работы ЖЭУ в целом?
7. Достаточен ли уровень оплаты Вашего труда?
8. Исползуете ли Вы какие-либо возможности повышения личного дохода (периодические подработки, совмещение профессий, оказание платных услуг и др.)? Если да, то оцените уровень такого дохода в среднем в месяц _____ руб.
9. Представьте ситуацию, что Вам предложили перейти на другую удовлетворяющую Вас работу с полной нагрузкой в течение рабочего дня. Каков, по Вашему мнению, должен быть уровень заработка на той работе, чтобы она была конкурентоспособной по отношению к Вашей нынешней работе? _____ руб. в месяц

Следующие вопросы касаются различных категорий работников ЖЭУ:

10. Каков половозрастной состав работников разных категорий: руководства, служащих, рабочих текущего ремонта и младшего обслуживающего персонала?
11. Каков уровень образования и квалификации занятых работников разных категорий?
12. Проранжируйте работников ЖЭУ по их важности для обеспечения нормальной эксплуатации жилищного фонда. Начните с тех, без которых совсем нельзя.
13. Чем Вы руководствуетесь, что Вы считаете самым важным при оценке труда различных категорий работников: мастеров, служа-

- щих, рабочих (слесарей, электриков и др.), младшего обслуживающего персонала (уборщиц, дворников и др.)?
14. Позволяет ли сложившаяся система организации и оплаты труда выделять квалифицированных работников и избавляться от неквалифицированных?
 15. Какова роль служебного жилья в организации и стимулировании труда работников?
 16. Как часто и из каких источников работники ЖЭУ получают служебное жилье?
 17. Каково качество служебного жилья (на каких этажах, отдельные или коммунальные квартиры и т.п.)?
 18. Какова обеспеченность служебным жильем разных категорий работников?
 19. Насколько загружены работой различные категории работников ЖЭУ в настоящий момент: мастера, служащие, рабочие (слесари, электрики и др.), младший обслуживающий персонал (уборщицы, дворники и др.)?
 20. Насколько соответствуют сегодняшние заработки работников ЖЭУ выполняемой ими работе?
 21. Насколько самостоятелен ЖЭУ в выполнении своих функций?
 22. Каковы приоритеты и правила расходования финансовых средств в ЖЭУ?
 23. Каковы основные проблемы в работе ЖЭУ и возможные пути их решения?

Бланк интервью со старшим мастером

1. Какова организация обслуживания жилищного фонда, сколько имеется участков и какова площадь участка, закрепленного за каждым мастером?
2. Сколько работников и каких профессий подчиняется мастеру?
3. Каковы функции мастера в ЖЭУ?
4. Нормы обслуживания для младшего обслуживающего персонала:

| Профессии | Норма обслуживания | | В среднем норм на 1 работника | Максимум норм на 1 работника |
|-----------------|--------------------|------|-------------------------------|------------------------------|
| | зима | лето | | |
| дворник | | | | |
| мусоропроводчик | | | | |
| уборщик | | | | |

5. Как часто имеет место совмещение профессий (указать количество человек):

| | дворник | мусоропроводчик | уборщик |
|-----------------|---------|-----------------|---------|
| дворник | | | |
| мусоропроводчик | | | |
| уборщик | | | |

6. Какие реально работы выполняют дворники, уборщицы и мусоропроводчики (перечень выполняемых работ зимой и летом с указанием приоритетов, примерные затраты рабочего времени в день и в неделю, особенности выполнения работ - по вечерам, в выходные, с привлечением членов семей и т.п.)?
7. Каковы специфические особенности (демографические, образовательные и др.) работников разных категорий?

Оценки мастером своей работы:

8. У вас нормированный или ненормированный рабочий день?
9. Как вознаграждается сверхурочная работа? Есть ли у Вас какая-либо компенсация за работы во вне рабочее время?
10. Считаете ли Вы свой заработок достаточным? Как он соотносится с величиной заработка мастера, например, на промышленном предприятии?
11. Если сравнить Вашу работу с подобными работами с равной оплатой, то есть ли какие-либо преимущества в работе мастера ЖЭУ, которые Вы могли бы назвать?
12. Каковы основные проблемы в Вашей работе и возможные пути их решения?

Бланк интервью с бригадиром слесарей-сантехников (электриков)

1. Состав бригады по профессиям и количеству человек?
2. Есть ли разделение внутри бригады по видам выполняемых работ и если есть, то какое?
3. Каковы нормы обслуживания для разных категорий работников:

| Профессии | Норма обслуживания | В среднем норм на 1 работника | Максимум норм на 1 работника |
|-----------|--------------------|-------------------------------|------------------------------|
| | | | |
| | | | |

4. Как часто имеет место совмещение профессий для членов бригады (укажите количество человек):

| | Слесарь-сантехник | Газоэлектросварщик | Электрик |
|--------------------|-------------------|--------------------|----------|
| Слесарь-сантехник | | | |
| Газоэлектросварщик | | | |
| Электрик | | | |

5. Охарактеризуйте, пожалуйста, членов бригады с точки зрения их активности в труде и зарплатах:
 - пассивные работники (ненадежные, пьющие, недисциплинированные, низкоквалифицированные, неспособные активно подрабатывать), чел. _____, % _____
 - средние, чел. _____, % _____
 - активные работники (надежные, добросовестные, высококвалифицированные, способные активно подрабатывать), чел. _____, % _____
6. Какие реально работы выполняются бригадой или работниками бригады (перечень выполняемых работ с указанием приоритетов, затраты рабочего времени в день и в неделю)?
7. Достаточен ли заработок, получаемый за выполняемые работы на рабочем месте (по разным профессиям)?
8. Что представляют собой неучитываемые заработки, связанные с рабочим местом? За какие виды работ можно получать эти доходы? Какие конкретно из этих услуг и сколько примерно раз в месяц оказывают работники бригады? Например:
 - платные услуги по замене деталей
 - платные услуги по замене капитального оборудования
 - другие (какие именно)
9. Сколько, как правило, времени затрачивается на выполнение "левых работ" в течение рабочего дня, рабочей недели, календарной недели и календарного месяца?

10. Какова сложившаяся величина вознаграждения за выполнение "левых работ" в час?
11. Назовите, пожалуйста, сложившиеся расценки на различные услуги по "левым работам" и порядок определения их величины?
(Пример: заменить унитаз стоит около 1500 руб., это включает в себя 500-800 руб. за унитаз (с завода), 300 руб. - доставка, 400-700 - установка).
12. Какова примерная сумма "левых доходов" за месяц у разных категорий работников в соотношении, например, с заработной платой на рабочем месте?
13. Почему данные услуги не оказываются официальным путем?
 - расценки будут очень высокими (добавятся накладные расходы, налоги)
 - население не готово платить высокие цены на эти услуги
 - неразворотливость руководства ЖЭУ
 - другое (что именно)
14. Имеются ли у рабочих текущего ремонта дополнительные заработки не по профессии, например за совмещение (работа сторожем и т.п.), подряды на различные работы (отделочные, строительные и т.д.), сезонные подработки и т.п.? Если имеются, то сколько человек и примерно сколько рублей в месяц дополнительно получают?
15. Как Вы оцениваете заработки работников вашей профессии с точки зрения заработков аналогичных работников в других предприятиях?
16. Каков сегодня месячный возможный заработок на данном рабочем месте с учетом официальных и "левых" доходов?
17. Каким должен быть уровень оплаты труда на данном рабочем месте, чтобы не было необходимости заниматься "левыми" работами?
18. Готовы ли Вы перейти на такую оплату труда в фирму, где при этом будут строгие правила трудового распорядка и функциональные обязанности с полной ответственностью за результаты труда? Да или нет? Назовите причины Вашего ответа.
19. В чем привлекательные стороны Вашего рабочего места по сравнению с работой по этой же профессии на заводе, в кооперативе и др.?
20. Каковы основные проблемы в Вашей работе и возможные пути их решения?

Характеристики обслуживаемого жилищного фонда на " ____ " _____ 199__ г.

1. Структура обслуживаемых домов

| | Все дома | из них: | | |
|--|-------------|--------------------|-------------------|------------------|
| | | 9-12-ти этажные | 4-5-ти этажные | 2-3-х этажные |
| Количество домов | | | | |
| Общая площадь квартир ,кв.м | | | | |
| Жилая площадь квартир, кв.м | | | | |
| Дома со стенами из: - кирпича - ж/б панелей | | | | |
| Дома, оборудованные: - лифтом - мусоропроводом | | | | |
| Квартир всего | | | | |
| в т.ч. коммунальных | | | | |
| Число лицевых счетов | | | | |
| Всего проживающих | | | | |

2. Сроки действия ввода домов:

введено в действие:

- до революции, домов _____, _____%
- в 1917-1940 гг., домов _____, _____%
- в 1941-1959 гг., домов _____, _____%
- в 1960-1969 гг., домов _____, _____%
- в 1970-1979 гг., домов _____, _____%
- в 1980-1989 гг., домов _____, _____%
- в 1990 г. и позже, домов _____, _____%

3. Общая дворовая площадь _____ кв.м
в т.ч. убираемая площадь _____ кв.м

4. Размещение домов относительно центров общественного обслуживания, транспортных коммуникаций и т.п.

