В.И. Левашов,
кандидат философских наук, доцент

КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ СИСТЕМНЫМ РЕФОРМИРОВАНИЕМ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЫ

Неудовлетворительный ход либеральной перестройки жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) требует новых подходов в решении связанных с этим задач, прежде всего использования технологий социального управления. В свою очередь, концептуализация социального управления реформированием жилищно-коммунальной сферы выдвигает на передний план системные исследования проблем институционализации общественной жизни, специфики функционирования и развития социальных институтов, их структуры и места в обществе как сложной и динамичной системе.

Институциональный анализ применим в случаях, когда социальный институт еще только формируется, уже функционирует или находится в стадии реформирования, одним из вариантов которого является его трансформация. Трансформацию институциональных основ социальной деятельности можно определить как перевод ее в новое институциональное пространство.

Важнейшими предпосылками трансформации социоструктурной организации жилищно-коммунальной сферы являются: возникновение общественных потребностей в новых типах социальной деятельности, соответствующих им социально-экономических и политических условий; развитие необходимых организационных структур и связанных с ними социальных норм и регуляторов поведения; интернализация индивидами новых социальных норм и ценностей, формирование на их основе системы потребностей личности, ценностных ориентации и ожиданий.

Завершением процесса институционализации или трансформации является интеграция нового вида социальной деятельности в существующую структуру производственно-экономических отношений. Благодаря этому формируется определенный набор формальных и неформальных санкций, с помощью которых осуществляется социальный контроль соответствующих типов поведения.

Очевидно, что в современной России не могут не возникать определенные общественные потребности в новых типах социальной де-

ятельности. Это в полной мере относится к жилищно-коммунальной сфере и являющегося ее ядром ЖКХ.

Существуют, по меньшей мере, три группы причин изменения потребностей общества в способах функционирования жилищно-коммунальной сферы и ЖКХ:

Первая группа связана с недостатками существовавшей административно-командной системы управления жилищно-коммунальной сферой: функционирование последней по единым для всей страны нормативам без учета реальной потребности населения в различных видах жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ); оценка деятельности структур ЖКХ по валовым показателям без учета интересов безопасности конкретного человека, его потребностей и запросов; жестко централизованная система управления и финансирования, предопределившая низкую эффективность использования ограниченных ресурсов, несбалансированность структуры удовлетворения потребностей населения; отсутствие мотивации труда работников ЖКХ, что являлось главной причиной низкого качества ЖКУ, экономических и социальных потерь общества.

Вторая группа причин порождается объективным ухудшением показателей функционирования жилищно-коммунальной сферы. В концентрированном виде проблемы ухудшения ее в России сводятся к следующему: рост экономических убытков ЖКХ; лавинообразный рост в этой системе техногенных катастроф; все более частый отказ населению в удовлетворении его потребностей на уровне цивилизованной организации жилищно-коммунальной сферы.

Третья группа причин обусловлена нарастанием социальной напряженности, связанной с неудовлетворенностью населения организацией и качеством ЖКУ. По данным опросов Социологического центра РАГС, полностью или частично ими не удовлетворены от 80 до 90% респондентов (в первую очередь низкой культурой оказания услуг, абсолютной незащищенностью потребителей ЖКУ низкого качества).

Возникновение причин двух последних типов связано с тем, что Россия вступила в новый этап своего развития, обремененная, с одной стороны, проблемами и противоречиями прошлого, с другой — новыми тяготами, порожденными неудачным ходом либерального реформирования жилищно-коммунальной сферы.

ЖКХ как социальный институт

Дореформенная система жилищно-коммунальной сферы, функционировавшая в рамках социального института, имевшего целью и задачей выравнивание социальных условий воспроизводства насе-

ления страны, что соответствовало государственно-патерналистским политическим, экономическим, нравственно-идеологическим императивам, в условиях рынка не могла оставаться прежней. Выбор пути реформирования ЖКХ, а равно и становления нового социального института жилищно-коммунальной сферы, предполагал создание и развитие новых, необходимых для функционирования избранной модели рыночной экономики организационных структур.

Однако это лишь часть механизма трансформации жилищно-коммунальной сферы. Менее очевидные его аспекты требуют анализа жилищно-коммунальной сферы не просто как функционирующего институционального элемента социальной структуры, но как развивающейся и воспроизводящейся системы.

Характер и результаты любой деятельности зависят от уровня организации институциональной системы, в которой она протекает — от целостности взаимосвязей ее элементов, степени стабильности, определенности отношений между ними. Неудовлетворительное состояние характеристик организации системы неизбежно порождает противоречия, проблемы в ее функционировании, разрешение которых становится возможным нередко только путем перевода системы на качественно новый организационный уровень.

