

УДК 304.44

Е.В. Попова, О.В. Бычкова

**ЛЮДИ И ВЕЩИ В ПРОЦЕССЕ
ПОЛИТИЧЕСКИХ ИЗМЕНЕНИЙ:
НА ПРИМЕРЕ ЖКХ г. ЧЕРЕПОВЦА**

Представлены промежуточные результаты исследовательского проекта «Самостоятельные ассоциации на Северо-Западе России», который был организован Академией Финляндии несколько лет назад (грант 208170). Проект исследовал развитие ассоциаций на двух уровнях: низовом – товарищества собственников жилья и на уровне города.

Извечный вопрос политической теории, поставленный еще Аристотелем: как сохранить правильную форму правления, основанную на принципе общей пользы, а не на личном благе, или, говоря языком современной политологии, каким образом максимально ограничить власть, чтобы при этом она эффективно работала? Существует несколько ответов на этот вопрос. Ответ, предлагаемый теорией институтов, – выработать эффективную теорию сдержек и противовесов. Ответ современных теорий гражданского общества и политической культуры – формировать демократические установки и ценности и обучать гражданина через участие. Других ответов нет. Система навязанных формальных институтов, как показывает практика переходных режимов, зачастую не работает. Откуда берется «правильная» политическая культура и как сформировать необходимые ценности, теоретическая мысль ответить затрудняется¹.

Часто голосование рассматривают как основной этап смены режима и изменения установок граждан, обучения жить по демократическим правилам. Остальные перемены кажутся вторичными. Голосование несомненно объединяет граждан, легитимирует режим, позволяет идентифицировать жителя с гражданами своей страны, региона, города. Однако как часто люди голосуют? Один раз в четыре-пять лет, выбирают 3–6 институтов. Объединяет ли это в достаточной мере, позволяет почувствовать гражданином демократической страны, жителем своего города? Или есть другие практики, которые могут учить людей жить вместе, заботиться о себе, других и среде обитания? Для того чтобы понять, как и почему работают или не работают демократические институты, нужно обращать внимание на гражданское образование через повседневность. Надо обратиться к изучению взаимодействия людей и вещей. Именно взаимодействие, например с водопроводом, единой теплосетью, с детства обучает определенным практикам общей пользы и жизни в коллективе.

¹ Недаром для теорий переходов самым сложным является ответ на вопрос, каким образом происходит этап консолидации демократии.

Еще раз повторимся – формальное наличие признанных демократических институтов (выборы, разделение властей и наличие местного самоуправления) еще не значит демократической системы. Для гражданина важна его повседневная жизнь – чтение газет, общение с сантехником из домоуправления, отключение горячей воды летом. Именно из таких «мелочей» складывается его представление о работе политической системы, и именно на это, в том числе, необходимо обращать внимание при изучении политического режима и форм управления.

В своем проекте мы решили исследовать роль таких «мелочей» в политической жизни города и показать место, которое технологии, городская инфраструктура занимают в политике города. Влияют ли они на принятие политических решений, способствуют или препятствуют развитию демократических практик в городе?

Основной аргумент: Никто не будет оспаривать тот факт, что городская инфраструктура прочно вошла в нашу жизнь и потому незаметна. Однако действительно ли она не важна для понимания развития демократии? Мы считаем, что сложившаяся техническая система и практики взаимодействия вокруг нее оказывают значимое влияние на характер социальных и политических связей в городе. Материальные объекты отражают комплексное взаимодействие общественных отношений и властных механизмов на момент их создания. Это взаимодействие сохраняется значительно дольше, чем жизнь их создателей. Механизмы координации и дисциплинирования вписаны в ЖКХ сети (о советских практиках домовых объединений см. в [1. Р. 142]). Технология, созданная в советском коллективистском обществе, передает все свои установки и нормы поведения новому демократическому, рыночному обществу, которое большинство российских городов пытаются сейчас построить (сходный аргумент см. в [2]). Новые формы накладываются на уже существующие технологии с заложенными в них нормами поведения потребителей и специалистов. Именно постепенное изменение этих само собой разумеющихся практик к более открытым и диалоговым, полагаем, можно рассматривать как индикатор и условие наличия реальных демократических практик.

Для описания данной роли мы использовали несколько теоретических понятий. Во-первых, в случае описания взаимодействий в сети городской инфраструктуры и по ее поводу мы будем использовать термин «*res publica*», а не демократия. В случае возвращения вещей в теорию демократии именно этот термин кажется более адекватным для описания, поскольку его этимология указывает не только на силу, мощь или власть народа, но и на общественное дело и общие вещи (об этимологии и использовании понятия *res publica*, см., например, в [3–5]), по поводу которых необходимо эту власть применять. Мы расширяем понятие политического, включая в эту сферу любые проявления социального, экономического, технического и т.д., которые ведут к политическим последствиям либо их трансформации в политическое решение.