5. Особенности расселения по домам (социальный состав жильцов, общественный порядок, постоянство или сменяемость жильцов и т.п.)

Приложение 6

План организации Демонстрационного проекта

I. ВВЕДЕНИЕ

Данный план организационной деятельности устанавливает принципы и практические методы, которыми будет руководствоваться Демонстрационный проект (далее Проект), осуществляемый совместно Комитетом жилищно-коммунального хозяйства (КЖКХ) г. Новосибирска и Агентством по Международному Развитию США (USAID). КЖКХ (далее Комитет) и компания по управлению собственностью (далее Компания) осознают важность роли, которую они играют в разработке и осуществлении эффективной программы управления собственностью. Ниже перечислены ключевые нормы управленческой деятельности, которые Владелец устанавливает для данной собственности и которых Компания должна придерживаться:

- Объект должен быть адекватно укомплектован квалифицированным персоналом; для каждой должности должно иметься описание функциональных обязанностей.
- Должно осуществляться эффективное руководство и контроль за работой персонала; его деятельность будет оцениваться не реже чем раз в квартал.
- В повседневной деятельности должна быть очевидной приверженность беспристрастному и справедливому отношению к жильцам; руководство Проекта будет приветствовать доброжелательные и деловые отношения с жильцами и их организациями.
- Все необходимые методы и процедуры деятельности должны быть документированы в письменной форме и будут обязательными к исполнению.
- Объект должен быть чистым, привлекательным и ухоженным; все требования местного жилищного кодекса должны быть соблюдены.
- Компания перезаключает все существующие договоры с подрядчиками, включая договоры на коммунальные услуги, аварийные работы, ремонт лифтов, транспорт, противопожарные мероприятия, вывоз мусора и другие. Компания предлагает новые сроки действия договоров и сроки платежей, которые являются удобными для Компании, для жильцов и для арендаторов. Компания получает согласие Комитета на предложенные сроки до подписания договоров от имени Комитета.
- Должна быть разработана и осуществлена программа предупредительных ремонтов и осмотров.
- В любом месяце уровень задолженностей жильцов по квартплате и другим платежам не должен превышать 10%; против должников будут приниматься меры по ускоренному сбору платежей.

- Здоровье и безопасность жильцов и персонала является заботой Управляющего (Менеджера).
- Система закупок материалов и создания резервных запасов должна минимизировать их потери и нерациональное использование.
- Счета, представленные к оплате, должны быть обработаны и оплачены в течение 30 дней со дня поступления.
- Фактические годовые расходы по каждой категории деятельности не должны превышать смету за исключением случаев, находящихся вне контроля Компании или утвержденных Комитетом.
- Все задачи бухгалтерской деятельности по Проекту должны решаться своевременно и на высоком профессиональном уровне.
- Управляющий должен своевременно представлять финансовую и текущую отчетность в соответствии с требованиями Комитета.

II. ОПИСАНИЕ ПРОЕКТА

Демонстрационный Проект охватывает 2006 квартир (33 дома), расположенных в Ленинском районе г. Новосибирска. В составе Проекта находятся как многоквартирные дома, так и нежилые и служебные помещения.

III. КОМИТЕТ И КОМПАНИЯ:

РОЛИ И СФЕРЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Объект представляет собой муниципальное жилье, принадлежащее городу Новосибирску. Председатель КЖКХ и Рабочий комитет, назначенный мэром, исполняют функции контроля за деятельностью Компании.

Компания представлена _____ . Повседневную деятельность осуществляет Управляющий (Менеджер) Компании, работающий на полную ставку. Ниже приводится описание конкретных сфер ответственности Комитета и Компании, а также роли ключевого персонала.

А. КОМИТЕТ

В обязанности Комитета входит:

- Выбор Компании, заключение с ней договора на управление Объектом, контроль за ее работой.
- Проработка и утверждение Плана Управления, Политики в отношении персонала и других документов, направляющих деятельность Проекта.
- Утверждение всех действий персонала, влияющих на деятельность сотрудников Проекта.
- Обеспечение по мере необходимости профессиональных услуг адвокатов, консультантов по бухгалтерской деятельности и других специалистов.

- Несение полной ответственности за принятие соответствующих мер в случае, если имя Комитета, Проекта или Компании прозвучит в зале суда.
- Утверждение всех расходов и контрактов в соответствии с требованиями проводимой политики материально-технического снабжения.
- Рецензирование и утверждение годовых отчетов и финансовых документов, подготовленных Компанией.
- Разработка и требование к Компании представлять ежемесячно отчет по управленческой деятельности, ознакомление с ним и ответы на поданные отчеты.
- Просмотр и ответы на любые вопросы, возникающие в ходе аудиторских проверок, проводимых соответствующими органами.
- Встречи не реже раза в квартал или чаще в случае необходимости с представителями Компании для непосредственного контроля за работой на Проекте.

Б. КОМПАНИЯ

Компания будет выполнять все традиционные обязанности по управлению жилищным фондом в соответствии с договором, заключенным с Комитетом, включающие:

- Руководство штатом сотрудников Проекта.
- Подготовка всех процедур и документов для утверждения Комитетом.
- Реагирование на просьбы и жалобы жильцов и установление положительных отношений с жильцами.
- Руководство повседневным обслуживанием и осмотр Объекта.
- Осуществление всех действий, направленных на соблюдение договоров на аренду.
- Обработка всех счетов кредиторов и дебиторов.
- Закупка всех товаров и услуг в соответствии с проводимой политикой.
- Подготовка годовых оперативных смет.
- Подготовка и представление всей отчетности Комитету и органам контроля в соответствии с их требованиями.

_____ является Управляющим Проекта. Он считается сотрудником Компании (его зарплата выплачивается из Менеджерского вознаграждения) и отвечает за контроль всей управленческой деятельности на Проекте.

Все другие работники, связанные с управлением и содержанием Объекта, оплачиваются с Текущего счета Комитета.

IV. ПЛАН УКОМПЛЕКТОВАНИЯ ПЕРСОНАЛОМ

Зарплаты, указываемые в таблице, являются полной величиной месячных выплат для каждой должности. Никаких дополнительных выплат (премий), существующих в нормативной системе оплаты труда, на Проекте не будет.

| Название должности | Количество человек | Зарплата | Примечание |
|---------------------|--------------------|----------|------------|
| Директор | 1 | | |
| Главный инженер | 1 | | |
| Главный бухгалтер | 1 | | |
| Агент по снабжению | 1 | | |
| Бухгалтер/Кассир | 2 | | |
| Секретарь/Диспетчер | 1 | | |
| Паспортистка | 1 | | |
| Слесарь 5р | 1 | | |
| Слесарь 3р | 2 | | |
| Слесарь 2р | 2 | | |
| Сварщик | 1 | | |
| Плотник | 1 | | |
| Плотник | 1 | | временно |
| Электрик 4р | 1 | | |
| Электрик 2р | 1 | | |
| Маляр | 2 | | временно |
| Мастер | 1 | | |
| Дворник | 5 | | |
| Дворник | 5 | | временно |
| Уборщик | 16 | | |
| Оператор лифта | 5 | | |
| Водитель | 1 | | |

Дополнительные льготы будут предоставляться в соответствии с практикой, принятой в г. Новосибирске.

Описание функциональных обязанностей для каждой должности приведено в Политике в отношении персонала.

Управляющий (менеджер) непосредственно контролирует действия Директора. Последнему, в свою очередь, непосредственно подчиняются Главный инженер, который отвечает за работу всего технического персонала (см. Политику в отношении персонала)

Компания имеет полномочия давать задания, оценивать качество исполнения работы и дисциплину сотрудников. Все действия по приему на работу, увольнению и перемещению сотрудников согласовываются с Комитетом.

Как Комитет, так и Компания обеспечивают равные возможности для работников одинаковой квалификации относительно увольнения, перевода, повышения и оплаты труда.

V. СБОР ПЛАТЕЖЕЙ

Все платежи дают прямой вклад в источник обеспечения обслуживания по содержанию и эксплуатации жилья. Независимо от того, все ли платежи от жильцов собраны, все коммунальные услуги должны быть оплачены. Однако в случае, когда не вся сумма платежей от жильцов собрана, Комитет должен использовать его собственные фонды для выплаты образовавшейся разницы. Своевременный сбор платежей от жильцов является одной из основных обязанностей Компании.