Каждый элемент институционально-функциональной структуры осуществляет определенную и специфическую функцию. При этом само общество предстает, говоря словами А.Зиновьева[1], сверхсистемой, несущими конструкциями (блоковыми элементами) которой выступают выполняющие отраслевые функции системные институты, состоящие из множества связанных между собой общей целью и вместе с тем специфически целезаряженных подсистем и элементов.

Одну из таких целенаправленных отраслей составляет ЖКХ, выступающее системообразующим ядром жилищно-коммунальной сферы. По целевой направленности отрасль и сфера являются социальными и потому, как и общество, характеризуются постоянной изменчивостью проблемной ситуации их функционирования и развития. В качестве социальных институтов общества, обладающих характерными для этой формы общественной практики свойствами, важнейшим из которых является ее относительная устойчивость, жилищно-коммунальная сфера и ЖКХ подвергаются постоянным социальным трансформациям.

Институциональная устойчивость жилищно-коммунальной сферы и ЖКХ к трансформационным воздействиям, приспособляемость к новым условиям, потенциал совершенствования зависят от характера социальной организации этих систем, качества располагаемых

[1] См.: *Зиновьев А.* Глобальное сверхобщество и Россия. Минск; Москва, 2000.

ими ресурсов, способов их утилизации и особенностей влияния на них разнообразных структур существующего общественного строя. Это означает необходимость использования в социологическом исследовании положений общей теории систем, прежде всего системных представлений о жилищно-коммунальной сфере и ЖКХ, их частях, которые должны рассматриваться в виде совокупности относительно самостоятельных институциональных систем, объединенных общей специфической целесообразностью.

К пониманию системного характера социальных проблем, возникающих перед реформаторами в жилищно-коммунальной сфере, последние приходят чрезмерно медленно, что отрицательно сказывается на эффективности трансформации этой сферы в соответствии с потребностями рыночной экономики. Они игнорируют сложность социальных аспектов функционирования и переустройства ЖКХ, недооценивают степень ее потенциальной проблемности и вместе с тем переоценивают те возможности, на которые могут опереться для ее разрешения. Это проявилось уже на стадии формулирования целей реформирования системы ЖКХ, когда требовались тщательный отбор возможных для проектировавшейся обновленной системы элементов, выработка механизмов четкой их организации, способов управления, максимального учета ресурсов и факторов внешней среды — социально-экономических, социально-культурных, политических.

С точки зрения государственного управления обществом понятие системы весьма эвристично. В этом контексте ЖКХ предстает как искусственно созданная с целью удовлетворения витальных потребностей населения социотехническая система, существующая в конкретных природных и общественных условиях, обладающая свойством самоорганизации, использующая соответствующие ее целям ресурсы.

Проблемы построения системной модели ЖКХ

Построение системной модели ЖКХ требует обеспечения количественно-качественной соразмерности трех главных составляющих: потенциальных потребителей ЖКУ, учреждений ЖКХ и плательщиков за услуги. Целью такой системы ЖКХ должно быть обеспечивающее улучшение бытовых условий населения в целом и каждого человека в отдельности, оказание им доступных по стоимости и удовлетворяющих качественно ЖКУ.

---

[1] См.: *Гриценко Н.Н.* Важнейший механизм построения социального государства // Солидарность. 2002. № 36.

Что касается системы ЖКХ, то фиксации в качестве ее цели просто установки на оказание ЖКУ населению оказывается недостаточно, поскольку этой цели недостает конструктивной определенности. Она может быть усилена доступностью ЖКУ, что предполагает обязательность пространственно-территориальной распространенности системных элементов ЖКХ; удовлетворением требований населения к стоимости и качеству ЖКУ и т.д. Конкретизацию целесообразности совершенствования этой системы следует продолжать вплоть до обеспечения удовлетворяющей нужды управления системности комплексирования ЖКХ. Но для этого необходима более совершенная и детализированная модель, поскольку вопросы такой детализации системы решить с помощью модели, основанной только на взаимосвязи ее свойств, невозможно.

Отсюда появляется необходимость оценки элементов системы, характеризующих ее социальную организацию составляющих подсистемного характера. Конкретный анализ показывает, что эти подсистемы, в свою очередь, можно разбить на составляющие и так до установления неделимых элементов состава системы.

Однако модель поэлементного состава системы не охватывает структурные связи между элементами и подсистемами, поэтому для действительно системного исследования статических систем необходима разработка модели их *структурной организации.* Организация системы ЖКХ в этом случае может быть представлена иерархией основных подсистем субъекта и объекта ее деятельности. С субъектной стороны в эту иерархическую совокупность входят пять подсистем: органы государственного и местного управления; органы управления структурами ЖКХ различного уровня; учреждения ЖКХ; учреждения, обслуживающие ЖКХ; контрольно-экологические учреждения и органы управления ими. Каждая из них испытывает воздействие условий и факторов внешней среды, каковой являются как подсистемы ЖКХ, так и лежащие вне его институциональные структуры жилищно-коммунальной сферы, представляющие собой объектную сторону деятельности ЖКХ. В целом ЖКХ и его субъектные подсистемы располагают определенными правовыми, финансовыми, кадровыми, материально-техническими и информационными ресурсами определенного объема и качества.

