

The keywords: housing-and-municipal services, housing- and-municipal area, state private partnership, foreign experience, concession.

ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЖКХ

Л. А. Комиссарова, преподаватель кафедры, «Бухгалтерский учёт, анализ и аудит» НГИЭИ, аспирант

Аннотация. В статье рассмотрены проблемы функционирования жилищно-коммунального хозяйства в современных условиях реформирования. Предоставлены схемы: недостатки в разработке и проведении реформы и этапы прохождения Подпрограммы «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации».

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, реформирование ЖКХ, концепция, программа, модернизация, социальная защита.

На современном этапе социально-экономических реформ проблемы стабилизации и повышения уровня и качества жизни населения стали центральными. От их решения во многом зависят направленность и темпы дальнейших преобразований, и, в конечном счете, политическая стабильность в обществе. Повышается роль разносторонних исследований в области качества жизни как научной основы государственных мер, способствующих обеспечению наибольшей социальной эффективности экономических процессов.

Среди важнейших направлений социально-экономических преобразований в стране выделяется реформирование и развитие жилищной сферы, создающей необходимые условия для жизнедеятельности человека.

Актуальность реформы определяется следующими обстоятельствами: во-первых, жилищно-коммунальные услуги являются одним из важнейших показателей качества жизни людей. Не нужно тщательного анализа, чтобы убедиться, что техническое состояние жилого фонда и объектов коммунальной сферы не отвечает современным требованиям и вызывает справедливые нарекания потребителей. Во-вторых, жилищно-коммунальное хозяйство - это важнейший сектор экономики. В нем сконцентрирована треть всех основных фондов, и оно расходует треть всех потребляемых энергоресурсов страны. Поэтому включение жилищно-коммунального хозяйства в систему рыночных отношений, изменение механизма управления этой сферой, безусловно, будет влиять на весь ход экономической реформы [6, с. 4].

В России уровень развития жилищной сферы не соответствует предъявляемым требованиям; возложенные на нее задачи выполняются далеко не в полной мере, что в значительной степени влияет на снижение качества жизни населения. В связи с этим реформа жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) становится одной из самых острых экономических и социальных проблем современной России. Причина в том, что она продолжается уже более десяти лет и пока, по мнению подавляющей части населения, не принесла сколько-нибудь существенных результатов, кроме непрерывного роста тарифов на жилищно-коммунальные услуги. Поэтому реформа ЖКХ и связанные с ней процессы являются постоянным источником социального напряжения в обществе. В ходе реализации

реформы очень четко проявилось противоречие между целями реформы и социальными последствиями, которые она вызывает. Фактическое состояние бытовой инфраструктуры катастрофически ухудшается, система жизнеобеспечения населения разрушается, и становится все более очевидным, что решить эту макроэкономическую проблему за счет только перехода на стопроцентную оплату населением жилищно-коммунальных услуг весьма проблематично [12, с. 3].

Как утверждает С. В. Березин, полученный анализ результатов проведения реформы жилищного хозяйства о 1999 - 2003 гг. показал определенные достижения и выявил серьезные проблемы проведения реформы и реализаций намеченных мероприятий.

Во многих городах страны были сформированы службы заказчика на работы в области содержания и ремонта жилищного фонда. Часть жилищно-эксплуатационных организаций получила статус подрядных государственных и муниципальных предприятий. На ряду с государственными появились также коммерческие фирмы и организации, которые участвовали в конкурсах и выполняли работы в области содержания и ремонта государственного и муниципального жилищного фонда города.

Во многих городах России в те годы система оплаты коммунальных услуг населением была доведена до 90 %, также проведена значительная работа по формированию действенной системы выдачи субсидий малообеспеченным гражданам.

При всем при этом была существенно преобразована система содержания и ремонта жилья. Одновременно были приняты отдельные меры по реформированию сферы коммунального хозяйства, но они не были настолько показательными, как в жилищной сфере [4, с. 98].

Таким образом, это позволило выявить значительные недостатки в разработке и проведении реформы:

1. В самой программе реформирования жилищно-коммунальной сферы крупных городов страны недостаточно конкретно проработан целевой блок реформ, что проявляется в отсутствии конкретных целевых показателей результатов реформирования и индикаторов по отдельным мероприятиям.