Ниже перечислены основные действия, связанные со сбором квартплаты и коммунальных платежей.

1. Квартплата и коммунальные платежи должны быть оплачены до 1 числа каждого месяца.
2. Жильцы имеют право обсуждать трудности, возникающие по поводу оплаты всей суммы платежей в срок, с Директором и могут вместе выработать согласованный план оплаты по частям с тем, чтобы избежать или устранить неоплаченные счета.
3. 15 числа каждого месяца все жильцы, которые не оплатили необходимые платежи целиком или выбились из графика, согласованного с Директором, получают предупреждающее извещение в почтовый ящик.
4. В последний день месяца жильцы, которые до сих пор не заплатили платежи целиком или нарушили график частичных платежей, получают извещение, вставленное в дверь их квартиры.
5. 10 числа следующего месяца, если до сих пор существуют задолженности, начисляется пеня в размере _____. Эта пеня добавляется каждый раз 10 числа каждого месяца до тех пор, пока задолженность не погашается.
6. Все жильцы, которые имеют график частичных выплат, согласованный с Директором, должны строго следовать этому графику. При этом в случае нарушения начисляется пеня, как это сказано в предыдущем пункте.

VI. СОДЕРЖАНИЕ И ОБСЛУЖИВАНИЕ ЖИЛИЩНОГО ФОНДА

Программа эксплуатации и обслуживания собственности включает следующие базовые элементы:

- Использование квалифицированного персонала и подрядчиков.
- Рациональное планирование и составление смет по обслуживанию, включая обеспечение создания резервов для различного рода замен.
- Разработка и реализация политики и процедур управления программой эксплуатации и обслуживания.
- Программа регулярных и тщательных осмотров всех элементов жилищного фонда.
- Регулярное внимание к состоянию мест общего пользования.

- Быстрое выполнение заказов на обслуживание.

Конкретные планы эксплуатации и обслуживания жилищного фонда приведены ниже:

Обслуживание мест общего пользования внутри зданий. Такого рода обслуживание проводится техническим персоналом Проекта. Эти места включают лестничные марши и клетки, технические и специальные помещения в подвалах. Оживленное перемещение жильцов и посетителей делает необходимыми ежедневные проверки и уборки; все отмеченные потребности в ремонте должны максимально быстро учитываться.

Прилегающая территория. Внешний вид Демонстрационного Проекта имеет важное значение для успеха всей программы. Компания будет разрабатывать и внедрять программу благоустройства для повышения привлекательности жилищного фонда. Обслуживающий персонал отвечает за повседневный уход за прилегающими территориями, что включает стрижку травы и уход за растениями, удобрение и борьбу с насекомыми-вредителями, уборку всех асфальтированных и мощеных территорий, текущую уборку мусора. Постоянный штат будет дополняться временными работниками на сезонной основе.

Вывоз мусора. В нескольких местах расположены баки для выноса мусора жильцами. Мусорные баки опустошаются несколько раз в неделю частным подрядчиком. Обслуживающий персонал отвечает за содержание в чистоте площадок вокруг мусорных баков и обеспечение того, чтобы баки всегда были закрыты.

Борьба с насекомыми и грызунами. Владелец заключает контракт с организацией или компанией, которая будет осуществлять борьбу с грызунами и насекомыми во всех квартирах и местах общего пользования.

Заявки на обслуживание. Жильцы обязаны своевременно сообщать о потребностях в ремонте, подав заявку лично или по телефону. Управленческий или обслуживающий персонал также могут подавать такую заявку, когда необходимость ремонта выявляется во время текущих осмотров. Обычные заявки подаются в рабочие часы. Срочные заявки должны подаваться немедленно; жильцы могут обращаться в контору и в нерабочее время. Только действительно неотложные заявки должны подаваться в нерабочее время. Это:

- Отсутствие электричества в квартире
- Утечка газа
- Серьезная утечка воды, вызывающая разрушение квартиры
- Отсутствие тепла (по сезону)
- Засор канализации
- Не работает туалет
- Другие ситуации, которые угрожают здоровью и безопасности жильцов и целостности жилья.

Срочные заявки будут выполняться как можно скорее, по меньшей мере, в течение суток. Обычные заявки будут выполнены в разумное время в хронологическом порядке.

Если Директор считает, что обслуживающий персонал Проекта не может выполнить требуемый ремонт, или этот ремонт подпадает под гарантийное обслуживание, он/она запрашивает одобрение Управляющего на заключение контракта с подрядчиком.

Предупредительное обслуживание. На Демонстрационном Проекте будет разрабатываться программа предупредительного превентивного обслуживания. Программа будет фокусироваться на вопросах, которые в крайнем случае могут вызвать серьезные угрозы и неудобства для жильцов, или могут повлечь значительные затраты на ремонт, или разрушение жилищного фонда. Эти критические случаи включают:

- Системы тепло- и горячего водоснабжения.
- Водосточные трубы и водостоки.
- Сантехнические системы, включая линии санитарных стоков.
- Дренаж воды из всех структур.
- Уплотнение окон и дверей в подъездах и местах общего пользования.

Предупредительное обслуживание будет проводиться персоналом Проекта в соответствии с их возможностями.

VII. ТЕХНИЧЕСКИЕ ОСМОТРЫ ЖИЛИЩНОГО ФОНДА

Внутренние и внешние места общего пользования будут инспектироваться Директором на основе графика, составленного Управляющим.

Программа осмотров (инспекций) предназначена для:

- Снижения затрат путем идентификации потребностей в ремонте до того как они станут острыми.
- Служения в качестве превентивной меры в сферах обслуживания, безопасности и т.п.
- Повышения привлекательности жилого фонда.
- Поддержки общей программы совершенствования управления.

Осмотр прилегающей территории. Вся территория осматривается дважды в день.

Осмотр мест общего пользования. Все подъезды, коридоры, лестничные марши и клетки, к которым имеют доступ жильцы, осматриваются дважды в день. Другие внутренние помещения - кладовки, технические комнаты - осматриваются раз в неделю.

VIII. УСЛУГИ, ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫЕ ЖИЛЬЦАМ, И ОТНОШЕНИЯ С НИМИ

Владелец намеревается работать с жильцами в положительном ключе для создания союза между жильцами и Владельцем с целью улучшения условий проживания. Для достижения этих целей могут быть эффективными следующие меры:

- Открытая линия контактов с жильцами является важным инструментом управления. Каждодневное присутствие на Проекте технического и руководящего персонала способствует позитивным контактам. Компания будет также выпускать бюллетень Демонстрационного Проекта, в котором хорошие новости будут сочетаться с инструкциями и уведомлениями.
- Компания поможет образованию Ассоциации жильцов. Эта организация будет призвана вносить посильный вклад в безопасность на Проекте, услуги для жильцов и другие улучшения

управленческой деятельности. Ассоциации будет предложено назначить старших по дому для оказания помощи как жильцам, так и персоналу.

- Будет организован ряд мероприятий отдыха для сплочения жильцов, утверждения доверия жильцов к работе руководящего и обслуживающего персонала. Это могут быть Новогодние вечера, походы для детей и т.п.
- По мере возникновения возможностей и при необходимости Компания будет проводить и другие мероприятия по интересам.

IX. ЗАКУПКИ МАТЕРИАЛОВ И СОЗДАНИЕ ЗАПАСОВ

Доход от основной деятельности на Демонстрационном Проекте будет максимизироваться посредством проведения политики закупки качественных товаров и услуг по конкурентоспособным ценам, а также оптовых закупок по мере возможности. Продавцы для крупных покупок выбираются посредством рассмотрения предложений Управляющим.

Никакие закупки не могут быть сделаны без ордера, подписанного либо Управляющим, либо представителем Владельца.

Основная ответственность за расходы по Проекту лежит на Управляющем.

Управляющий должен постоянно контролировать оперативную смету Проекта с тем, чтобы все закупки находились в пределах утвержденных уровней расходов по каждому пункту сметы.