Во-вторых, для описания роли технологий в политическом процессе мы использовали идеи акторно-сетевого подхода, разработанного в 80-е годы во Франции. Как утверждает данный подход, технологии – не просто неважные

элементы человеческого общества, а активные участники в становлении и поддержании человеческих отношений (о философских исследованиях взаимодействия технологий и общества см. в [6]). В отличие от существующих теорий, которые утверждают первичность либо людей, либо технологии, АНТ показывает, что в различных ситуациях взаимодействие может осуществляться между людьми, между людьми и вещами, незапланированное взаимодействие между технологиями, но с важными последствиями для всех участников сети [6, 7]. Примером последнего может стать взаимодействие сети телевидения и водоснабжения. В момент рекламы или окончания фильма по ТВ забор воды оказывается столь высоким, что иногда система подачи попросту не справляется со своими функциями, и предприятию приходится вносить коррективы в работу технологии с учетом этого взаимодействия.

Жалобы идут, особенно в часы максимального водоразбора... И еще чисто человеческий фактор такой. Все смотрят сериалы, а потом одновременно встают и идут готовить, моют посуду. Это серьезно, не шутки... стоишь на водомере, ходим, например, с ребятами в подвале общежития Северстали, идет какой-то фильм, на счетчике стрелочка еле-еле шевелится, никто воду не берет. Закончился фильм. Захлопали двери, и бешено завертели цифры на водомере, разовый расход пошел такой. Потом через два часа все закончится, но вот пиковые ситуации надо снимать¹.

Акторно-сетевой подход предлагает множество концепций для описания взаимодействий между людьми и нелюдьми. В проекте мы использовали только две из них – скрипты, или предписания, и делегацию полномочий. Скрипты – это инструкции, которые создатели технологии вписывают в технологию при ее создании. Известный пример скрипта, предложенный Бруно Латуром, – лежащий полицейский, который предписывает водителям определенное поведение на дороге – то, что они должны снизить скорость на определенных участках дороги [8, 9]. В случае же нарушения данного предписания водитель рискует поломом тормозов в своей машине. Данный же пример объясняет и вторую концепцию акторно-сетевого подхода, которую мы использовали в своей работе, – передачу полномочий от человека к вещи. Вещи, такие как лежащий полицейский, отличаются более предсказуемым поведением, чем, например, обычный человек-полицейский; ему нельзя улыбнуться и уговорить не штрафовать за превышение скорости, нельзя дать взятку. Именно по причине такой надежности инженеры во многих странах и вписывают в технологии, или, как выражается Латур, делегируют им право за соблюдением определенных социальных норм [8].

В работе мы используем концепции *ges publica*, предписаний (скриптов) и передачи полномочий для описания развития ЖКХ в современной России. В течение 2 лет мы исследовали Череповец в Вологодской области и историю развития ЖКХ в этом городе. Мы провели 45 интервью с представителями администрации города, Теплоэнергии и Водоканала, жилищных орга-

¹ Интервью с представителем Водоканала. Череповец, 2005. Осень.

низаций и журналистами и исследовали большой массив письменных данных, включая городские архивы и местные газеты.

Прежде чем перейти к описанию роли коммунальных технологий в жизни г. Череповца, коротко об общей истории развития ЖКХ в стране.

Сети ЖКХ в советский период

Что касается административной истории сектора в СССР, можно выделить четыре основных агента (специально мы не рассматриваем влияние партийных органов в секторе) [10. Р. 116–118]:

1. Администрация города – формально основное действующее лицо в секторе, отвечающее за развитие ЖКХ в городе. Однако реально являлось не самым сильным агентом, поскольку не могло контролировать производство жилищных и коммунальных услуг по причине отсутствия денег.

2. Городские предприятия и отраслевые министерства, чаще всего располагающиеся в Москве. Городские предприятия, которые поддерживались финансово из Москвы, в основном и строили дома для своих рабочих и проводили к ним коммунальные сети. В Череповце, например, Череповецкий металлургический комбинат (ЧМК) был основным застройщиком города. В 1955 г. здесь всего 30% всех домов принадлежало городу, а 50% – различным предприятиям города [11. С. 2–3]. ЧМК также отвечал за постройку и содержание основных тепловых сетей и был заказчиком водной и канализационной системы города. Для обслуживания теплового сектора части города, например, даже был создан особый отдел, цех внутри металлургического завода.

3. Предприятия, обслуживающие отдельные подотрасли. Они делились на жилищников и коммунальщиков. Жилищники были представлены и сейчас представлены ЖЭУ и ЖЭКаами – организациями, занимающимися обслуживанием дома и инженерных сетей, начиная с входа в дом. Коммунальщики обслуживают городскую инфраструктуру. МУП «Водоканал» – водную и канализационную сеть города, МУП «Теплоэнергия» – тепловую сеть.

4. Жители города – никогда не рассматривались (и не рассматриваются сегодня) не только как серьезные акторы, но и как значимые потребители.

Если у вас не будет воды дома неделю, что будет? Да ничего в принципе не будет! Ну плохо будет, неудобство, вам воду привезут, вы спуститесь, нальете в колонку воды. В магазин ходите, купите. Если не будет на предприятии воды, например на хлебокомбинате, на молкомбинате... да ничего не будет. Ответственность-то разная, там должны по-разному содержаться эти трубы. По-разному ремонтироваться, группы дежурные будут и тому подобное... Что такое воду на Северсталь не подать? Там мощное производство, там охлаждения не будет, там все встанет...¹

До приватизации жители являлись не собственниками квартир, а лишь их арендаторами, они не играли практически никакой роли в финансировании работы сектора.