2. Объем и количество социальных льгот, предоставляемых населению в данной сфере не соответствует возможностям бюджета. В результате необходимые работы по содержанию жилья осуществляются далеко не в полном объеме, капитальный и текущий ремонт жилых зданий, за исключением аварийных работ, практически не проводятся.

3. Недостаточная комплексность проведения реформы. Основное внимание в ней уделено реформированию жилищного хозяйства, но недостаточны меры по реформированию коммунального сектора города. Слабо проработаны вопросы регулирования капитального ремонта жилищного фонда. Не определены организационно-экономические основы и возможности проведения капитального ремонта и реконструкции жилищного фонда в новых условиях хозяйствования. В большинстве городов конкурентная среда в сфере ЖКХ фактически не создана.

4. Тарифная политика на жилищно-коммунальные услуги не отрегулирована. В некоторых городах России завышение установленных тарифов составляет 30-40 %.

5. Значительная часть населения психологически не готова к реализации реформы и необходимости повышения ответственности за пользование и содержание жилья.

Для более наглядного Представления недостатков в разработке и проведении реформы ЖКХ можно рассмотреть следующую схему (рис. 1).

Основой реформирования послужила Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства, одобренная указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 1997 г. № 425 «О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации» [1].



Рис.1. Недостатки в разработке и проведении реформы ЖКХ

Сущность данной концепции заключалась в том, что, важнейшим элементом реформы должно стать создание конкурентной среды в системе управления и обслуживания жилищной сферы, что позволяет собственникам жилья выбрать нужную организацию, способную обеспечить необходимый уровень качества жилищно-коммунальных работ и услуг по наиболее низким ценам.

В масштабах всей страны направления Концепции были реализованы в Подпрограмме «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2001 г. № 797 [2].

Выполнение Подпрограммы проходит в три этапа (Рис. 2).

1 этап. Обеспечение финансовой стабилизации жилищно-коммунального комплекса (2002 - 2003 годы).

2 этап. Формирование рыночных механизмов функционирования жилищно-коммунального комплекса и условий для снижения издержек и повышения качества жилищно-коммунальных услуг (2004 - 2005 годы).

3 этап. Государственная поддержка модернизации жилищно-коммунального комплекса и привлечение инвестиций в эту сферу (2006 - 2010 годы). На данном этапе предполагается разработать стратегические мероприятия, направленные на обеспечение устойчивого функционирования жилищно-коммунального комплекса на основе привлечения частных инвестиций.

В целях реализации Жилищного кодекса Российской Федерации и Федерального закона от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» правительство Нижегородской области постановило создать на территории

Нижегородской области благоприятные условия для образования и деятельности товариществ собственников жилья.

Главная цель реформы жилищно-коммунального комплекса (ЖКК): обеспечение качественного, надёжного и доступного предоставления гражданам жилищно-коммунальных услуг. В связи со сменой формации в стране резко сократилось участие государства в экономике. Отсюда вторая цель реформы - оптимизация бюджетных расходов в ЖКК.

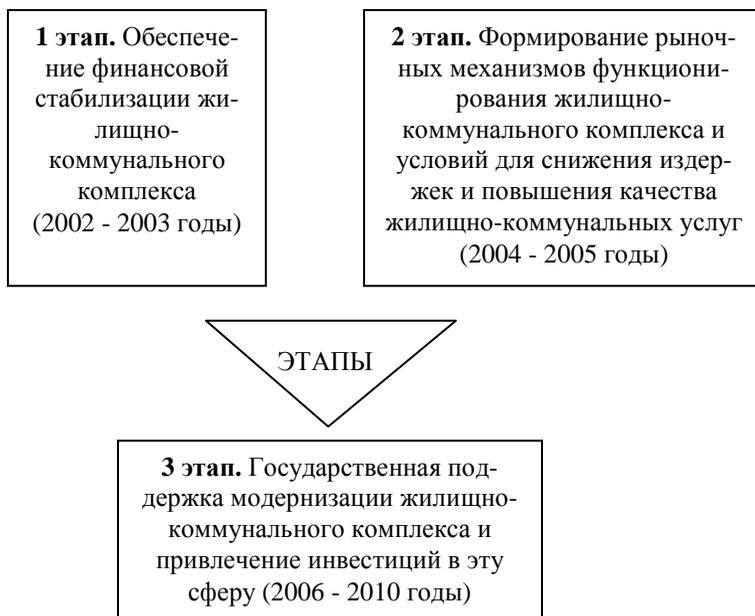


Рис. 2. Этапы прохождения Подпрограммы «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации»