Управляющий имеет все полномочия на утверждение решений о закупках за исключением следующих обстоятельств, которые требуют предварительного одобрения Комитета:

- Предполагаемые расходы не входят в смету
- Статья содержит "новую услугу" для проекта
- Статья рассматривается как капиталовложение

Оплата закупаемых товаров и услуг также подлежит контролю. Следующие шаги предпринимаются для обработки счетов, представленных к оплате:

1. По получении любого счета Управляющий сразу же сравнивает счет с соответствующим утвержденным заказом, подтверждает получение товара или услуги и сравнивает точность обоих документов. Если счет в порядке, то он считается представленным к оплате и передается вместе с заказом на закупку Главному бухгалтеру.
2. Дважды в месяц (примерно 15 и 30 числа) Главный бухгалтер сводит счета со сметой, определяет дату оплаты в соответствии с заранее разработанным графиком и заносит в соответствующую бухгалтерскую книгу.
3. Главный бухгалтер получает соответствующую сумму наличными для оплаты всех счетов, для которых наступило время оплаты. Если полная оплата не может быть произведена ввиду недостатка средств, проводится консультация с Управляющим и достигается соглашение по оплате. Квитанция на каждую опла-

ту подготавливается следующим образом: одна копия сохраняется Главным бухгалтером и подкалывается к счету и заказу; вторая копия передается продавцу, а третья копия хранится в книге отчетности по затратам наличных денег.

4. Все счета с приложением документации незамедлительно передаются Управляющему, который просматривает документы и проверяет утвержденность всех платежей.

5. Владелец ежемесячно просматривает книгу учета документов по расходованию наличных денег.

Обычно материалы закупаются для использования в последующие 30 дней за исключением тех случаев, когда преимущества оптовых закупок очевидны. Путем сокращения запасов снижается потребность в площадях под хранение и потенциальные потери от воровства. Все запасы Проекта хранятся в безопасных складах, находящихся непосредственно в жилищном фонде. Доступ к этим складам имеют только Директор и Главный инженер. Управляющий время от времени проверяет склады, чтобы убедиться в том, что они адекватно содержатся.

Не реже одного раза в год Управляющий проводит внезапную формальную инвентаризацию.

X. УПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

Бухгалтерские расчеты, обработку данных и контроль денежных операций осуществляет Управляющий с помощью Директора и бухгалтеров Проекта.

Обязанности по управлению финансовой деятельностью включают:

- Содержание банковских счетов для оперативных нужд.
- Прием и помещение на счет всей квартплаты и аккуратное ведение всех счетов жильцов.
- Принятие от Владельца утвержденной годовой оперативной сметы и контроль за расходами в соответствии со сметой.
- Анализ источников и использования дохода и прогнозирование потребности в деньгах не менее чем за 90 дней.
- Создание графика оплаты счетов не менее чем за 90 дней и обработка всей документации в соответствии с разработанными процедурами.
- Ведение всех ведомостей по зарплате и дополнительным выплатам.
- Ведение бухгалтерской отчетности, соответствующей требованиям Владельца и контролирурующих органов.
- Подготовка и представление Владельцу финансового отчета за предыдущий месяц не позднее 20 числа текущего месяца.

Управляющий отвечает за подготовку годовой оперативной сметы для Демонстрационного Проекта и представление ее на рассмотрение и одобрение Владельца не позднее 1 ноября каждого года. Комитет должен утвердить смету не позднее 15 декабря.

Приложение 7

**ДОГОВОР НА УПРАВЛЕНИЕ
между КЖКХ и предприятием "Центр-Сирена"
(Демонстрационный проект-1, 1993)**

Настоящий договор заключен между Комитетом Жилищно-Коммунального Хозяйства мэрии г. Новосибирска (КЖКХ), именуемым в дальнейшем "Комитет", в лице председателя, действующего на основании Устава, зарегистрированного постановлением мэрии г. Новосибирска, и муниципальным предприятием "Центр-Сирена", именуемым в дальнейшем "Предприятие", в лице директора, действующего на основании Устава, зарегистрированного администрацией Центрального района, на срок и на условиях, перечисленных ниже в данном договоре, и регулирует взаимоотношения между ними.

1. **Общие положения.** Комитет назначает Предприятие как полноправного представителя по управлению жилищным фондом, описанным в п.2 настоящего договора, а Предприятие принимает это назначение, согласованное на соответствующий срок и на условиях и пунктах, перечисленных ниже в настоящем договоре.

Для выполнения работ по настоящему договору Предприятие открывает отдельный расчетный счет в банке, именуемый в дальнейшем "Счет", на основании представления Комитета.

2. **Описание Объекта.** Жилищный фонд передается Предприятию для его содержания и эксплуатации по акту и представляет собой объект, состоящий из 33 жилых зданий, нежилых помещений и других сооружений, расположенных на прилегающих территориях, в Ленинском районе, ограниченных улицами Ватутина, Пермитина, Котовского, Планировочной г. Новосибирска (схемы расположения и краткая характеристика зданий прилагаются и являются неотъемлемой частью настоящего договора).
3. **Определения.** В этом договоре используется определение "Ответственные стороны", что означает Комитет и Предприятие.
4. **План Управления.** План Управления, прилагаемый к договору (Приложение N 1), содержит всестороннее и детальное описание политики и положений, регулирующих управление жилищным фондом. Настоящий договор определяет основные обязанности Предприятия с отсылкой к плану Управления для уточнения деталей политики и положений. Ответственные стороны подчиняются всем положениям Плана Управления, независимо от того, делается или нет ссылка на него в настоящем договоре.
5. **Базовая информация.** Комитет обеспечивает Предприятие экземпляром технических паспортов для каждого здания Объекта, передаваемого по акту, схемой коммуникаций теплоснабжения, электроснабжения и канализации. С целью владения информацией и на случай проверки компетентными специалистами, Предприятие должно быть хорошо знакомо с характером, конструкциями, положением, чертежами, планом и особенностями Объекта. Особенно Предприятие должно знать систему отопле-

ния, холодного и горячего водоснабжения, энергоснабжения, основы вентиляции, а также работу лифтов, систему пожаротушения.

6. **Имущество Объекта.** Имущество Объекта составляют основные и оборотные средства, а также иные материальные ценности и финансовые ресурсы.

Основные фонды передаются Предприятию по акту. Оборотные средства передаются по разделительному балансу.

Пределы ведения имуществом устанавливаются Комитетом. Предприятие вправе отчуждать, обменивать, сдавать в аренду имущество Объекта только с согласия Комитета.

Финансовые средства на текущее содержание жилищного фонда формируются за счет квартирной и арендной платы, прочих платежей и поступлений, а также бюджетных дотаций.

Амортизационные отчисления относятся на расходную часть сметы.

7. **Сбор квартплаты и других платежей.** Предприятие собирает в установленные сроки и в полном объеме квартплату, арендную плату, коммунальные платежи и другие поступления по действующим ставкам и тарифам, связанные с содержанием и эксплуатацией Объекта. Комитет осуществляет финансирование за счет бюджетных средств ежеквартально, не позднее 10 числа первого месяца квартала в сумме, определенной пропорционально выделенным лимитам на содержание жилищного фонда. Все платежи и бюджетная дотация поступают на Счет.
8. **Сдача в аренду.** Предприятие заключает договоры аренды нежилых помещений на основании решения мэрии и ордера-лицензии, выданного Комитетом.
9. **Обеспечение выполнения договора.** Предприятие контролирует выполнение условий договоров аренды нежилых помещений и при наличии оснований для расторжения договора Предприятие обязано произвести выселение Арендатора в установленном Законом порядке. Одновременно оно информирует Комитет о предпринятых действиях и следует его инструкциям.

Понесенные в связи с этим судебные издержки и другие платежи относятся на убытки Объекта.

10. **Содержание. Эксплуатация. Текущий ремонт.** Предприятие обязано обеспечить содержание, эксплуатацию и ремонт Объекта в соответствии с Планом Управления и действующим законодательством при условии согласования с Комитетом необходимых видов работ, в том числе слесарных, столярных, покраску и побелку, уборку лестничных клеток, территории, мест общего пользования и др.

Для обеспечения надлежащего содержания, эксплуатации и ремонта Объекта необходимо:

а) подтвердить подготовку теплотехнического оборудования к зимнему отопительному периоду актами-паспортами до 1-го сентября по всем зданиям Объекта;

б) обеспечить оперативный запуск тепла в соответствии с распоряжением мэрии и графиком тепловых сетей;

в) наибольшее внимание должно быть уделено предупредительным мерам. Для этого в первую очередь должны использоваться услуги постоянно работающего персонала;

г) при отсутствии возможности выполнения работ силами постоянного обслуживающего персонала, Предприятие по мере необходимости привлекает для выполнения этих работ квалифицированных специалистов, сторонние организации;

д) Предприятие обязано оперативно и качественно производить все необходимое обслуживание и вести соответствующие записи. Аварийные работы (заявки) должны регистрироваться и выполняться в течение 24-х часов. Об аварийных ситуациях серьезного характера в обязательном порядке докладывается Комитету;

е) Предприятие уполномочивается приобретать все необходимые для обслуживания материалы, оборудование, инструменты. Оплата производится со Счета;

ж) предварительное согласие Комитета требуется для любых приобретений на сумму, превышающую 200000 рублей, кроме плановых расходов в пределах сметы или в связи с аварийным ремонтом, либо работами, необходимыми для предотвращения простоя. О таких фактах Комитет должен быть поставлен в известность как можно оперативнее.

