

ISSN 0131-7652

ЭКО

9-1996

Читайте в номере:

**"Виртуальная экономика
Сибири"**

В НОМЕРЕ

2 ЧИТАТЕЛЬ И ЖУРНАЛ

«ЭКО» ИССЛЕДУЕТ ПРОБЛЕМУ

5 РОМАШОВ О. В.

Реформы в России глазами предпринимателей

16 ПЛАТОВ В. Я.

Рынок инвестиций: мифы и стереотипы российского менеджмента

30 МАРКОВА В. Д.

Бизнес-план как инструмент выживания

35 БОЙДАЧЕНКО П. Г.

«Ямбурггаздобыча»: подбор кадров в условиях рынка

49 МИШИН А. К.

В кадре — кадровые службы

«ЭКО»-ДАЙДЖЕСТ

29, 55, 101, 175, 184, 195

ПРЕДПРИНИМАТЕЛИ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО

56 ЧИРИКОВА А.

«Локомотивы» женского бизнеса

ИНСТИТУТЫ РЫНКА

65 ПАРИНОВ С. И.

Виртуальная экономика Сибири

79 ГИНЗБУРГ Я. С.

Как платить деньгами, которых еще нет

ЖИЗНЬ ПРЕДПРИЯТИЯ

88 ПРИЛЕПСКИЙ М. Б.

Рынок и конкуренция

ЖИЛИЩНЫЕ ДЕБАТЫ

102 СТАРОДУБРОВСКАЯ И.

Логика жилищных реформ

120 БЕССОНОВА О., КИРДИНА С.

Мониторинг жилищной реформы: от приватизации к новой модели управления

128 КЛУБ ЧИТАТЕЛЕЙ «ЭКО»

ОБСУЖДАЕМ ПРОБЛЕМУ

131 ХЕЙНМАН С. А.

Экономическая реформа, какой она была и как ее надо корректировать

ОТРАСЛЬ — РЕГИОН

143 КУЗЬМИН А. П. и др.

Ценовая петля на шее Кузбасса

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

154 ВЛАСОВ В. И.

До массового увольнения и после

160 ЗАСЛАВСКИЙ И. Е.

Труд и капитал на грани развода

176 ХОРОШКО М.

Скандалы на пенсионной пирамиде

183 АРХАНГЕЛЬСКИЙ В. Д.

Какой будет пенсия завтра?

КОНЪЮНКТУРНЫЙ ОБЗОР

185 СОКОЛОВ В. М.

Мировой рынок никеля

ЭКО-КОНСУЛЬТАЦИИ

196 ЮХНИН А.

Дивиденды

СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ

203 СУХОДОЛОВ А. И.,

ВИНОКУРОВ М. А.

Кустарная промышленность и промыслы в дореволюционной Сибири

ЗАНИМАТЕЛЬНАЯ ИСТОРИЯ ЭКОНОМИКИ

214 БРОДЕЛЬ Ф.

Бумажные деньги и орудия кредита

Мониторинг жилищной реформы: *от приватизации к новой модели управления*

О. БЕССОНОВА,
кандидат социологических наук,
С. КИРДИНА,
кандидат экономических наук,
Институт экономики и организации
промышленного производства СО РАН,
Новосибирск

Бессонова О. Э., Кирдина С. Г., О'Салливан Р.
Рыночный эксперимент в раздаточной экономике
России: Демонстрационные проекты в жилищном хо-
зяйстве. — Новосибирск: Изд. Новосиб. гос. ун-та,
1996. — 311 с.: ил.

В жилищном секторе к 1996 г. созданы основные законодательно-правовые предпосылки для развития рыночных отношений. Благодаря им развернулись процессы приватизации жилья, передача управления обслуживанием жилья частным компаниям, создание кондоминиумов (товариществ домовладельцев), началось повышение квартирной платы с целью уменьшения государственных расходов на содержание жилья, вводятся компенсации жилищных расходов для малообеспеченных семей и т. д.

В 1992 г. в Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН при поддержке Агентства международного развития при Правительстве США и мэрии Новосибирска начался экономико-социологический мониторинг хода жилищной реформы. Его результаты регулярно публиковались на страницах «ЭКО», журнала «Социологические исследования»

(«СОЦИС») (см.: ЭКО, 1993, № 6; 1995, № 2; СОЦИС, 1994, № 8–9, 11), в серии брошюр, выпущенных ИЭиОПП СО РАН. Окончательные его итоги обобщены в книге **“Рыночный эксперимент в раздаточной экономике России”**.

Мониторинг позволил выявить два этапа в ходе российской жилищной реформы.

Содержанием первого этапа стало широкое внедрение и апробирование рыночных образцов экономической жизни. Его задача состояла в замене государственной системы жилищного хозяйства на рыночную, в которой преобладают частные собственники жилья и частные обслуживающие компании. Поставленная задача не была решена, и потребовалась корректировка курса реформ.

Сутью второго этапа, который начался со второй половины 1994 г., является постепенный перенос центра тяжести жилищной реформы с внедрения чисто рыночных элементов на трансформацию существующей системы управления: переход от административной к договорной модели управления в рамках модернизации государственной собственности.