По существу, жилищно-коммунальное обслуживание перестаёт быть общественным благом, а становится, продуктом личного потребления, при этом роль государства преобразуется в обеспечение доступности некоторого социального стандарта жилищно-коммунального обслуживания. Государство также обеспечивает своим гражданам комфортную и безопасную среду обитания. В перечне инструментов реализации этой обязанности - обеспечение водоснабжения, водоотведения, отопления имеет далеко не последнее значение, поэтому государство должно обеспечивать через механизмы государственного регулирования безопасность и надёжность предоставления коммунальных услуг.

Исходные цели жилищной реформы определили три её главные задачи:

1. Развитие рыночных отношений в ЖКХ с целью повышения качества и доступности жилищно-коммунальных услуг.

2. Повышение эффективности бюджетных расходов; адресную поддержку реально нуждающихся граждан в предоставлении некоторого стандарта жилищно-коммунального обслуживания.

3. Регулирование коммунального комплекса для обеспечения его работоспособности и развития, надёжности и безопасности предоставляемых услуг [9, с. 72].

Реформа жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) как доминантная проблема социальной политики на современном этапе - один из этапов становления местного самоуправления. Последнее означает переход на новый уровень взаимоотношений государства и населения, когда определенный круг вопросов жизнеобеспечения общества, так называемые вопросы местного значения, решаются жителями локального сообщества без вмешатель-

ства государства, основываясь на самоуправленческих принципах.

Жилищно-коммунальное хозяйство - это та сфера, перевод которой на рыночные основы осуществляется очень непросто. Для успеха реформы необходимо преодолеть огромное количество препятствий - от создания привлекательных условий до преодоления психологического барьера населения.

За время реформирования ЖКХ удалось кое-что изменить, появились новые формы социально экономических взаимоотношений.

По мнению Е. А. Каменевой, проводимую с 1991 года реформу ЖКХ в России условно можно разделить на несколько этапов: 1991 - 1998 гг., 1998 - 2004 гг., 2004 год и далее.

1 этап реформы (1991 - 1998 гг.). На этом этапе были определены несколько целей жилищной реформы.

1. Решение проблемы обеспечения граждан жильем. Прежде всего, должен был измениться принцип обеспечения граждан жилыми помещениями - от преимущественного распределения жилья, построенного за счет капитальных государственных вложений, к преимущественному его строительству (приобретению) за счет средств граждан при сохранении льгот для социально слабозащищенных групп населения.

2. Изменение условий и порядка оплаты жилья и коммунальных услуг. Основной принцип - размер оплаты за жилье и коммунальные услуги должен обеспечивать возмещение издержек на содержание и ремонт жилья, а также на коммунальные услуги при адресной социальной защите бедных семей.

3. Развитие рыночных, конкурентных подходов для улучшения содержания и сохранности жилищного фонда.

2 этап реформы (1998 - 2004 гг.). Реализация целей и задач программы демонополизации и развития конкуренции на рынке жилищно-коммунальных услуг должна была быть направлена на:

- завершение разграничения функций собственника, управляющей организации (службы заказчика) и обслуживающей организации в государственном и муниципальном жилищном фонде;

- осуществление мероприятий по переходу на договорные взаимоотношения между производителем и заказчиком услуг ЖКХ;

- привлечение в жилищно-коммунальную сферу предприятий различной формы собственности.

3 этап реформы (2004 г. и далее). Одним из основных инструментов реализации государственной политики в сфере жилищно-коммунального обслуживания были и остаются федеральные целевые программы.

1. Подпрограмма «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации» федеральной целевой программы «Жилище».

2. Подпрограмма «Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного жилищного фонда» ФЦП «Жилище».

3. Подпрограмма «Энергоэффективность в сфере потребления» федеральной целевой программы «Энергоэффективная экономика» [10 с. 10].

В свою очередь Симионов Ю. Ф. подразделяет жилищную реформу в России на четыре этапа:

1. Первый - с 1992 по 1998 г. Принятие законов о приватизации жилого фонда и основ федеральной жилищной политики.

2. Второй - с 1998 по 2001г., когда был принят новый Земельный кодекс РФ.

3. Третий - с 2001 по 2004 г. Принятие нового градостроительного кодекса.