11. **Коммунальные услуги и обслуживание.** В соответствии с Планом Управления и сметой Предприятие обязано обеспечить жильцов теплом, горячей и холодной водой, электроэнергией, услугами по вывозу мусора и др., проводить перерасчеты с квартиросъемщиками, осуществлять прием, прописку и выписку граждан, выдавать справки и расчетные книжки.

Для обеспечения такого рода услуг Предприятие с согласия Комитета заключает договоры (контракты) с соответствующими службами.

12. **Сотрудники (персонал).** Численность и состав персонала, нанимаемого для выполнения проекта, определяется Планом Управления. Сотрудники принимаются, перемещаются и увольняются Предприятием в соответствии с действующим законодательством.
13. **Расходы (выплаты) со Счета.** Из средств, находящихся на Счете, Предприятие производит все выплаты, предусмотренные настоящим договором, включая менеджерское вознаграждение, указанное в п.19 ниже.

В случае отсутствия средств на Счете, Предприятие информирует об этом Комитет в течение 1 (одного) рабочего дня.

14. **Сметы.** Ежегодная смета для содержания Объекта утверждается Комитетом. Все расходы, предусмотренные сметой, за исключением целевых сборов, предусмотренных п.10 настоящего договора, должны производиться в пределах сметы.

Предприятие готовит проект текущей сметы для каждого отчетного квартала в соответствии с условиями настоящего догово-

ра и представляет ее на рассмотрение Комитету не позднее 15 дней до начала отчетного квартала.

Предприятие обязано информировать Комитет о любых непредусмотренных отклонениях от утвержденной сметы.

- 15. Учет и отчетность.** В дополнение к требованиям Плана Управления и условиям настоящего договора Предприятие обязано соблюдать следующие требования по ведению учета и отчетности:

а) Предприятие обязано обеспечить установленную систему учета. Вся документация, книги и счета могут быть проверены уполномоченным представителем Комитета в пределах Объекта;

б) Предприятие может обеспечить подготовку ежегодного финансового отчета аудитором или бухгалтером, не являющимися сотрудниками Предприятия с оплатой услуг в пределах сметы. Отчет должен базироваться на проверке соответствующей документации.

Отчет представляется Комитету в течение 25 дней после окончания отчетного года, квартальный баланс Объекта представляется Комитету не позднее 15 дней после окончания квартала в объеме, предусмотренном нормативными документами;

в) Предприятие обязано обеспечить представление Комитету любой информации об Объекте;

г) к 15-му числу каждого месяца Предприятие представляет Комитету сведения по дебиторской и кредиторской задолженности на 10-е число этого месяца;

д) к 15-му числу каждого месяца Предприятие обеспечивает Комитет информацией об исполнении ежемесячной сметы доходов и расходов за предыдущий месяц, а также итоговую информацию о состоянии счета на конец предыдущего месяца.

- 16. Заявки и покупки (снабжение).** В целях обеспечения взаимовыгодных интересов ответственные стороны договариваются приобретать материалы и получать услуги по наиболее низким ценам.

Для этого Предприятие письменно запрашивает стоимость заявки не менее, чем у трех контрагентов либо претендентов для определенного вида работ.

Предприятие соглашается привлечь претендента, который запрашивает наименьшую цену. При этом учитывается репутация претендента, качество работ или материалов, время исполнения работы, срочность обслуживания.

Для того, чтобы удостовериться, что материалы или услуги будут получены по наименьшей цене, Предприятие запрашивает устно или письменно оценочную стоимость. Предприятие должно иметь записи полученной устной оценки.

Книги всех запросов и документов по оценке стоимости работ и материалов должны учитываться и подлежат проверке по требованию Комитета.

- 17. Отношения между Предприятием и жильцами.** Предприятие оказывает помощь жильцам в формировании и функционировании

их представительных организаций и обеспечивает хорошие взаимоотношения с такими организациями до полного решения всех проблем, связанных с содержанием и эксплуатацией жилищного фонда.

18. **Освобождение жилых помещений.** При освобождении жилых помещений (собственных, служебных, муниципальных) Предприятие незамедлительно информирует Комитет и администрацию района.
19. **Согласие с Законом.** Предприятие обязано совершать все необходимые действия в полном соответствии с действующим законодательством.
20. **Менеджерское вознаграждение.** Выплата менеджерского вознаграждения производится 10-го числа последующего месяца и составляет 6.5% от доходной части сметы.

Предприятие может заработать дополнительную оплату в 50% от любого сокращения расходов по сравнению со сметами, в том числе за счет уменьшения оплаты подрядных работ, реорганизации состава персонала в целях повышения продуктивности труда и снижения запланированного числа временных работников, рационализации труда, позволяющей уменьшить затраты рабочего времени или материалов, необходимых для данной работы (например, упростить систему учета или с помощью пластиковых пакетов улучшить систему удаления мусора и т.п.).

Комитет оценивает качество исполнения работы и экономическое обоснование на дополнительную оплату. Факт экономии подтверждается актом. Комитет не признает, что Предприятие сократило расходы, если при этом пострадало качество работы.

Указанные доплаты выплачиваются 1 раз в 3 месяца в течение 10 дней после согласования такой выплаты с Комитетом. Дополнительная оплата производится со Счета Предприятия.

21. **Срок действия договора.** Настоящий договор заключен сроком на 1 (один) год с 1 апреля 1993 года до 1 апреля 1994 года и вступает в силу с момента его подписания.

При отсутствии возражений ответственных сторон по истечении срока действия договора, договор считается продленным на тот же срок.

а) Договор может быть расторгнут досрочно по согласию сторон при условии письменного предупреждения об этом одной из сторон за 60 дней, а также по основаниям, предусмотренным действующим законодательством.

б) При прекращении договора Предприятие представляет Комитету отчет о финансовом состоянии. После взаиморасчетов оформляется актом передача материальных и денежных средств (дебиторской и кредиторской задолженности). Обязательства Предприятия по погашению долгов Объекта возлагаются на Комитет.

22. **Дополнения и изменения к Договору.** Все изменения и дополнения в действующий договор вносятся только в письменной форме и оформляются в установленном порядке.

23. **Идентичность интересов.** Между ответственными сторонами обеспечивается полное взаимопонимание при исполнении договора.
24. **Уведомления.** Все уведомления, требования и запросы, связанные с исполнением настоящего договора, направляются ответственными сторонами в течение 4-х рабочих дней со дня получения соответствующей информации.
25. **Гарантии от ущерба.** Предприятие несет материальную ответственность за переданное ему имущество Объекта и обязано принимать все меры по его сохранению и предупреждению материального ущерба.
Предприятие обязано возместить в полном размере причиненный по его вине ущерб зданиям, помещениям, инженерному оборудованию, объектам благоустройства и зеленым насаждениям на закрепленных территориях, а также жильцам в установленном Законом порядке.
26. **Ответственность сторон.** За неисполнение или ненадлежащее исполнение условий договора стороны несут ответственность в соответствии с действующим законодательством.
27. **Порядок разрешения споров.** Споры, возникающие между ответственными сторонами при исполнении настоящего договора, разрешаются арбитражным судом.

Настоящий договор составлен в двух экземплярах, по одному для каждой из сторон.

Юридические адреса и реквизиты сторон:

Комитет:

Предприятие:

Администрация Ленинского района содействует выполнению данного договора.

Согласовано:

Комитет

Предприятие

М.П.

М.П.

Приложение 8

ЗАРЕГИСТРИРОВАН
постановлением мэрии
г. Новосибирска N
Председатель палаты

"УТВЕРЖДАЮ"
Председатель комитета
по управлению имуществом
мэрии г. Новосибирска

"УТВЕРЖДАЮ"
Председатель комитета
жилищно-коммунального
хозяйства мэрии
г. Новосибирска

У С Т А В
муниципального унитарного предприятия
"Жилищник"

г. Новосибирск 1995 г.

1. ОБЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ

- 1.1. Муниципальное унитарное предприятие "Жилищник", именуемое в дальнейшем "Предприятие", создано Комитетом по управлению имуществом г. Новосибирска, Комитетом жилищно-коммунального хозяйства, именуемыми в дальнейшем "Учредители", на основании и в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации, Гражданским Кодексом Р.Ф. и постановлениями мэра г. Новосибирска.
- 1.2. Предприятие "Жилищник" создано путем выделения из Управления жилищного хозяйства Заельцовского района.
- 1.3. Место нахождения предприятия:
- 1.4. Целью создания предприятия является:
 - повышение уровня содержания жилищного фонда и дворовых территорий;
 - улучшение качества обслуживания населения;
 - комплексное обслуживание энергосистем;
 - совершенствование организации труда в жилищном хозяйстве в условиях перехода к рыночным отношениям.
- 1.5. Предприятие является юридическим лицом, имеет самостоятельный баланс, печать, штамп со своим наименованием, может от своего имени заключать договоры, приобретать имущественные и личные неимущественные права и нести обязанности, быть ответчиком в судебных органах.
- 1.6. Предприятие отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом. Предприятие не несет ответственности по обязательствам собственника его имущества.