Что касается объекта деятельности ЖКХ, то им являются все потенциальные потребители ЖКУ в виде населения страны или жителей определенной территории. Они также структурированы и представляют собой совокупность иерархически организованных подсистем жилищно-коммунальной сферы.

Согласно одному из постулатов системного анализа, любой статический модельный вариант систем отражает только природу и ха-

рактеристики его организации, то есть отношения между элементами модели, тогда как функционирование системы неизбежно предполагает ее динамику. Другой постулат гласит, что обе модели — статическая и динамическая — органически взаимосвязаны, поскольку трансформация любого структурного элемента одной системы неизбежно влияет как на характер связей и элементов другой, изменяя в конечном счете алгоритм перевода начального состояния исходной системы в конечное, так и на последовательность и продолжительность действий по такому переводу. Это обстоятельство обусловливает необходимость взаимосвязанного анализа статических и динамических моделей систем.

Анализ трансформации рассмотренных структурно-функциональных взаимосвязей требует исчерпывающего представления о механизмах этого процесса, его внутренних и внешних движущих силах (факторах) и условиях.

В свете системного анализа динамики систем любые трансформации витальных систем и подсистем общественного бытия изменяют не только непосредственно связанные с ними социальные институты, но и в конечном счете общество в целом. Эти изменения транслируются через инфраструктуру сфер общества, наиболее подверженную влиянию перемен в экономических, политических и социальных условиях общественного бытия. Именно эти перемены диктуют способы дальнейшего реформирования отечественной жилищно-коммунальной сферы: социально-экономический характер системы ЖКХ, механизмы и технологии удовлетворения потребностей граждан в жилье и ЖКУ, формы обеспечения этих потребностей необходимыми ресурсами и т.д.

Ориентация российских реформ на обеспечение правовых условий для развития многоукладной экономики, политического и социального плюрализма создает возможности для функционирования различных, известных современной мировой практике системных типов ЖКХ: государственных, частных, смешанных. Они отличаются такими критериями, как собственность, право распоряжения ею, механизмы регулирования и управления системой, источниками ресурсов деятельности ЖКХ и характером их использования. В силу обозначенных особенностей перемен в современном российском обществе мы выдвигаем гипотезу предпочтительности для него смешанной системы ЖКХ.

Общеметодологический принцип системного анализа динамики любого института требует выявить основные ее направления, исходные и выражающие цели движения, конечные пункты. Чтобы понять особенности динамики современной российской жилищно-коммунальной сферы, необходимо оценить количественные и качествен-

ные параметры ее начального состояния в дореформенный период, установить причины и факторы, приведшие к необходимости ее трансформации.

Мы исходим из того, что ядро российской жилищно-коммунальной сферы, т.е. ЖКХ, начало складываться три с половиной столетия назад с утвержденного царем Алексеем Михайловичем «Наказа о градском благочинии» в апреле 1649 г. Однако системный характер ЖКХ стало приобретать лишь в годы советской власти, причем полностью обрело системные качества только в довоенный период. Советское государство заложило в него следующие целевые установки: оздоровление жилищно-бытовых условий населения; обеспечение возможности планового развития и государственной управляемости ЖКХ, ограничения его ведомственных потенций; установление и поддержание управляемых отношений работников ЖКХ с государством; подконтрольность структур ЖКХ обществу и территориальным группам населения; преодоление сложившейся в досоветский период социальной поляризации и смягчение сохранявшихся в период строительства социализма существенных социальных различий в уровне удовлетворения жилищно-коммунальных потребностей населения; культурно-гуманистическая направленность, подчиненность совершенствования жилищно-коммунальной сферы задачам создания условий для гармоничного развития личности.

Некоторые из этих целей имели декларативный характер, другие были оправданы в тот или иной период развития советского общества. Они обеспечивали соединение усилий государства, общества и, правда, в меньшей мере, граждан. Только так можно было справиться с трущобными условиями быта миллионов населения.

Сам характер этих целей предполагал предельную централизацию управления всеми аспектами жилищно-коммунальной сферы.