Исчерпание приватизационного потенциала

Первая причина изменения направления реформ в жилищном секторе связана с тем, что с 1994 г. в стране резко снизились темпы и объемы ежегодно приватизируемого жилья. К настоящему времени доля приватизированных квартир в государственном жилищном фонде составляет в среднем 30–40%. При этом в муниципальном и ведомственном жилье практически нет домов, в которых были бы приватизированы 100% квартир. Доля кондоминиумов составляет в российских городах менее 1%. При этом сохраняется практика дотирования содержания жилья как для владельцев приватизированных квартир, так и большинства кондоминиумов.

Это свидетельствует о том, что реальная приватизация, подразумевающая обособление жилищной собственности частным владельцам, полностью отвечающим за ее обслуживание и использование, не состоялась.

В то же время приватизация жилья позволила решить ряд проблем в жилищной сфере. Во-первых, она создала новый механизм, позволяющий привести в соответствие количество и качество занимаемого жилья потребностям и возможностям семей, дополнивший получение жилья по жилищной очереди или в результате обмена. Во-вторых, она облегчила миграцию населения, так как содействовала развитию вторичного жилищного рынка.

Осознав преимущества жилищной приватизации, примерно треть населения воспользовалось возможностью приватизировать занимаемую квартиру. Приватизировано было лучшее жилье, в основном семьями с наиболее высоким уровнем материального благосостояния.

Возможность создания кондоминиумов также позволила решать некоторые проблемы жилищного сектора. Товарищества домовладельцев создаются прежде всего в домах, построенных методом долевого участия, когда трудно определить одного владельца нового дома. В то же время в существующих домах муниципального фонда возрастает негативное отношение к созданию кондоминиумов.

Тормозом приватизации жилья оказался коммунальный характер обеспечивающей инфраструктуры. При наличии централизованных технологических систем тепло-, водоснабжения, канализации и т.п. невозможно обособленное управление содержанием отдельного жилого дома. Даже содержание части централизованных систем, проходящих внутри домов, в основном осуществляется за счет бюджетных средств, поскольку население оплачивает не более 30% расходов по содержанию жилья. Затраты же на создание новых автономных систем жизнеобеспечения непосильны для коллектива жильцов дома.

Пришлось изменить сроки повышения квартирной платы. Если в 1994 г. предполагалось, что население сможет полностью покрывать издержки жилищных обслуживающих организаций к 1998 г., то по современным расчетам это произойдет не ранее 2004 г.

Исчерпание приватизационного потенциала привело к тому, что не были созданы условия для естественного развития рыночных отношений в жилищной сфере.

Метаморфозы рыночных форм

Выявились также неразрешимые проблемы внедрения частных форм в том виде, как это предполагалось в начале рыночных преобразований. Внедрение частных форм в управление обслуживанием жилья происходило по двум основным направлениям.

Во-первых, к обслуживанию муниципального жилья на конкурсной основе стали привлекаться вновь создаваемые частные фирмы. От лица владельца жилья с ними заключался договор на управление обслуживанием. Такие фирмы заменяли собой ЖЭУ, РЭУ и т. п.

Во-вторых, происходило создание частных организаций на базе прежней административной структуры управления или ее отдельных звеньев. Например, жилищный трест совместно с одним из ЖЭУ учреждал ТОО, которое продолжало обслуживать тот же участок жилищного фонда. В небольших городах происходило акционирование жилищных трестов со всеми входящими в их состав подразделениями. Иногда на базе ЖЭУ создавались ИЧП, которым передавались основные и оборотные фонды прежнего ЖЭУ.

Основной проблемой тех и других частных форм в обслуживании государственного жилья является конфликт между частным интересом и коммунальным характером общественной инфраструктуры.

Привлекаемые частные фирмы основной целью своей деятельности считают прибыль, что вытекает из их природы. Но обслуживание государственного жилья осуществляется за счет бюджетных дотаций и не предпо-

лагают извлечения прибыли. В то же время договор на обслуживание означает получение регулярных доходов и наличие постоянных оборотных средств. Поэтому такие частные фирмы с самого начала ориентированы на несколько видов деятельности, способных дать прибыль, в том числе и за счет бюджетных средств, предназначенных на жилищное обслуживание. Как показали результаты мониторинга, первым следствием этого является отвлечение ресурсов из сферы жилищного обслуживания. Например, обслуживающие компании начинают строительство автостоянок, планируют открытие магазинов или мелких производственных предприятий.

Типично для частных фирм нарушение стандартов обслуживания. Менеджеры частных компаний исходят из своего локального понимания ситуации, порой вне связи с общими проблемами. Например, внеплановые доходы от сдачи в аренду нежилых помещений такие компании считают своей прибылью и расходуют по собственному усмотрению.

Наконец, проблемой является краткосрочная мотивация менеджеров и их ориентация на внешние эффекты деятельности: преувеличенное внимание к работам по благоустройству территории в ущерб обслуживанию внутридомовых инженерных сетей, что приводит к аварийным ситуациям.