¹ Интервью с представителем ДЖКХ мэрии. Череповец, 2005. Весна.

Теперь несколько слов о технологической истории сектора. В СССР наличие городской инфраструктуры было обязательным элементом жизни большинства городов и некоторых сельских местностей. В 1950–1970 гг. городские сети были развиты практически везде и многие жители советских городов не могли представить свою жизнь без горячей и холодной воды в кране на кухне, тепла и электричества. В случае Череповца, например, к 1980 г. 95% всех жилых зданий города было оборудовано горячим и холодным водоснабжением и отоплением.

Технологически организация городских сетей основывалась на административных принципах управления сектором. Жилищные и коммунальные организации были самыми полномочными представителями ЖКХ, а жители – самым незначительным агентом и потребителем. В тепловом секторе, например, хотя товар тепло в основном и производился для обычных жителей, они не могли контролировать качество и частоту услуги. Все квартиры в многоэтажном доме соединены системой, когда одна-единственная труба доставляет тепло в дом. В результате нет технической возможности отключить от тепловой сети отдельную квартиру в доме, во-первых, потому что общие стояки отопления в отдельно взятой квартире убрать или отключить невозможно; во-вторых, отключение отопления отдельно взятой квартиры многоквартирного дома не предусмотрено строительными нормами и правилами, т.к. это может причинить ущерб конструкциям всего здания, что существенно нарушит права других жильцов данного дома.

Если подвести итоги вышесказанному, то можно выделить два основных принципа, по которому строились и функционировали городские сети в советских городах:

1. Административно основными агентами в секторе были местные предприятия и отраслевые министерства, городские администрации играли небольшую роль в процессе определения развития инфраструктуры. Коммунальные и жилищные предприятия играли важную роль на каждодневном уровне работы отрасли, в то время как жители домов – основные потребители услуг сектора – не имели никакого влияния на сектор ни в финансовых, ни в административных отношениях [12, 13].

2. Эти принципы были вписаны в технологическую структуру сектора ЖКХ или, выражаясь языком акторно-сетевого подхода, были предписаниями для технологий. Советская городская инфраструктура была организована технически так, чтобы навязать жителям домов определенные нормы поведения по отношению к коммунальным и жилищным предприятиям.

Постсоветские практики реформирования ЖКХ на примере г. Череповца

После перестройки в городе действительно делается много: в 90-е годы в сфере водоснабжения построена ВОЗ-3, внедрена установка ультрафиолетового обеззараживания воды, в сфере теплоснабжения сделана закольцовка котельных (для надежности работы отопительной системы на случай аварии и ремонта системы горячего водоснабжения в городе), большая часть домов города оборудована новыми автоматизированными теплообменниками по

проекту Мирового банка реконструкции и развития, в сфере взаимодействия городской власти, населения и муниципальных предприятий введена единая платежная система (далее – ЕК) и в департаменте ЖКХ мэрии города работает единая диспетчерская служба (далее – ЕДС).

Мы описываем лишь небольшое число новаций, которые были осуществлены в городе, и связаны они с возможной минимизацией властных полномочий городской администрации и муниципальных предприятий (далее – МУП) в сфере ЖКХ. Это ЕК и автоматические теплообменники. Здесь не описываются особенности работы отдельных технологий. Мы обращаем внимание на принципы организации их работы, попытавшись разделить установки технологии по принципу: «отвечает централизованным установкам и практикам советского общества» и «попытка изменить предписания технологической и организационной системы на новые практики потребления в сети ЖКХ». Здесь следует заметить, что «советское» не значит плохое, а «постсоветское» – хорошее.

Единая квитанция. Появилась в 2000-х годах, после повышения цен на услуги и представляет собой электронную платежную систему, а для жителей – единый бумажный бланк, с которым они приходят в банк, оплачивая коммунальные услуги.

Это еще одна попытка внесения изменений в устоявшиеся модели взаимодействия горожан и МУПов. Нужно отметить, что история развития системы оплаты тесно связана с изменениями статуса муниципальных предприятий в 90-х годах. До этого времени она практически не менялась, потому что, как уже было сказано, оплата за услуги ЖКХ гражданами не зависела от себестоимости этих услуг для предприятий ЖКХ и экономической целесообразности.

История создания автоматизированных систем оплаты ЖКУ в СССР. В советское время все средства по оплате услуг ЖКХ проходили через городскую администрацию, расчет услуг осуществлялся в домоуправлениях или в Сбербанке. В качестве первичного платежного документа квартиросъемщики пользовались отдельными расчетными книжками по оплате за электроэнергию, газ, квартиру. Каждый житель самостоятельно заполнял расчетный листок книжки и производил оплату. На руках у него оставалась квитанция с отметкой об оплате. Извещения об оплате передавались в коммунальные предприятия, где в журналах вручную проводился расчет долга. Такая система и сейчас действует в большинстве малых городов и сел России.