Собственник имущества предприятия не отвечает по обязательствам предприятия, за исключением предусмотренных случаев.
- 1.7. Взаимоотношения Предприятия и Учредителей определяются действующим законодательством и договором о хозяйственно-финансовых взаимоотношениях.
- 1.8. Предприятие в своей деятельности руководствуется действующим законодательством, настоящим уставом, договором о хозяйственно-финансовых взаимоотношениях с Учредителями. Предприятие не несет ответственности по обязательствам Учредителей. Учредители не отвечают по обязательствам Предприятия.

2. ОСНОВНЫЕ ВИДЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ "ПРЕДПРИЯТИЯ"

- 2.1. Эксплуатация жилищного фонда и дворовых территорий.
- 2.2. Отбор домов на капитальный ремонт.
- 2.3. Заключение договоров с подрядчиками на капитальный ремонт.
- 2.4. Заключение договоров с поставщиками коммунальных услуг.
- 2.5. Осуществление контроля за сбором платы за жилье и коммунальные услуги.
- 2.6. Осуществление перерасчетов с жильцами.

- 2.7. Проведение текущего ремонта электрических, энергетических систем и зданий.
- 2.8. Устранение аварий в электрических и энергетических системах.
- 2.9. Контроль за использованием и высвобождением жилых помещений.
- 2.10. Учет служебного жилья и его распределение в установленном порядке.
- 2.11. Осуществление прописки, выписки граждан, выдача справок, отнесенных к компетенции Предприятия.
- 2.12. Рассмотрение заявлений, жалоб и писем.
- 2.13. Предоставление платных и бесплатных услуг населению, предприятиям и организациям.
- 2.14. Приобретение всех необходимых для обслуживания материалов, оборудования, инструментов.
- 2.15. Осуществление хозяйственной, в том числе коммерческой деятельности, направленной на повышение рентабельности Предприятия.
- 2.16. Заключение договоров с любыми производственными и общественными организациями и отдельными гражданами в любых видах деятельности, не запрещенной актами Российской Федерации.
- 2.17. Предприятие вправе осуществлять и другие соответствующие его целям виды деятельности, не запрещенные действующим законодательством.

3. ОРГАНЫ УПРАВЛЕНИЯ И КОНТРОЛЬ

- 3.1. Управление Предприятием осуществляется в соответствии с действующим законодательством, настоящим Уставом и договором о хозяйственно-финансовых взаимоотношениях.
- 3.2. Учредители Предприятия:
 - определяют основные направления деятельности предприятия;
 - участвуют в управлении Предприятия;
 - изменяют Устав Предприятия;
 - решают вопрос о ликвидации Предприятия, его реорганизации;
 - организуют и проводят проверки соблюдения условий договора о хозяйственно-финансовой деятельности;
 - осуществляют контрольные функции в отношении использования муниципального имущества, переданного Предприятию.
- 3.3. Руководство Предприятием осуществляет директор, который назначается на должность и освобождается от должности по ходатайству района, по согласованию с Учредителями, комитетом жилищно-коммунального хозяйства мэрии.
- 3.4. Администрация района заключает с директором Предприятия контракт, в котором определяются его права, обязанности и ответственность перед учредителями и трудовым коллективом, условия оплаты его труда, срок контракта, условия освобождения от занимаемой должности.

- 3.5. Директор Предприятия организует работу Предприятия и несет персональную ответственность за результаты его деятельности.
- 3.6. Директор Предприятия подотчетен Учредителям.
- 3.7. Директор без доверенности выполняет следующие функции и обязанности по организации и обеспечению деятельности Предприятия:
 - действует от имени Предприятия, представляет его интересы в отношениях с государственными органами и иными Предприятиями;
 - распоряжается средствами и имуществом Предприятия в пределах, установленных действующим законодательством, настоящим уставом, договором о хозяйственно-финансовых взаимоотношениях;
 - заключает договоры, контракты, соглашения в пределах, установленных действующим законодательством, настоящим уставом, договором о хозяйственно-финансовых взаимоотношениях;
 - обеспечивает выполнение договорных и иных обязательств Предприятия;
 - открывает в банках расчетный и иные счета Предприятия;
 - утверждает штатное расписание, осуществляет прием и увольнение работников Предприятия, применяет к ним меры поощрения и взыскания;
 - в пределах своей компетенции издает приказы и дает указания, обязательные для всех работников Предприятия;
 - планирует деятельность и определяет перспективы развития Предприятия по согласованию с учредителями;
 - обеспечивает учет и сохранность документов по личному составу, а также своевременную передачу их на государственное хранение в установленном порядке при реорганизации или ликвидации Предприятия;
 - отвечает за организацию и выполнение мероприятий по мобилизационной готовности и гражданской обороне на Предприятии, выполнение требований о порядке обязательного учета военнообязанных;
 - Директор в пределах своей компетенции вправе принимать решения по другим вопросам деятельности Предприятия.
- 3.8. Главный бухгалтер назначается на должность директором. В своей деятельности главный бухгалтер руководствуется действующим законодательством.
- 3.9. Директор Предприятия и главный бухгалтер несут ответственность за правильность учета и контроля использования средств Предприятия.
- 3.10. Трудовой коллектив Предприятия составляют все граждане, участвующие своим трудом в деятельности Предприятия на основе трудового договора (контракта).
- 3.11. Работники Предприятия пользуются правами, установленными трудовым законодательством РФ.

4. ИМУЩЕСТВО, ПРОИЗВОДСТВЕННО-ХОЗЯЙСТВЕННАЯ И ФИНАНСОВАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

- 4.1. Имущество Предприятия находится в муниципальной собственности и передано ему в полное хозяйственное ведение. Имущество Предприятия является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками Предприятия. Имущество состоит из основных и оборотных средств, других материальных ценностей и финансовых ресурсов. Уставный капитал Предприятия составляет млн.руб. Уставный капитал образуется из вклада собственника. Изменение размера уставного фонда производится по решению собственника в соответствии с законодательством РФ.
- 4.2. Предприятие осуществляет права по отношению к своему имуществу в пределах, установленных законом, настоящим уставом, договором о хозяйственно-финансовых взаимоотношениях.
- 4.3. Право хозяйственного ведения на имущество возникает у Предприятия с момента передачи ему имущества по акту приема-передачи.
- 4.4. Источниками формирования имущества Предприятия и доходов Предприятия являются поступления от Учредителей, юридических лиц и физических лиц в соответствии с законодательством:
 - доходы, полученные в результате собственной хозяйственно-финансовой деятельности;
 - доходы от оплаты жилья;
 - амортизационные отчисления;
 - кредиты и ссуды банков;
 - иные доходы и поступления, незапрещенные действующим законодательством.
- 4.5. Доходы от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении Предприятия, а также имущества, приобретенного им по договору или иным основаниям, поступают в хозяйственное ведение Предприятия в порядке, установленном действующим законодательством.
- 4.6. Все имущество Предприятия, включая оборотные средства, используется им в соответствии с целями и задачами, стоящими перед Предприятием.
- 4.7. Предприятие не вправе отчуждать и сдавать в аренду, передавать во временное пользование, либо другим способом распоряжаться переданным ему имуществом, а также списывать имущество с баланса без согласования с Комитетом по управлению имуществом и Комитетом жилищно-коммунального хозяйства.
- 4.8. Формирование финансовых средств Предприятия производится с помощью различных форм и способов привлечения финансовых ресурсов, не противоречащих действующему законодательству.
- 4.9. Право хозяйственного ведения Предприятия на имущество прекращается в случае правомерного изъятия имущества у Предприятия по решению собственника.
- 4.10. Контроль за финансово-хозяйственной деятельностью Предприятия осуществляют Учредители, ревизионная служба местной администрации и местные финансовые органы.

- 4.11. Предприятие имеет право заключать договоры с юридическими и физическими лицами на выполнение работ, оказание услуг в соответствии с направлениями своей деятельности.
- 4.12. Оплата работ, продукции, товаров и услуг производится безналичным и наличным расчетом. Цены и тарифы утверждаются мэрией, либо устанавливаются на договорной основе.
- 4.13. Предприятие самостоятельно определяет формы и системы оплаты труда всех работников в соответствии с действующим законодательством.
- 4.14. Предприятие ведет оперативный, бухгалтерский и статистический учет и отчетность в порядке, установленном законодательством и несет ответственность за его достоверность.