Рассмотренные целевые параметры системы жилищно-коммунальной сферы предполагали соответствующую модель ее состава, которая в предреформенный период включала такие подсистемы и их элементы, как: а) органы власти разных уровней: общесоюзные, союзных и автономных республик, краев и областей, городов и сельских районов, сельских территорий (сельсовет); б) органы управления жилищно-коммунальной сферой в виде министерств и управлений ЖКХ разного уровня, от общесоюзного до районного; в) централизованные учреждения и службы ЖКХ были представлены трестами централизованных коммунальных сетей и другими крупными службами; г) местные учреждения ЖКХ, охватывавшие сеть городских, районных, межрайонных, сельских и ведомственных маломасштабных структур, вплоть до отдельных жэковских служб и котельных, управлявшуюся местными территориальными управлениями —

подразделениями исполнительной власти; д) контрольно-экологические учреждения и органы управления ими в виде соответствующих учреждений и служб республиканского, областного, городского и районного уровней; е) территориальные структуры народного и партийного контроля над деятельностью подразделений ЖКХ.

ЖКХ как субъект деятельности имел иерархическую структурную организацию, функционирование которой обеспечивалось разнообразными видами прямых и обратных связей между подсистемами и элементами этой системы. Его деятельность обеспечивалась необходимыми правовыми, финансовыми, трудовыми, материально-техническими ресурсами, анализ которых свидетельствует, что в целом советская модель ЖКХ и жилищно-коммунальной сферы имела ограниченный потенциал саморазвития. Они сформировались как государственные системы с жестким административно-командным управлением государственной собственностью на основные ресурсы, преимущественно бюджетным финансированием, внутриведомственным и надведомственным контролем объема и качества жилищно-коммунальных услуг, патерналистскими взаимоотношениями структур ЖКХ и клиентов. И естественно, что они функционировали и развивались преимущественно под неуклонно направленным воздействием факторов внешней среды. Наиболее значимыми из них были следующие: характер общественно-политического строя, его социальные идеалы; экономические возможности общенародного хозяйства; установка государства на нивелирование в социальных сферах трудно преодолимых при современном уровне развития производительных сил существенных различий в социально-экономическом состоянии регионов страны; административно-командная политика в области управления ЖКХ и жилищно-коммунальной сферой; партийно-государственный контроль над инновациями во всех отраслях национального хозяйства, включая ЖКХ.

В целом советские системы ЖКХ и жилищно-коммунальной сферы обеспечили реализацию поставленных целей: было построено достаточное количество жилья, позволившее ликвидировать массовую бездомность; создана разветвленная коммунально-бытовая инфраструктура для оказания ЖКУ, доступных для большинства городских жителей на всей территории страны; возникла сеть учебных учреждений для подготовки необходимых ЖКХ квалифицированных кадров и т.д.

Эти системы относительно стабильно работали до тех пор, пока государству удавалось эффективно обеспечивать нуждающееся население бесплатным жильем, а также финансирование услуг учреждений ЖКХ населению за счет госбюджета, ведомственных социальных фондов и общественных фондов потребления. Оплата ЖКУ

населением составляла лишь 10 — 12% их ведомственной себестоимости. Такой механизм финансирования позволял государству не только сдерживать ее рост, но и снижать, поддерживая почти бесплатное и доступное для всего населения жилищно-коммунального обслуживание. Однако такая политика в условиях начавшегося в последнее десятилетие советской власти экономического кризиса породила недостаточность ресурсов, затормозивших развитие ЖКХ и удовлетворение возраставших потребностей населения к количеству и качеству ЖКУ, что сформировало массовое и стойкое недовольство состоянием дел в ЖКХ, ставшее фактором усиливающейся год от года конфликтогенности советской жилищно-коммунальной сферы.

Обескровливаемое расходами на гонку вооружений Советское государство стало сокращать бюджетное финансирование расходов на «социалку», в первую очередь на ЖКХ. Усиленный перестройкой второй половины 1980-х гг., дефицит ресурсов ЖКХ вызвал деформацию этого института. Начали снижаться мотивации персонала отрасли к труду и усиливаться отток кадров, особенно технических и управленческих. Это повлекло снижение эффективности управления, рост «левых» ЖКУ и, соответственно, дальнейший дефицит финансовых ресурсов. Усиливающаяся ресурсная ущербность при ослаблении управления обусловила технологическую стагнацию ЖКХ, появление избыточных структур, смену установок на внедрение в него инноваций научно-технического прогресса политикой его экстенсивного развития, что делало его все более затратным и менее эффективным и ввергло советскую жилищно-коммунальную сферу в глубокий экономический и социальный кризис. Он повлиял на формирование антисоциалистических настроений масс, что нашло выражение в идеологической и политической сферах и придало ему системный характер.