Раньше ведь была у нас книжечка... оплата вся шла в домоуправление, да? И там было шесть пунктов, я как сейчас помню, 6 пунктов. То есть тепло столько, вода столько, канализация столько... Это все шло на один счет, и в банк приходили и платили¹.

В начале 1970-х годов в некоторых областных центрах страны стали создаваться машиносчетные станции и вычислительные центры. Появились единые расчетные книжки, где были собраны все коммунальные платежи.

¹ Интервью с представителем жилищной организации города. Череповец, 2005. Осень.

Общая технология (поход в Сбербанк, оплата каждой квитанции на коммунальные услуги отдельно, передача этих квитанций в коммунальные службы, внесение данных в журналы) осталась прежней. Тарифы на тепло, воду, техобслуживание и прочее были достаточно постоянны, и расчет квартплаты производился сразу на несколько лет. С работой по начислению и учету квартплаты в такой ситуации вполне справлялись набранные для этого люди.

С начала 1990-х годов (когда цены на коммунальные услуги стали резко меняться практически каждый месяц, когда были установлены/менялись постоянно различные льготы и субсидии для различных категорий граждан), работа служб платежей выросла в несколько раз. Из-за большого объема работы, которая в основном делалась вручную, бухгалтеры нередко допускали ошибки в расчетах квартплаты, что приводило к постоянным конфликтам с квартиросъемщиками. Выход из такой ситуации был двоякий:

1) увеличить штат работников, занимающихся начислением и учетом квартплаты, но этот путь позволил бы лишь несколько разрядить ситуацию, а не решить полностью проблему;

2) разработать и внедрить автоматизированную систему, которая позволила бы избавиться от ручной работы по расчету квартплаты и учету ее оплаты.

Причины, по которым второй вариант предпочтителен (хотя первоначально и более дорогой), очевидны. Такой вариант оплаты коммунальных услуг был внедрен в начале – середине 1990-х годов во многих городах России, в том числе и в Череповце¹. В каждом ЖЭУ установили программу для начислений, перешли на выпуск бумажных «счетов» (куда помещалась индивидуальная информация о долгах, начислениях, суммах оплаты), ежемесячно пачками распечатывали «счета» и затем разносили по квартирам. В муниципалитет информация передавалась либо на дискетах, либо в бумажной форме.

Как результат этого, муниципалитет столкнулся с той же проблемой, что и ранее ЖЭУ: что делать с этой разрозненной информацией, как подсчитывать количество выделяемых жилищных субсидий? Системы автоматизации, установленные в отдельных ЖЭУ и МУПах, были неоднородны; отсутствовали единые классификаторы; данные неоднократно дублировались; информация была совершенно непрозрачной для потребителей, которые посещали МУПы по одному поводу несколько раз и постоянно писали жалобы в местную администрацию.

Помимо ежемесячной смены тарифов в 90-х годах второй причиной смены системы ЖК-платежей стало то, что МУПы стали более независимыми от городской власти и оказались заинтересованными в получении денег не только от предприятий-потребителей и из городского бюджета, но и от жителей города. К середине 90-х годов, когда предприятия стали работать на своих средствах, сбор оплаты через кассы домоуправления оказался неприемлемым для коммунальщиков, т.к. жилищники далеко не всегда перечисляли «коммунальные» деньги их хозяевам.

¹ Факт. Дешево, но «сердито» // Речь. Череповец, 1999. 25 мая.

Раньше были расчетная книжечка отдельно – на электрика, отдельно было – на теплоэнергию. Так как они тоже отсоединились, раньше в начале 90-х годов за все в одной книжечке платили через ЖЭК, потом перечислялись Водоканалу, Теплоэнергии... Просто были договорные отношения... мы осуществляли сборы, потом перечисляли Теплоэнергии, Водоканалу, лифтам. Начало 90-х период был очень сложный, и в стране у нас очень сложно по сборам, т.к. накопились огромные долги перед Теплоэнергией, перед Водоканалом. Они отошли от этого, пришли к тому, чтобы самим отдельно собирать, чтобы люди платили им отдельно...

В: Это был их посыл?

О: Да, это была их... Потому что были большие судебные разбирательства. У нас ведь... Раз система была дотационная, как бы... практически вот сейчас у меня еще до сих пор... небольшой долг еще остался на 2004 г. а 2003 г., огромные были долги за 2003, если еще углубляться, то... Не то, что мы не хотели, естественно, мы просто не могли. У нас не было средств, каждый о себе. Естественно, мы сперва з.п. рабочим начислим, налоги заплатим. А потом уже и перечислим (*усмехнулась*). Были судебные разбирательства, пени нам начисляли, потом, правда... смогли их убрать. Потому что у нас тоже... у нас недофинансирование, и большое недофинансирование. И мы разделились, Теплоэнергия и Водоканал отдельно стали собирать через банк – один расчетный счет. Антенны потом потихонечку стали свои расчетные центры открывать¹.