5. УСЛОВИЯ РЕОРГАНИЗАЦИИ И ЛИКВИДАЦИИ ПРЕДПРИЯТИЯ

- 5.1. Прекращение деятельности Предприятия осуществляется в соответствии с действующим законодательством в форме реорганизации или ликвидации. Реорганизация и ликвидация осуществляется постановлением мэра по представлению Учредителей, либо по решению суда.
- 5.2. Ликвидация и реорганизация Предприятия производится в соответствии с действующим законодательством.
- 5.3. При реорганизации Предприятия его права и обязанности переходят к правопреемнику.
- 5.4. При ликвидации и реорганизации Предприятия увольняемым работникам гарантируется соблюдение их прав и интересов в соответствии с действующим законодательством.
- 5.5. Предприятие считается ликвидированным с момента внесения об этом записи в государственный реестр.
- 5.6. Предприятие считается реорганизованным с момента регистрации вновь возникшего юридического лица.

6. УСТАВ ПРЕДПРИЯТИЯ

- 6.1. Устав Предприятия утверждается Учредителями и регистрируется в порядке, определенном действующим законодательством.
- 6.2. Дальнейшие изменения и дополнения Устава регистрируются в установленном порядке.

Приложение 9

Договор на управление между районной администрацией и муниципальным унитарным предприятием "Жилищник"

Настоящий договор заключен между Администрацией Заельцовского района, именуемой в дальнейшем "Администрация", в лице Главы и Муниципальным предприятием "Жилищник" по обслуживанию жилого фонда в лице директора, зарегистрированного Комитетом по управлению имуществом мэрии г.Новосибирска свидетельством, на срок и на условиях, перечисленных в данном договоре. Этот же договор регулирует отношения между ними.

1. **Общие положения.** Глава Администрации Заельцовского района назначает муниципальное Предприятие "Жилищник", как полноправного представителя для управления жилищным фондом, описанным в п.1 настоящего Договора и Муниципальное предприятие "Жилищник" принимает это назначение, согласованное на соответствующий срок и на условиях и пунктах, перечисленных ниже в настоящем договоре.

Для выполнения работ по настоящему договору Предприятие открывает отдельный расчетный счет в банке.

2. **Описание Объекта.** Жилищный фонд передается муниципальному Предприятию "Жилищник" для его содержания и эксплуатации по акту и представляет собой объект, состоящий из ... жилого здания, нежилых помещений и других сооружений, расположенных на прилегающих территориях, в Заельцовском районе г. Новосибирска (схема расположения и краткая характеристика зданий прилагаются и являются неотъемлемой частью настоящего договора).
3. **Определения.** В этом договоре используется определение "Ответственные стороны", что означает "Администрация Заельцовского района" и "Муниципальное предприятие "Жилищник".
4. **Базовая информация.** С целью владения информацией и на случай проверки компетентными специалистами, Предприятие должно быть хорошо знакомо с характером, инструкциями, положением, планом и особенностями объекта. Особенно хорошо Предприятие должно знать систему отопления, холодного и горячего водоснабжения, энергоснабжения, основы вентиляции, а также работу лифтов, систему пожаротушения.
5. **Имущество Объекта.** Имущество Объекта составляют основные и оборотные средства, а также иные материальные ценности и финансовые ресурсы.

Основные фонды передаются Предприятию в аренду для обеспечения эксплуатации объекта по акту. Оборотные средства передаются по разделительному балансу.

Финансовые средства на текущее содержание жилищного фонда формируются за счет квартирной и арендной платы, прочих платежей и поступлений, а также бюджетных дотаций.

Амортизационные отчисления относятся на расходную часть сметы.

6. **Сбор квартплаты и других платежей.** Предприятие собирает в установленные сроки и в полном объеме квартплату, арендную плату, коммунальные платежи и другие поступления по действующим ставкам и тарифам, связанные с содержанием и эксплуатацией объекта.

Администрация района осуществляет финансирование за счет бюджетных средств ежеквартально, не позднее 10 числа месяца зарплату квартала равными долями в сумме, определенной пропорционально выделяемым лимитам на содержание жилищного фонда. Все платежи и бюджетная дотация поступают на счет Предприятия.

7. **Сдача в аренду.** Предприятие заключает договоры аренды нежилых помещений на основании Постановления мэрии, приказа Комитета по управлению имуществом и Администрацией Заельцовского района.

8. **Обеспечение выполнения договора.** Предприятие контролирует выполнение условий договора аренды нежилых помещений и при наличии оснований для расторжения договора Предприятие обязано произвести выселение арендатора в установленном Законом порядке. Одновременно оно информирует о предпринятых действиях Администрацию Заельцовского района и следует ее инструкциям.

Понесенные в связи с этим судебные издержки и другие платежи относятся на убытки объекта.

9. **Содержание. Эксплуатация. Ремонт.** Предприятие обязано обеспечить содержание, эксплуатацию и ремонт объекта в соответствии с планом управления и действующим законодательством при условии согласования с Администрацией необходимых видов работ, в том числе слесарных, столярных, покраску и побелку, уборку лестничных клеток, территории, мест общего пользования и др.

Для обеспечения надлежащего содержания, эксплуатации и ремонта объекта необходимо:

- 9.1. Подготовку теплотехнического оборудования к зимнему отопительному периоду подтверждать актами-паспортами до 1-го сентября по всем зданиям объекта, в т.ч. полной готовности к 25 сентября.
- 9.2. Обеспечить оперативный запуск тепла в соответствии с распоряжением мэрии и графиком тепловых сетей.
- 9.3. Наибольшее внимание уделить предупредительным нормам. Для этого в первую очередь использовать услуги постоянно работающего персонала.
- 9.4. При отсутствии возможности выполнения работ силами постоянного обслуживающего персонала Предприятие по мере

необходимости привлекает для выполнения этих работ квалифицированных специалистов, сторонние организации без увеличения фонда оплаты труда.

- 9.5. Предприятие обязано оперативно и качественно производить все необходимое обслуживание и вести соответствующие записи. Аварийные работы (заявки) должны регистрироваться и выполняться в течение 24-х часов. Об аварийных ситуациях в обязательном порядке докладывать Администрации, ежемесячно представлять отчет с анализом выполненных заявок от жильцов по согласованной форме.
 - 9.6. Предприятие уполномачивается приобретать все необходимые для обслуживания материалы, оборудование, инструменты. Оплата производится со счета безналичным путем.
 - 9.7. Предварительное согласие Администрации требуется для любых приобретений на сумму, превышающую 1 млн. руб.
- 10. Капитальный ремонт жилых домов и благоустройство территории.** Предприятие вносит предложения и формирует по объектам и видам работ годовой план и уточняет поквартально.

Администрация заключает договор на проведение работ по капитальному ремонту, осуществляет технический надзор, предъявляет материалы на утверждение государственной комиссии.

Предприятие организует оповещение и переселение жильцов, контролирует качество выполнения работ, участвует в государственной комиссии по приемке зданий после ремонта.

- 11. Коммунальные услуги и обслуживание.** В соответствии с Планом Управления и сметой Предприятие обязано подготовить коммуникации домов для обеспечения жильцов теплом, горячей и холодной водой, электроэнергией, обеспечить услугами по вывозу мусора и др., проводить перерасчеты с квартиросъемщиками, осуществлять прием, прописку и выписку граждан, выдавать справки и расчетные книжки.

Для обеспечения такого рода услуг Предприятие заключает договоры (контракты) с соответствующими службами.

- 12. Сотрудники (персонал).** Численность и состав персонала, нанимаемого для выполнения проекта, определяется Планом Управления. Сотрудники принимаются, перемещаются и увольняются Предприятием в соответствии с действующим законодательством. С Главой Администрации согласовывается прием-увольнение Главных специалистов.
- 13. Расходы (выплаты) со Счета.** Из средств, находящихся на Счете, Предприятие производит все выплаты, предусмотренные настоящим договором.

В случае отсутствия средств на Счете, Предприятие информирует об этом Администрацию в течение 1 (одного) рабочего дня.

- 14. Сметы.** Ежеквартальная смета для содержания объекта утверждается Администрацией. Все расходы, предусмотренные сметой, за исключением целевых объектов, должны производиться в пределах сметы.

Предприятие готовит проект текущей сметы для каждого отчетного квартала в соответствии с условиями настоящего договора и представляет ее на рассмотрение Комитету не позднее 15 дней до начала отчетного квартала.

Предприятие обязано информировать Администрацию района о любых непредусмотренных отклонениях от утвержденной сметы.