Внешнюю сторону охватившего российскую жилищно-коммунальной сферу системного кризиса характеризовал рост масштабов теневого рынка ЖКУ, стихийно перераспределявший уже в первый период перестройки в частные карманы несколько миллиардов рублей ежегодно. Советское ЖКХ превратилось в закостеневшую, мало чувствительную к изменяющимся условиям и потребностям населения социально-экономическую систему, что и обрекло ее, в конечном счете, на дезинтеграцию. Главными причинами последней были: остаточный распределительный принцип финансирования ЖКХ; нерациональное использование его основных ресурсов (кадры, финансы, оборудование); незаинтересованность этой отрасли во внедрении современных технологий; жесткая номенклатурная структура учреждений ЖКУ; низкий уровень квалификации кадров ЖКХ; уси-

ление централизации и бюрократизации управления; связанное с уравниловкой в оплате труда снижение у работников ЖКХ мотивации к труду и повышению квалификации; падение трудовой и производственной дисциплины.

Проблемы анализа системно-структурной трансформации российской жилищно-коммунальной сферы

Переход российской экономики на рыночные рельсы хозяйствования усугубил сложившееся к тому времени в ЖКХ неблагополучие. Его дальнейшее существование на распределительных экономических принципах стало для государства непосильным, отрасль требовала коренной модернизации и, следовательно, огромных капиталовложений, которых у субъектов российского рынка в тот момент не оказалось. Отсюда спонтанно родилась ориентация реформаторов на системную рыночную реорганизацию отрасли. Однако массовое обнищание населения в период нахождения у власти правительства Ельцина — Гайдара создало крайне неблагоприятную для решения задач такой реорганизации отрасли социально-психологическую ситуацию. Все попытки реформаторов изыскать и использовать внегосударственные источники финансовых и материальных ресурсов и сформировать рыночные структуры для их эффективного использования увязли в оказанном им сопротивлении руководителей органов управления ЖКХ, его персонала и особенно потребителей ЖКУ. Для них, хотя и по разным причинам, оказалась неприемлемой предложенная модель не только стопроцентной оплаты населением ЖКУ, но и отстраненности государства от расходов на развитие системы российского ЖКХ, полного перевода его на рыночные основания.

Тем не менее в структурной организации функционирующей ныне системы ЖКХ появились новые субъекты. История их появления весьма сложная. Это хорошо видно на примере обновления законодательного обеспечения функционирования ЖКХ. Формирование его законодательной базы продолжается, и хорошо известно, как непросто оно происходит. Начатое более десятилетия назад законодательное определение организационных структур системы ЖКХ (как социально-экономического института), основанной на принципах полной окупаемости населением ЖКУ, жилищного страхования и субсидиарного удовлетворения соответствующих минимальных потребностей, заканчивается только в настоящее время. Среди инноваций: рыночные структуры обеспечения ЖКХ — кондоминиумы, частные компании жилищно-бытовых услуг, фирмы-страхователи,

субсидиарные службы и т.д.; разветвленный рынок недвижимости и формирующиеся структуры жилищной ипотеки; государственные структуры социального жилья для молодых, многодетных, хронически бедных по не зависящим от них обстоятельствам семей. Существуют и законодательные регуляторы поведения субъектов жилищно-коммунальной сферы — Конституция Российской Федерации, Жилищный кодекс, Закон «Об ипотеке», Основы законодательства Российской Федерации о социальной защите граждан и пр.

Эти инновации существенно затронули все институциональные подсистемы жилищно-коммунальной сферы. Обновлены структура и функции общефедеральных, региональных и местных органов управления ЖКХ. Это вызвано тем, что в подсистемах «учреждения ЖКХ» и «службы жилищно-коммунальной сферы» появились такие рыночные субъекты их деятельности, как частные сервисные фирмы и домовладельцы. Изменился и объект деятельности ЖКХ.

Качественно преобразуются ресурсы жилищно-коммунальной сферы, прежде всего правовой, призванной регулировать социальные отношения в области ЖКО населения и определяющей области ответственности государства и субъектов Федерации, органов местного самоуправления по вопросам ЖКО; механизмы правового регулирования деятельности всех предприятий, организаций и учреждений независимо от форм собственности по жилищно-коммунальному обслуживанию населения; правовой статус государственных, муниципальных и частных структур ЖКХ; профессиональные права, обязанности и ответственность работников ЖКХ, гарантии их социальной защиты; права потребителей в области ЖКО и гарантии населению определенного количества и качества ЖКУ.

За счет новых нормативно обусловленных источников укреплены финансовые ресурсы. Помимо бюджета привлечены и используются средства жилищного страхования, аккумулируемые в государственных финансово-кредитных учреждениях, каковыми являются фонды жилищного страхования, и в структурах рыночного типа — страховых компаниях. Основными источниками поступлений финансовых средств в территориальные фонды жилищного страхования являются страховые взносы работающего населения и платежи из бюджета на страхование неработающих граждан. Качественно изменился принцип использования финансовых средств: для учреждений ЖКХ созданы условия, когда они наряду с использованием бюджетных средств имеют возможность зарабатывать деньги из фондов жилищного страхования, что должно являться стимулом к улучшению качества ЖКУ.