Результатом экономических и организационных проблем 90-х стало то, что жители оказались в непривычной для них ситуации: вместо двух обычных платежей – за жилье и за свет, они получили на руки финансовые счета от нескольких компаний, каждая из которых ставила свои условия по платежам: банк-посредник, сроки оплаты и т.д. Часто жители не знали, где они могут заплатить и какой процент с них за это возьмут. Например, в газете «Речь»² (1999 г.) пишут о том, что «до 1999 г. деньги (в банках. – *Авт.*) не вносили, но сейчас нет процента только с предприятий, которые заключили соответствующие договора. Водоканал, Телеантенна и межрайонная электросеть взяли расходы по обслуживанию платежей на себя. Теплоэнергия чуть позже сделала это»³.

Предприятия сами стали решать, с какими банками им работать, в какой форме эта работа будет осуществляться.

В результате всех этих проблем в городе возникла идея создания единой автоматизированной системы начислений, была разработана Целевая городская программа «Развитие жилищно-коммунального хозяйства города в 2002–2010 годах», в рамках которой и предусматривалась реализация Программы внедрения интегрированной системы расчетов платежей за жилищно-коммунальные услуги.

Работа системы. Квитанция выдается гражданам один раз в год – в январе, согласно изменяемым в начале года тарифам на услуги ЖКХ. В Череповце введено правило, что перерасчет тарифов возможен только раз в год, поэтому квитанция одна. До недавнего времени, когда тарифы могли меняться в течение года, приходилось разносить еще одну квитанцию с измененными цифрами. Житель идет в банк, имея на руках такой расчетный до-

¹ Интервью с представителем жилищной организации города. Череповец, 2005. Осень.

² Городская газета.

³ Почем коммунальный платеж? // Речь. 1999. 19 янв. С. 2.

кумент и квитанцию за предыдущий месяц. Согласно данным документам производится начисление за очередной месяц.

Распространением единого извещения раз в год занимаются ЖЭУ, которые получают всю информацию от ЦМИРиТа.

Этим извещением предприятие показывает, что столько хотело бы с вас взять. При этом тут каждое поле – оно отвечает за что-то... Если вы со всеми цифрами согласны, но понимаете, что денег-то у вас нет. Вот есть это поле – насчет субсидий. Я прикидываю и обращаюсь в отдел субсидий...¹

Образец квитанции, который остается у потребителя после оплаты КУ в банке, и используется как извещение для оплаты услуг в следующем месяце.

Вот он платеж... Этим вы доказали ваш платеж².

Прием платежей. Рабочее место в Промстройбанке оснащено компьютером с автоматизированным рабочим местом оператора-кассира и принтером для печати счет-квитанций по оплате. Потребитель предъявляет оператору квитанцию оплаты за прошлый месяц, оператор вводит кодовый адрес из этой квитанции. На экране появляется месячный «электронный счет». Производится расчет, и выдается три копии новой «счет-квитанции»: одна копия остается у оператора; вторая копия, с которой надо идти в кассу банка и вы-платить указанную сумму, остается у потребителя, с данными о платеже он придет в банк в следующем месяце.

У нас приходишь в банк, говоришь свой адрес и тебе дают всю распечатку. Говорят, с вас столько-то. Потом читаешь, теплоэнергия, допустим, за два месяца плачу – за апрель столько-то, за май – столько. Водоканал то же самое... Теплоэнергия идет отдельной строкой, Водоканал, жилищное предприятие и электроэнергия. Раньше еще за мусор отдельно собирали, теперь отказались от этого³.

В конце дня оператор передает суточные оперативные документы по электронной почте в центральное отделение своего банка. Банк, собрав данные со всех точек, передает их в расчетно-кассовый центр. Одновременно собранная сумма перечисляется платежным поручением на специальный транзитный счет расчетно-кассового центра (РКЦ). РКЦ производит обработку суточных поступлений и перечисляет деньги на расчетные счета жилищно-коммунальных предприятий, а электронные «извещения» раскладывает по почтовым ящикам «электронной почты». На следующий день они попадут на компьютер бухгалтера жилищного или коммунального предприятия для работы с населением.

¹ Интервью с директором одного из некоммерческих агентств, занимающихся реформой ЖКХ в городе. Череповец, 2005. Весна.

² Интервью с директором одного из некоммерческих агентств, занимающихся реформой ЖКХ в городе. Череповец, 2005. Весна.

³ Интервью с журналистом местной газеты. Череповец, 2005. Весна.

Роль горожан в сети ЕИ. Единая платежная система, принятая в 2000-е годы в г. Череповце, – это система, где компьютерам делегированы способности создания извещений для оплаты, подсчета средств, оплаченных горожанами за услуги ЖКХ, и хранения информации о произведенных платежах. На место бумажных форм приходят электронные средства вычисления и хранения данных. Но что эта смена технологии расчетов меняет для жителей города (табл. 1)?