Если привлеченные частные фирмы приносят новые противоречия, то "приватизированные" жилищные организации усугубляют старые проблемы, связанные с действием бюрократического финансового механизма.

При административной системе управления происходило постоянное перераспределение части средств, предназначенных нижним производственным звеньям, на верхний уровень управления. Результат – недостаточная материальная оснащенность ЖЭУ, низкий уровень заработной платы основного производственного персонала, ухудшение качества жилищного обслуживания. В реорганизованных жилищных организациях по сути было сохранено административное управление,

а, соответственно, и перераспределительный финансовый механизм. В то же время частная форма таких жилищных организаций затрудняет государственный контроль за их деятельностью. Это стало приводить к массовым невыплатам заработной платы рядовым работникам в течение нескольких месяцев, росту различий в уровне оплаты труда управленцев и обслуживающего персонала и т.д.

Таким образом, мониторинг показал, что частная форма в тех видах, в каких она воплощается в жилищном хозяйстве, не ведет к долговременному росту качества обслуживания государственного жилья.

Становление договорной модели управления

Невозможность эффективного использования частных форм в жилищном хозяйстве означала перенос основных усилий на модификацию государственных форм. Поскольку основная проблема прежних государственных жилищных организаций состояла в неэффективной административной модели управления, то именно ее замена становится главным направлением реформирования.

Поиск эффективной модели управления осуществлялся в ходе экспериментов в рамках *демонстрационных проектов*, проходивших в различных городах России. Так, в Новосибирске обслуживание части муниципального жилья было передано новым менеджерским компаниям. Менеджеры новых компаний отбирались на конкурсной основе. Представитель муниципалитета заключал с компаниями договор на определенный срок, в котором указывались объемы и сроки поступления финансовых средств. Компаниям передавались нормативные материальные средства и фонд оплаты труда в соответствии со штатными расписаниями работников, необходимых для обслуживания закрепленного жилищного фонда. Менеджерам предоставлялась самостоятель-

ность в перераспределении получаемых средств между видами работ и разными группами работников.

Мониторинг показал, что уже в первые годы работы они добились улучшения жилищного обслуживания. Повысилась результативность выполнения заявок, жильцы стали выше оценивать качество услуг.

Причиной улучшения обслуживания послужила новая договорная модель управления. Во-первых, при этой модели блокировался механизм перераспределения средств на верхний уровень управления, поскольку компании не имели над собой вышестоящей организации. Во-вторых, самостоятельность компаний позволила им по-иному распределить средства между фондом оплаты труда и фондом проведения ремонтных работ. В-третьих, разделение функций заказчика (в лице представительной организации муниципалитета) и подрядчика (в лице менеджерской компании) позволило эффективно контролировать деятельность обслуживающих организаций и в то же время защищало их от вмешательства и мелочной опеки.

Менеджерские компании демонстрационных проектов явились прообразом жилищных организаций нового типа. В соответствии с вновь принятым Гражданским законодательством такие организации становятся муниципальными унитарными предприятиями (МУП), которые создаются муниципальными органами власти для ведения обслуживающей деятельности. МУПы заключают договор на обслуживание муниципального жилищного фонда с районными администрациями города или их представителями, выполняющими функцию заказчика.

Формирующаяся новая договорная модель управления имеет следующие черты:

- заказчиками на выполнение услуг по обслуживанию государственного (муниципального) жилья выступают органы территориального управления соответствующих уровней;
- подрядчиками являются учреждаемые органами территориального управления муниципальные предприятия;
- руководитель предприятия-подрядчика выбирается на конкурсной основе;

— между заказчиком и подрядчиком заключается срочный договор на обслуживание жилищного фонда, в котором оговаривается вознаграждение руководителя;

— результаты деятельности подрядчика определяются уровнем удовлетворенности жильцов, проживающих в обслуживаемом фонде, и количеством поступающих жалоб; неудовлетворенность жильцов может служить основанием для досрочного расторжения договора.

* * *

Жилищная реформа является частью процессов рыночных преобразований. Поэтому понимание логики жилищной реформы невозможно без учета исторического опыта развития российской экономики.

В ходе экономического развития нашего государства постоянно возникали периоды широкомасштабных преобразований, в ходе которых активно заимствовались зарубежные образцы экономической жизни. Предыдущий период такого рода пришелся на конец XIX — начало XX вв., который многие называют периодом развития капитализма в России. В тот период, как и в настоящее время, происходило широкое спонтанное апробирование новых для российской экономической практики западных образцов хозяйствования.

Теория раздаточной экономики называет такие периоды периодами институциональных изменений. Их сутью является обновление базовых экономических институтов путем внедрения новой прогрессивной модели управления, например, переход от крепостной модели управления к прогрессивной для того времени административной управленческой модели.

Содержанием современного этапа является переход от устаревшей административной модели управления к договорной модели, уже успевшей показать свои возможности в рамках проводившихся экспериментов. Таким образом, новый этап жилищной реформы, связанный с формированием договорной модели управления в жилищном хозяйстве, является выражением объективных закономерностей развития раздаточной экономики России.