В ходе реформирования российского ЖКХ заложены основания качественно новых информационных ресурсов жилищно-комму-

нальной сферы, для чего используются самые современные информационные технологии. Этому способствуют обеспечиваемые рыночными механизмами свобода выбора и рост возможностей структур ЖКХ в оснащении их новейшей вычислительной техникой.

Эти инновации в ЖКХ потребовали качественного обновления его трудовых ресурсов. В их составе стали формироваться социально-профессиональные слои работников, связанных с системой фондов и страховых компаний, риэлтеров и т.д., нуждающихся в специфической профессионализации по новым для них видам деятельности. Нуждаются в переподготовке и старые кадры отрасли — руководители органов управления ЖКХ и его структурных учреждений, техники и средний персонал. Необходима массовая подготовка специалистов нового профиля — организаторов ЖКО, которая должна включать в себя знания принципов и специфики менеджмента и маркетинга в жилищно-коммунальной сфере, рыночной экономики ЖКХ, использования с учетом особенностей отрасли современных информационных технологий.

Появление среди клиентов ЖКО представителей массового среднего класса обусловило рост требований к качеству ЖКУ, что в свою очередь породило насущную потребность в качественном улучшении материально-технических ресурсов ЖКХ. Рост коммунальных платежей населения создает возможность приобретения отраслью необходимого для этого новейшего оборудования, внедрения современных технологий обслуживания, а также повышения требовательности ко всем учреждениям ЖКО, частным, ведомственным и государственным (муниципальным) домовладельцам относительно качества содержания и эксплуатации ими зданий и сооружений.

Основой этой трансформации стало формирование рыночной экономики страны, а составными элементами — повышение роли субъектов Федерации в организации и управлении рыночными преобразованиями ЖКХ, создание ресурсных возможностей в использовании смешанных — частных, кооперативных и муниципальных — структур обеспечения функционирования и развития ЖКХ на базе государственно-рыночных механизмов регулирования социальных отношений в жилищно-коммунальной сфере.

Тем не менее сегодня в стране фактически функционируют модели ЖКХ и жилищно-коммунальной сферы, структурно-организационное состояние которых характеризуется качествами их системной переходности. Это обусловлено прежде всего непоследовательностью и эклектичностью политики и практики воспроизводства и использования учреждениями ЖКХ финансовых ресурсов. Они воспроизводятся на принципах смешанного формирования: с одной стороны, за счет бюджетных средств, с другой — платежей населе-

ния. В этой политике отсутствует принцип рациональности использования данными учреждениями оказывающихся в их распоряжении ресурсов. Вследствие слабой заинтересованности их, особенно монополистов-поставщиков потребляемых учреждениями ЖКХ материальных ресурсов, слабости контроля за их расходованием со стороны государства и общественности здесь по-прежнему царит бесхозяйственность, последствия которой ложатся тяжким бременем на население в виде перманентно растущих платежей, пределы которых в этих условиях остаются безграничными.

Сегодня рано утверждать, что рыночная трансформация ЖКХ обладает системной законченностью и потому необратима. Случись нечто подобное дефолту 1998 г., скажем, экономический кризис из-за обесценения нефти и другой экспортной российской продукции, что неизбежно обрушит и без того неустойчивое благосостояние основной массы населения, возможны деформационные или альтернативные осуществляемой ныне стратегии варианты институциональных изменений в ЖКХ. Тогда развитие жилищно-коммунальной сферы может пойти по пути: а) регенерации характерных для дореформенной ее модели свойств и функций с возвратом к обновляемым вариантам полного государственного регулирования ЖКХ; б) сохранения институциональной модели ЖКХ на базе частного ЖКО и полной оплаты ЖКУ населением; в) продолжения перевода ЖКС в смешанную, строго организованную в правовом, функциональном, финансовом отношении систему, базирующуюся в организационном отношении на государственном регулировании и страховом принципе и частной деятельности по оказанию ЖКУ. Хотя данный вариант и подразумевается действующей законодательной базой, однако сама она пока крайне несовершенна. Правда, она находится еще в стадии формирования, но последнее идет столь противоречиво, что перспективы устойчивости этой базы нам представляются весьма проблематичными.