Таблица 1. Изменение практик в проекте единого извещения об оплате услуг ЖКХ

<i>Советские практики</i>	<i>Постсоветские практики</i>
• Единая квитанция на все услуги • Отсутствует перерасчет услуг • Отсутствует перечень услуг • Единый тариф на ЖК независимо от состояния дома	• Разделение платежей по отдельным предприятиям • Сбором денег занимаются банки • Электронная система платежей • Появление идеи о перерасчете недополученных услуг

Общение с гражданами показывает, что для них в 2000-е годы практически ничего в системе оплаты с 1980-х годов не меняется, за исключением суммы оплаты и места оплаты. В 90-х годах на этапе смены статуса муниципальными предприятиями с увеличением их самостоятельности, в том числе и финансовой, каждое предприятие печатало свою квитанцию. И через увеличение количества приносимых домой и оплачиваемых счетов горожанам сообщали, что границы ответственности каждого предприятия четко разделились. Теперь за комфорт в доме отвечает не ДЖКХ, а каждое конкретное муниципальное предприятие. Им платите, с них и спрашивайте. Однако жители привыкли, что они оплачивают один счет, в одном месте, что в случае неудовлетворительной работы они обращаются с жалобой в органы городской власти. С советских времен им был предписан определенный репертуар действий во взаимодействии с предприятиями ЖКХ, который так и не смог поменяться.

С помощью вновь введенного единого платежного документа горожане вернулись в советские практики оплаты: один платежный документ, для жилищных услуг не предусмотрена система автоматического перерасчета недополученных услуг, граждан не уведомляют, сколько и за что они платят. Одна квитанция сообщает горожанам, что где-то есть единый субъект ответственности за услуги ЖКХ. И если что-то не ладится, то проще не разбираясь, кто виноват, обратиться к этой верховной власти. Благо, изменения системные, и есть очень удобная для жалобы ЕДС.

Уже из образцов ЕИ можно увидеть, что квитанция не расписывает набор услуг, за который платят горожане, соответственно, понять по документам, был ли перерасчет в ситуации, например, неработающего лифта, очень сложно. И действительно, опрашиваемые говорят о том, что житель должен прийти в ЖЭК и обосновать свое требование уменьшения суммы платежа, доказать, что услуга действительно была недополучена. Хотя сам факт, что можно, пусть и трудным для горожанина способом, получить перерасчет, говорит о некоторых изменениях в системе.

Однако перечисленные особенности ЕК позволяют сформулировать следующую тезис о едином платежном документе: ЕИ не позволяет ввести потребителя в сферу ЖКХ как значимого субъекта. Он все еще должен «идти в домоуправление» и «доказательно договариваться».

Мы создаем и сознательно создавали систему, где извещение – некий диалог. Вы пришли в кассу, вам говорят, что платить столько-то, столько вам начислено. Дальше вы совершаете действие, в зависимости от вашей жизненной ситуации. Если вы не согласны с какой-то цифрой, вы идете в домоуправление, и вам обязаны дать компетентное разъяснение, почему так-то и так-то. И вы дальше идете платить ту сумму, о которой вы **доказательным образом договорились**. А с собой вот это извещение¹.

Единая диспетчерская служба ДЖКХ администрации города. Идея появляется в 1998 г. Жалобы и информация об авариях от граждан и предприятий принимаются оперативно по телефону (табл. 2).

Таблица 2. Изменение практик в проекте «Единая диспетчерская служба»

<i>Советские практики</i>	<i>Постсоветские практики</i>
• Сохраняется принцип «жалобы» в органы власти как способа воздействия жителей на характер описываемых услуг • Ответственность МУПов перед органами власти, а не перед жителями	• Оперативность управления • Возможность принятия и фиксирования жалобы как документа, требующего официального ответа, в т.ч. по телефону • Возможность использования жалоб в ЕДС в судебных органах

Создав ЕДС, администрация Череповца упростила путь работы с жалобами горожан. Каждой заявке, переданной по телефону в ДЖКХ, присваивается входящий номер, и в случае непринятия решения по заявке человек может прийти в ДЖКХ, получить выписку из журнала учета обращений. В ней будут указаны входящий номер, дата обращения и характер жалобы. Далее гражданин может обратиться с этой выпиской в другие инстанции и даже в суд.

Это, безусловно, удобно для горожан, которым намного проще повлиять на действия МУПов и жаловаться в случае их бездействия. Однако при общем повышении эффективности действий власти и предприятий ЖКХ в данном случае мы наблюдаем усиление нерыночных механизмов. Рынок предполагает прямое взаимодействие между предприятием, поставляющим услугу, и потребителем этой услуги. В случае сложившейся централизованной системы ЖКХ примеров такого образа действий мы не видим, а для увеличения эффективности работы предлагается усиление контроля со стороны более высокой инстанции. То есть ЕДС – это позитивный пример работы монопольно организованной централизованной жестко иерархической системы, с введением которой усиливается ответственность предприятий перед собственником – мэрией.

Таким образом, два начинания представляют собой увеличение эффективности, но при сохранении старой централизованной системы, с городской властью как основным субъектом контроля и принятия решений в отрасли.

¹ Интервью с директором одного из некоммерческих агентств, занимающихся реформой ЖКХ в городе. Череповец, 2005. Весна.