4. Четвертый этап - с 2005 г. Реализация новых Градостроительного и Жилищного кодексов, принятие пакета законов по доступному жилью и новой редакции программы «Жилище на 2002 - 2010 гг.» [11, с. 27]

Для достижения поставленных целей реформы ЖКХ были выявлены следующие способы:

- совершенствование системы управления, эксплуатации и контроля в жилищно-коммунальном хозяйстве;

- совершенствование системы оплаты жилья и коммунальных услуг, включая установление повышенных тарифов на сверхнормативную площадь жилья и сверхнормативное потребление коммунальных услуг, а также дифференциация оплаты в зависимости от качества и местоположения жилья;

- переход на договорные отношения, развитие конкурентной среды, предоставление потребителям возможности влиять на объем и качество потребляемых услуг, преимущественно конкурсный отбор организаций, осуществляющих управление жилищным фондом и его обслуживание, обеспечивающих коммунальные предприятия материалами, оборудованием и выполняющих проектно-строительные работы;

- совершенствование системы социальной защиты населения (упорядочение существующей системы льгот, усиление адресной направленности выделяемых на эти цели средств) [3].

С точки зрения А. Р. Галяутдинова и Р. М. Муллаянова [7, с. 50 - 51], существуют различные мнения по поводу осуществляемого нынешним правительством реформирования сектора ЖКХ; много внимания уделяется проблемам поиска оптимальных путей реализации реформы. Чиновники утверждают, что реформа ЖКХ идет более или

менее результативно: во-первых, почти удалось отойти от бюджетного финансирования отрасли, начать поэтапный переход к рыночным принципам хозяйствования (пусть и не в полной мере); во-вторых, разделить функции подрядчика и заказчика. Сегодня в городах России создано около 3 тыс. служб заказчика (управляющие компании), которые взяли на себя функции по сбору платежей с населения, принятию от жилищных предприятий и оплате фактически выполненных объемов работ.

Процесс функционирования жилищных предприятий позволяет выделить следующие социальные группы, вовлеченные в процесс реформирования: во-первых, - чиновники, «формирующие правила игры»; во-вторых, - потребители жилищно-коммунальных услуг, среди них собственники жилых помещений; в-третьих, - работники управляющих компаний, так называемых служб заказчика; в-четвертых, - непосредственные работники жилищных предприятий.

По данным В. В. Букреева и Э. Н. Рудьпс [5, с. 3], ЖКХ находится с начала проведения экономических реформ 90-х годов XX века в критическом, если не в катастрофическом, состоянии как в экономическом, так и социально политическом:

- физический износ основных фондов ЖКХ составляет около 60 %, в том числе котельных - 55 %, коммунальных сетей водоснабжения - 65 %, канализации и тепловых сетей - 63 %, электрических сетей - 58 %, водопроводных насосных станций - 65 %, канализационных насосных станций -- 57 %, очистительных сооружений водопровода и канализации - 54 и 56 % соответственно;

- с середины 1990-х годов сокращение на треть государственного финансирования предприятий ЖКХ и невыполнение перед ними своих обязательств бюджетами всех уровней, в результате чего уже на начало 2004 года

более 60 % предприятий отрасли стали убыточными, а 35 тысяч - банкротами;

- рост задолженности по оплате коммунальных услуг населением и бюджетными организациями, что связано с существенным ростом удельного веса платежей населения в оплате жилищно-коммунальных услуг;

- высокая затратность предприятий ЖКХ и отсутствие экономических стимулов снижения их издержек и роста прибыли в условиях неразвитости конкурентной среды;

- кризисное состояние жилищного фонда, более 70 % которого находится в собственности граждан.

Для успешного обеспечения реформы ЖКХ в настоящее время, по мнению В. М. Дума, необходимо рассмотреть законопроект, которые направлены на развитие жилищно-коммунального хозяйства. Среди них законопроект «О финансовом оздоровлении организаций жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации», а также Налоговый кодекс РФ - как в первой (ст. 8), так и во второй части, где следует исключить из налогооблагаемой базы товариществ собственников жилья (ТСЖ) отчисления собственников жилья на создание резерва для проведения всех видов ремонтов, чтобы освободить указанные средства от налога на прибыль и налога на добавленную стоимость.