В функционирующей сегодня жилищно-коммунальной сфере с большей или меньшей определенностью сформировались лишь отдельные субъекты деятельности ЖКХ. Что касается объекта его деятельности, то, во-первых, идет его интенсивное структурное становление, во-вторых, продолжается медленное осознание им своего положения в системе рыночных общественных связей и, соответственно, выработка осознанного позитивного или негативного отношения к рыночным реалиям трансформируемой жилищно-коммунальной сферы. Особенно неоднозначно влияют на эти процессы попытки преодоления в ходе рыночных реформ патернализма в отношениях между ЖКХ и населением, изменения сложившейся в дореформенные десятилетия ситуации, для которой характерно госпо-

дство в массах населения иждивенческой психологии по отношению к среде обитания, к благоустройству коммунального быта, корни которой — в деформации присущих людям ценностных ориентаций и слабости мотивации к самодеятельности в этой сфере.

Внедряемые в ходе рыночной трансформации ЖКХ страховые принципы функционирования жилищно-коммунальной сферы пока не проявили своего позитивного потенциала. Создаваемые для их реализации фонды и прочие организации, призванные, как предполагалось, защищать интересы владельцев страхуемого у них жилья перед учреждениями и органами управления ЖКХ, органами власти, не спешат брать на себя эти функции. Более того, сами создают для этих владельцев новые проблемы, связанные с появлением необходимости защитой ими своих прав еще и перед страхователями, деятельность которых, как правило, полностью скрыта от населения.

Ресурсная база реформирования жилищно-коммунальной сферы

Поиски оптимальных вариантов рыночной системы ЖКХ, которая соответствовала бы новым условиям, продолжаются. Реформаторы российского ЖКХ предлагают различные модели, которые обеспечивали бы формирование внутреннего рынка как подсистемы мирового рынка. Механизм всех этих моделей базируется на взаимоотношениях между совокупными субъектами рынка: покупателем ЖКУ — федеральными и региональными органами власти, а также органами местного самоуправления; продавцом товаров и услуг ЖКХ — ведомствами ЖКХ, Госкомитетом санитарно-экологического надзора, органами управления и комитетами надзора субъектов Федерации, территориальными органами управления ЖКХ; производителем товаров и услуг ЖКХ — учреждениями ЖКХ различного уровня и форм собственности; потребителем — гражданами, проживающими на территории России. Основой взаимодействия субъектов должны стать договорные отношения между ними на основе положений Гражданского права и Жилищного кодекса Российской Федерации.

Новая модель отношений между субъектами ЖКХ принципиально отличается от дореформенной модели этой отрасли. Она является первым результатом рыночной трансформации российской жилищно-коммунальной сферы, представляет собой специфическую системно-институциональную инновацию в социальной организации утверждающегося в стране нового общественного строя.

Вместе с тем нынешнее состояние ЖКХ следует оценивать как незавершенный переход системной организации этой отрасли из од-

ного социального качества в другое. Этот переход затрагивает интересы всех институциональных субъектов жилищно-коммунальной сферы, реорганизует связи между ними, ресурсы ЖКХ и механизмы их использования, изменяет характер воздействия на данную отрасль факторов внешней среды. Это неизбежно повышает значимость выработки новой политики регулирования и управления указанными процессами, цель которой минимизировать негативные последствия социальной трансформации ЖКХ для населения, экономики и политической стабильности страны. Такая политика предполагает стратегию и тактику управления данным объектом на базе методологии системного анализа реальных противоречий рыночного обновления жилищно-коммунальных отношений.

Очевидно, что идеальную систему жилищно-коммунальной сферы, способную функционировать вне времени и пространства, конкретной экономической, социально-культурной и политической ситуации, построить невозможно. Научно-технический прогресс, развитие потребностей населения в более высоком качестве ЖКО и более совершенных жилищно-коммунальных отношениях и т.п. побуждают постоянно повышать эффективность ЖКХ путем совершенствования его структуры, оптимизации функций и взаимосвязей всех подсистем и элементов этой отрасли. Выражающая особенности существующего в стране общественно-политического строя социоструктурная организация диктует способы решения конкретных проблем жилищно-коммунальной сферы. Социоструктурная реорганизация жилищно-коммунальной сферы — важнейший фактор ее социальной трансформации.

Совершенствование правовых оснований регулирования жилищно-коммунальных отношений

Огромное значение для рыночной трансформации жилищно-коммунальной сферы имеет степень полноты и совершенства законодательства, регулирующего жилищно-коммунальные отношения ее субъектов с населением и самого его с обществом. Практика показывает, что у населения в настоящее время превалируют сомнения в соответствии этих отношений и социальной политики государства конституционной характеристике последнего как социального государства. Это порождает резкую критику действующих в жилищно-коммунальной сфере норм гражданского права и специального законодательства, регулирующего отношения по оказанию населению ЖКУ. Тем не менее анализ последнего позволяет сделать выводы, что системная конструкция правовых основ рыночного функционирования жилищно-коммунальной сферы в России практически уже

сформирована. Речь можно вести лишь о степени системной полноты этих основ и уровне их качества.