Автоматизированные теплообменники. Метафорой реформы ЖКХ в РФ может служить пример внедрения новых теплообменников по кредиту МБРР. Это автоматические бойлеры, в которых температура воды устанавливается технологией в соответствии с температурой на улице. И предполагается, что во всех квартирах одинаковая температура: 20 или 22 градуса (согласно местным газетам – 22 градуса, по материалам интервью – 20 градусов).

Хотя на практике отрегулировать температуру в квартирах и сделать ее одинаковой технически сложно. Помимо особенностей вертикальной разводящей сети, когда труба с горячей водой, проходя по всем квартирам, охлаждается, возникает еще проблема самостоятельного решения жильцами проблемы тепла.

Представьте, вы живете на первом этаже, а вы живете на последнем этаже. Квартиры абсолютно одинаковые, только вот вы подшустрили и поставили себе в два раза больше батарейных секций, а вы не смогли... Как тут сделаешь балансировку? И первокласснику понятно, что отрегулировать температуру при этих условиях просто невозможно...¹

Я заехал в свою квартиру, мне кажется все так плохо, или еще какие соображения, или полетел радиатор, пластинчатые чаще выходят из строя. А мне вдруг захотелось 10 секций, чугунную, естественно, там другая теплоотдача. И я немного посадил соседа. Уже идет разбалансировка².

Таблица 3. Изменение практик в работе внутридомовых сетей теплоснабжения

<i>Советские практики</i>	<i>Постсоветские практики</i>
• Вертикальная система разводки теплоснабжения = невозможность отключить неплательщиков (граждане – заложники соседей), невозможность самостоятельно регулировать температуру, невозможность поквартирного учета теплоснабжения • Подключение двух бойлеров в одном доме – сперва старого, затем нового автоматизированного	• Установка автоматических теплообменников • Невозможность децентрализовать систему теплоснабжения в целом

Что касается технической стороны обслуживания теплового узла, как показывают интервью, в каждом доме работает два бойлера – старый и новый. Да, работают они по очереди, при подключении отопления сперва включается старый кожухотрубный бойлер, и только после запуска всех домов ЖЭУ переключает систему отопления на новый теплообменник (табл. 3). А это требует двойных затрат на содержание теплообменников и на работу сантехников³. Вопрос: зачем это нужно, почему это происходит?

Первая проблема связана с советским делением обслуживающих предприятий на жилищников и коммунальщиков. Горожане оплачивают техническое обслуживание каждого вида сетей двум предприятиям, а диалога между предприятиями как не было, так и нет, потому никто не озабочен вопросами экономии средств, ресурсов.

¹ Интервью с представителем местной администрации. Череповец, 2005. Весна.

² Интервью с представителем одного из ЖЭУ. Череповец, 2005. Осень.

³ Таким образом, жилищникам приходится нести дополнительные затраты: на содержание двух узлов, более дорогие комплектующие для автоматических обменников, большую зарплату техперсоналу, обслуживающему новое оборудование, которое требует более высокой квалификации, а обещанная экономия относится к предприятию тепловых сетей.

На данном этапе, когда мы с населения не собираем за тепло и не платим сами Теплоэнергии, мы не видим эффекта как такового, который должен... он есть там, наверняка есть. Потому что если все дома, кроме кооперативных – их немного, если все дома одной котельной обслуживают такие дома, он должен быть, наверняка они там видят. Экономия наверняка есть. Но на уровне дома мне ее не видно¹.

В принципе я считаю, что я как предприятие, как руководитель предприятия, я должен быть заинтересован в энергосбережении, если я плачу с дома определенное количество рублей за тепло, электроэнергию, я должен быть заинтересован. То есть так, я провел какую-то модернизацию, у меня уменьшился платеж, я посмотрел, ага, здесь нужно дополнительную изоляцию поставить, здесь дополнительные продухи, расход, естественно, пойдет меньше... Мы не совсем заинтересованы в этом плане. Мы стоим по разную сторону баррикады, так скажем. Поэтому пока не будет единой заинтересованности, оно так и останется. При всем желании, как бы там я ни хотел, как бы там меня ни ругали, к этому ни склоняли...²

Второе объяснение одновременного существования двух теплообменников в одном доме заключается в технических особенностях отопительной системы России. Новые теплообменники технически сложнее, поэтому в то время, когда ЖЭУ нужно подключать отопление, очень быстро, одновременно сотни домов с малым числом квалифицированных рабочих рук, проще включить сперва старые бойлеры, а потом, не торопясь, переключаться на новые.

Если запуск отопления пошел, естественно, мы запускаем пока по старой схеме через элеваторы. Потом перешли на автоматику, потому что автоматика требует постоянного внимания, отладки. Это нужно время, а люди уже замерзли, им холодно, им нужно тепло сейчас и сразу. Поэтому идет сперва по старой схеме, идет через элеватор, как раньше, по старой схеме, а потом переходим уже на автоматику постепенно³.

То есть мы все, как обычно, делаем быстро, подключаем тепло часто, когда уже идет снег и тянуть дальше некогда (хотя в Череповце в последние годы все подключается в более щадящем для горожан режиме), но все еще у жилищных предприятий при подключениях нет времени работать со сложной техникой.