Дума В. М. считает, что необходимо внести изменения в программу «Модернизации объектов коммунальной инфраструктуры», которая входит в состав федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы. На его взгляд, должна быть увеличена доля государственной поддержки программы из федерального бюджета, недостаток средств, выделяемый из бюджетов всех уровней, а также из внебюджетных источников, является одной из основных проблем при ее реализации.

Эти меры, по мнению автора, позволят существенно улучшить ситуацию с нормативно-правовым и методическим обеспечением реформирования сферы ЖКХ [18, с. 28].

По нашему мнению, успех реформы ЖКХ зависит от выполнения следующих условий:

- применение новых форм управления предприятиями ЖКХ, образованные их трудовыми коллективами;
- установления государственного контроля за тарифами производителей услуг ЖКХ, превышающих как текущую, так и прогнозируемую инфляцию;
- включение предприятий ЖКХ в сектор социальной экономики;
- повышение цены рабочей силы с одновременным освобождением от подоходного налога граждан с низким уровнем дохода;
- сохранение и поддержка системы социальной защиты и льготных слоев населения;
- ограничение рыночных отношений в сфере оказания жилищно-коммунальных услуг.

В качестве основного вывода можно отметить, что для того, чтобы одна из самых важнейших в России отрасль ЖКХ эффективно работала, необходимо устранить возникшие на современном этапе проблемы, тормозящие ее полноценное развитие. А пока отрасль жилищно-коммунального хозяйства, по сравнению с зарубежными странами, остается в нашей стране самой отсталой, доставляя тем самым массу проблем.

Литература

1. Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства, одобренная указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 1997 г. № 425 «О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации».

2. Подпрограмма «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы (утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2001 г. № 797).

3. Программа развития жилищно-коммунального хозяйства России разработана на основе концепции реформы жилищно-коммунального хозяйства, одобренной Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 1997 г. № 425 «О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации».

4. Березин, С. В. этапы реформирования ЖКХ в РФ и их результаты / С. В. Березин. // Государственное и муниципальное управление. Социально-экономические аспекты: Сборник статей. Научное издание - Н. Новгород, 2004. - 232 с.

5. Букреев, В. В. Реформа ЖКХ: проблемы и перспективы / В. В. Букреев, Э. Н. Рудык // Имущественные отношения в Российской Федерации. - 2008. - № 2. - 120 с.

6. Вяткин, И. Ю. исследование проблемы реформирования жилищно-коммунальной сферы и её влияние на сокращение бюджетных расходов: Монография / Алт. гос. техн. ун-т им. И. И. Ползунова. Барнаул: Изд-во АлтГТУ, 2004. - с. 148.

7. Галяутдинов, А. Р. Метаморфозы реформы ЖКХ / А. Р. Галяутдинов, Р. М. Муллаянов / Социологические исследования (СОЦИС). - 2007. - № 11. - 160 с.

8. Дума, В. М. Какие методы необходимо принять для эффективного реформирования ЖКХ? / В. М. Дума // Национальные проекты. - 2007. - № 7 (14). - 96 с.

9. Ермолаев, Е. Е. Методы проведения реформы жилищно-коммунального хозяйства, учитывающие его инновационные возможности // Транспортное дело России, 2009. - № 3. - 140 с.

10. Каменева, Е. А. Реформа ЖКХ или ЖКХ: от реформ к устойчивому развитию. Электронная книга. Ай Пи Эр Медиа, 2008. - 270 с.

11. Симионов, Ю. Ф. Экономика жилищно-коммунального хозяйства. - 2-е изд. - М.: ИКЦ «МарТ», Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2008. - 240 с.

12. Шестакова, Л. Д. Изменение качества жизни населения в условиях реформирования жилищно-коммунального хозяйства (на примере Республики Саха (Якутия)) / Л. Д. Шестакова // Автореферат. - 2007. - 26 с.

PROBLEMS OF FUNCTIONING OF HOUSING AND COMMUNAL SERVICES

L. A. Komissarova, the teacher of accounting of the analysis and audit, the Nizhniy Novgorod state engineering-economic institute, the post-graduate student

Abstract. In article problems of functioning of housing and communal services in modern conditions of reforming are considered. Schemes are given: lacks of working out and carrying out of reform and stages of passage of the Subroutine «Reforming and modernization of a housing-and-municipal complex of the Russian Federation».

Keywords: housing and communal services, housing and communal services reforming, the concept, the program, modernization, social protection.