Однако оценить последние нелегко, поскольку традиционное игнорирование большинством населения — как массами, так и управляющими элитами — правовой стороны жизни и функционирования, плохое знание и слабость дисциплины исполнения законов затрудняют выработку критериев такой оценки. Выходом из этой ситуации может стать комплексный анализ не только законодательной базы, но и процесса ее формирования, с одной стороны, как важнейшего фактора трансформации жилищно-коммунальной сферы в качестве социального института, с другой — исходного момента для последующего системного рассмотрения теоретических аспектов и социальных результатов применения действующих в российской жилищно-коммунальной сфере законов.

Исходный посыл нынешней политики рыночной трансформации российской жилищно-коммунальной сферы состоит в том, чтобы поставить ее на фундамент таких экономических отношений, важное место в которых должно занимать превращение всех ЖКУ в полностью оплачиваемый, преимущественно населением, товар, что в правовом аспекте означает распространение на эти отношения приоритета норм гражданского права. Последовательное воплощение такой экономократической политики предполагает аннигиляцию любых, диктуемых демографическими, идеологическими, политическими или иными причинами обстоятельств, непосредственно связанных с функционированием и развитием данного института, и, соответственно, полное игнорирование гуманистической стороны социального управления трансформацией жилищно-коммунальной сферы.

Радикально-либеральные реформаторы превратили рыночную трансформацию жилищно-коммунальной сферы из средства совершенствования социоструктурной организации этого института в антигуманное средство извлечения прибыли, что в корне меняет его социальную природу. Соответственно, распространение на жилищно-коммунальную сферу механизмов гражданско-правового регулирования призвано обеспечивать трансформацию социально-гуманистических отношений ЖКО и населения в тотально-стоимостные, экономические. Притом без учета того, что эффективность последних зависит от состояния тех или иных подсистем жилищно-коммунальной сферы, разных природно-климатических и иных условий их функционирования и развития в зависимости от обстоятельств территориального характера и т.д.

Процесс распространения на отношения в жилищно-коммунальной сфере норм гражданского права начался с принятия 4 июля 1991 г. Федерального закона «О приватизации жилищного фонда в

Российской Федерации», получил развитие в Федеральном законе «Об основах федеральной жилищной политики», а далее был закреплен в основах конституционного строя и в относящемся к исключительной компетенции федеральных органов власти гражданском законодательстве. В них шаг за шагом умалялась целевая обусловленность функционирования и развития ЖКХ и жилищно-коммунальной сферы социально-гуманистическими факторами и усиливалось их экономократическое целеполагание, повышалась роль базирующихся на нем договорных отношений и, соответственно, подчиняемых ему норм гражданского права без учета взаимозависимости экономических, социальных, культурных и иных элементов системной организации анализируемых институтов, что чревато их опасной для стабильности российского общества деформацией.

Опасность такой деформации тем большая, что, относясь к исключительной компетенции федерального центра, гражданское законодательство не корректируется правотворческой деятельностью субъектов Федерации, которые по этой причине не могут повлиять на названные условия эффективности и иные следствия установления в жилищно-коммунальной сфере господства экономических, стоимостных отношений.

Осмысливая результаты радикально-либеральной трансформации российской жилищно-коммунальной сферы, ресурсное и технологическое состояние ЖКХ, нынешнюю экономическую ситуацию, невольно обращаешь внимание на дисбаланс между обеспеченностью жилищно-коммунальной сферы законодательной базой и ресурсными возможностями, которыми располагает общество для продолжения трансформации ЖКХ в соответствии с радикально-либеральным целеполаганием. Этот дисбаланс ставит под сомнение возможность сохранения на среднесрочную перспективу социальной и политической стабильности общества, без которой под удар встанет вся стратегия социально-экономического возрождения страны.

Анализ нормативно-правовой базы трансформации жилищно-коммунальной сферы показывает, что она не успевает адаптироваться к условиям стремительно меняющихся политической, экономической и социальной ситуаций. Еще не начав действовать, принятые специальные законы и сам Жилищный кодекс РФ потребовали концептуальных изменений. Что касается специальных законов, то они уже имеют по несколько редакций, отразивших весьма существенные переработки. Такой алгоритм совершенствования нормативно-правовой базы допустим лишь в условиях стабильности общественного строя, эффективного информационного обеспечения, высокой способности органов государственной власти всех уровней, местно-

го самоуправления и всего населения к быстрому реагированию на изменения законодательной базы. Законодательно-правовая система предопределяет характер формирования и сущность социальных норм. Первое возможно лишь в условиях эволюционности данного процесса. Поэтому говорить о том, что полностью сформировались некие общезначимые социальные нормы, исчерпывающе регулирующие и обеспечивающие деятельность трансформируемой жилищно-коммунальной сферы, пока явно преждевременно.