Кроме того, респонденты указывают на технические особенности старой системы теплоснабжения: в начале отопительного сезона «автоматика начинает отключаться... пока еще гидравлика у самой Теплоэнергии не настроена».

Еще одно объяснение директоров жилищных предприятий: увеличивает надежность системы: сломается новый импортного производства, а у нас есть старый.

Мы практически обслуживаем два узла. У нас есть еще резервный, свой старый, чтобы перейти на него в случае аварии. Но мы же его тоже должны обслуживать и подготовить к зиме⁴.

¹ Интервью с представителем одного из ЖЭУ. Череповец, 2005. Осень.

² Интервью с представителем одного из ЖЭУ. Череповец, 2005. Осень.

³ Интервью с представителем одного из ЖЭУ. Череповец, 2005. Осень.

⁴ Интервью с представителем одного из ЖЭУ. Череповец, 2005. Осень.

Но любопытно, почему в тех домах, где новые теплообменники не установлены, работает один старый советский кожухотрубный бойлер, а в новых ТСЖ ставятся только новые теплообменники? На этот вопрос ответа мы не получили. Думается, что в данном случае можно говорить об устойчивой советской технологической культуре.

Все указанные проблемы связаны, на наш взгляд, с сохранением советских технологий в сфере ЖКХ, причем не только в технической, но и в организационной. Основным актором в отрасли все еще является городская исполнительная власть. Это беда не только г. Череповца, но и всей системы городской инфраструктуры, всего бывшего социалистического лагеря: когда проблемы ЖКХ вместо хозяйственных всегда являлись и до сих пор часто являются политическими. Например, чтобы подключить отопление – нужно подписанное постановление мэра о том, что зима началась. Какому предприятию принадлежит какой дом и каково их общее количество – результат торга между городской властью и предприятиями. Какая должна быть температура в квартире, температура воды и сколько ее должно быть, решается в Москве нормативами Госстроя. Список можно перечислять бесконечно. Горожан в сети ЖКХ как не было, так и нет. Так же, как и все, более-менее крупные технические внедрения требуют не только доброй воли обслуживающих предприятий, но и решения мэрии.

Однако сказать, что надо дать волю потребителю, акционировать муниципальные предприятия и нивелировать вмешательство городской власти в этот процесс, как мы видим на протяжении более чем 10 лет реформ, это только сказать. Старая система – централизованная система, причем не только на уровне взаимоотношений администрации и МУПов, но и на уровне работы всей технологической системы, которая предписывает определенный набор возможных практик действий и взаимодействий.

Говорить о политической децентрализации в ситуации централизованной системы вещей бессмысленно. Что делать на данном этапе? 1. Нужно посмотреть, что делается у наших соседей по бывшему соцлагерю, как они справляются с проблемой технологических скриптов советского периода. 2. Поменять установки, заложенные в технологиях, сложно и дорого. Но есть возможность добавить другую инфраструктуру – сети публичной жизни, скрипты которой могут давать новые возможности, которые сейчас не видны.

Литература

1. *Andrusz G.D.* Housing and urban development in the USSR. London: Macmillan Press, 1984.
2. *Collier, Stephen J.* Post-socialist city: The government of society in neo-liberal times, Ph. D. Dissertation, University of California, Berkeley, 2001.
3. *Schofield M.* Cicero's Definition of Res Publica, in Powell J.G.F. (Ed.). Cicero the Philosopher. Oxford: Clarendon Press, 1995.
4. *Дормидонтов Г.Ф.* Система римского права. Казань, 1910. Гл. Понятие *res* и деление вещей.
5. *Rose C.M.* Romans, Roads and Romantic Creators: Traditions of Public Property in the Information Age // Law and Contemporary Problems. 2003. Vol. 66.

6. *Verbeek P.* What things do? Philosophical reflections on technology, agency and design. Translated by Robert P. Crease. University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 2005.
7. *Latour B.* Reassembling the Social. An Introduction to Actor-Network-Theory. Oxford: Oxford University Press, 2005.
8. *Latour B.* Where are the missing masses: The sociology of a few mundane artifacts, in Wieber, Bijker and John Law. Shaping technology/Building society. Cambridge: MIT Press, 1992.
9. *Akrich M.* The de-scription of technical objects, in W.E. Bijker and J. Law (eds.) Shaping technology/Building society: Studies in sociotechnical change. Cambridge: MIT Press, 1992. P. 205–224.
10. *Evans A.B.* Economic Resources and political power at the local level in post-Soviet Russia // Policy Studies Journal. 2000. 28 (1).
11. *Сведения о ЖКХ за 1955 в сравнении с 1940, 1950 гг. Годы 1940–1955 (Фонд 697. Отдел коммунального хозяйства. Архивная опись №2 за 1927–1930, 1933, 1936–1966 гг. Дело 156).*
12. *Bertrand R.* The Housing system of the former Soviet Union: Why do the Soviets need housing markets? // Housing Policy Debate 3. 1992. № 3. P. 877–899.
13. *Country Profiles on the housing sector: Russian Federation.* New York and Geneva: United Nations, 2004.