- 15. Учет и отчетность.** В дополнение к требованиям Плана Управления и условиям настоящего договора Предприятие обязано соблюдать следующие требования по ведению учета и отчетности:

15.1. Предприятие обязано обеспечить установленную систему учета. Вся документация, книги и счета могут быть проверены уполномоченным представителем Администрации в пределах объекта.

15.2. Предприятие может обеспечить подготовку ежегодного финансового отчета аудитором или бухгалтером, не являющимися сотрудниками Предприятия с оплатой услуг в пределах сметы. Отчет должен базироваться на проверке соответствующей документации.

Отчет представляется Администрации района в течение 25 дней после окончания отчетного года, квартальный баланс Объекта представляется Администрации не позднее 15 дней после окончания квартала в объеме, предусмотренном нормативными документами.

15.3. По требованию Администрации Предприятие обязано обеспечить представление любой информации об Объекте.

15.4. К 15-му числу каждого месяца Предприятие представляет Администрации сведения по дебиторской и кредиторской задолженности на 10-е число этого месяца.

15.5. К 15-му числу каждого месяца Предприятие обеспечивает Администрацию информацией об исполнении ежемесячной сметы доходов и расходов за предыдущий месяц, а также итоговую информацию о наличии средств на конец предыдущего месяца.

- 16. Заявки и снабжение (покупки).** В целях обеспечения взаимовыгодных интересов ответственные стороны договариваются приобретать материалы и получать услуги по наиболее низким ценам.

Для этого Предприятие письменно запрашивает и отмечает в рабочем журнале стоимость заявки не менее, чем у трех контрагентов, либо претендентов для определенного вида работ.

Предприятие соглашается привлечь претендента, который запрашивает наименьшую цену. При этом учитывается репутация претендента, качество работ или материалов, время исполнения работы, срочность обслуживания.

Журналы запросов и документов по оценке стоимости работ и материалов должны учитываться и подлежат проверке по требованию Администрации.

- 17. Отношения между Предприятием и жильцами.** При возникновении конфликтных ситуаций Предприятие проводит разъясни-

тельную работу среди жильцов до полного решения всех проблем, связанных с содержанием и эксплуатацией жилищного фонда.

18. **Освобождение жилых помещений.** При освобождении жилых помещений (собственных, служебных, муниципальных) Предприятие незамедлительно информирует Администрацию района.

Администрация рассматривает вопросы, связанные с учетом и распределением жилых помещений, выдачей и переоформлением ордеров жильцам, проживающим на территории, обслуживаемой Предприятием.

Администрация района выделяет Предприятию 60% освобожденного жилья под служебное.

19. **Согласие с Законом.** Предприятие обязано совершать все необходимые действия в полном соответствии с действующим законодательством.
20. Предприятие может заработать **дополнительную оплату** до 40% от увеличения доходной части сметы.

Администрация оценивает качество исполнения работы и экономическое обоснование на дополнительную оплату. Факт экономии подтверждается актом. Администрация не признает, что Предприятие сократило расходы, если при этом пострадало качество работы.

Указанные доплаты выплачиваются 1 раз в месяц в течение 10 дней. Дополнительная оплата производится со Счета Предприятия.

21. **Срок действия договора.** Настоящий договор заключен сроком на _____ год с _____ 199 года по _____ и вступает в силу с момента его подписания.

При отсутствии возражений ответственных сторон по истечении срока действия договора, договор считается продленным на тот же срок.

- 21.1. Договор может быть расторгнут досрочно по согласию сторон при условии письменного предупреждения об этом одной из сторон за 60 дней, а также по основаниям, предусмотренным действующим законодательством.
- 21.2. При прекращении договора Предприятие представляет Администрации отчет о финансовом состоянии. После взаимозачетов оформляется актом передача материальных и денежных средств (дебиторской и кредиторской задолженности).
22. **Дополнения и изменения к Договору.** Все изменения и дополнения в действующий договор вносятся только в письменной форме и оформляются в установленном порядке.
23. **Идентичность интересов.** Между ответственными сторонами обеспечивается полное взаимопонимание при исполнении договора.
24. **Уведомления.** Все уведомления, требования и запросы, связанные с исполнением настоящего договора, направляются ответственными сторонами в течение 4-х рабочих дней со дня получения соответствующей информации.

- 25. Гарантии от ущерба.** Предприятие несет материальную ответственность за переданное ему имущество Объекта и обязано принимать все меры по его сохранности и предупреждению материального ущерба.

В случае снижения комплексной оценки технического состояния объекта договор может быть расторгнут досрочно.

Предприятие обязано возместить в полном размере причиненный по его вине ущерб зданиям, инженерному оборудованию, объектам благоустройства и зеленым насаждениям на закрепленных территориях, а также жильцам в установленном Законом порядке.

- 26. Ответственность сторон.** За неисполнение или ненадлежащее исполнение условий договора стороны несут ответственность в соответствии с действующим законодательством.
- 27. Порядок разрешения споров.** Споры, возникающие между ответственными сторонами при исполнении настоящего договора, разрешаются арбитражным судом.

Настоящий договор составлен в двух экземплярах, по одному для каждой из сторон.

- 28. Юридические адреса и реквизиты сторон:**

Администрация Заельцовского района

М.П.

Предприятие _____

М.П.

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|---|------------|
| От авторов | 3 |
| Глава 1. Основы теории институционального развития России | 7 |
| § 1. Исторический анализ институтов раздаточной экономики..... | 9 |
| § 2. Институциональные изменения в период рыночных реформ | 21 |
| Глава 2. Проведение экономико-социологического мониторинга | 35 |
| § 1. Индикаторы мониторинга | 37 |
| § 2. Объекты наблюдения и сбор информации | 45 |
| § 3. Оценка приватизационного потенциала | 56 |
| Глава 3. Дефекты административной модели управления | 69 |
| § 1. История развития жилищного хозяйства | 71 |
| § 2. Структура управления в секторах жилищного хозяйства | 79 |
| § 3. Перераспределительно-бюрократический финансовый механизм | 85 |
| § 4. Искажение нормативного порядка | 96 |
| Глава 4. Индикаторы кризиса жилищного хозяйства | 105 |
| § 1. Экономические диспропорции и ухудшение состояния жилищного фонда | 107 |
| § 2. Нарушение трудовой мотивации | 113 |
| § 3. Низкий уровень жилищного обслуживания | 122 |
| § 4. Неудовлетворенность жильцов и структура жалоб | 129 |
| Глава 5. Результаты рыночного эксперимента | 137 |
| § 1. Подготовка и условия проведения эксперимента | 139 |
| § 2. Преодоление дефектов административного управления | 153 |
| § 3. Восстановление трудовой мотивации | 164 |
| § 4. Повышение уровня обслуживания на экспериментальных участках | 173 |

| | |
|--|-----|
| Глава 6. Закономерности институционального обновления раздаточной экономики | 189 |
| § 1. Исчерпание приватизационного потенциала | 191 |
| § 2. Метаморфоза рыночных форм | 206 |
| § 3. Модернизация института государственной собственности | 216 |
| Заключение | 231 |
| Приложения | 235 |
| 1. Экспертная анкета "Оценка технического состояния дома" | 237 |
| 2. Анкета-интервью "Оценка качества жилищного обслуживания" | 244 |
| 3. Методика построения выборки городского обследования | 261 |
| 4. Анкета мониторинга отношения жильцов к состоянию жилищного обслуживания | 265 |
| 5. Методическое обеспечение мониторинга | 273 |
| 6. План организации Демонстрационного проекта | 281 |
| 7. Договор на управление между КЖКХ и предприятием "Центр-Сирена" (Демонстрационный проект-1, 1993) | 291 |
| 8. Устав муниципального унитарного предприятия "Жилищник" | 297 |
| 9. Договор на управление между районной администрацией и муниципальным унитарным предприятием "Жилищник"(1995) | 303 |

Научное издание

**Бессонова Ольга Эрнестовна
Кирдина Светлана Георгиевна
О'Салливан Рут**

**Рыночный эксперимент
в раздаточной экономике России
Демонстрационные проекты
в жилищном хозяйстве**

Оригинал-макет подготовлен авторами
под руководством *И. И. Бессонова*
Корректор *Н. В. Черноусова*
Автор фотокомпозиций *Л. А. Макашкин*
Автор фотопортретов *А. В. Пашиц*

Лицензия ЛР №020618 от 13.08.92.

Подписано к печати 17.05.96.

Формат 60x90/16. Бумага офсет №1. Гарнитура Таймс.
Печать офсетная. Усл. печ. л. 19,5. Тираж 1200. Заказ 168.

Издательство Новосибирского университета
630058, Новосибирск, ул. Русская, 35

Отпечатано в типографии НИЦ ОИГТМ СО РАН
630090, Новосибирск, Университетский пр., 3