

РАЗВИТИЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

Н. В. Проваленова, к.э.н., доцент кафедры «Организация и менеджмент» НГИЭИ

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы реформирования жилищно-коммунального комплекса на муниципальном уровне. Проанализированы основные индикаторы эффективности реализации данной реформы. Предлагаются возможные пути решения существующих проблем.

Ключевые слова: жилищно-коммунальный комплекс, реформа, муниципальное образование.

Изменения, происходящие в экономике России, оказывают существенное влияние на все сферы общественной жизни, в том числе и на жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ). Эффективное функционирование этой сферы, проблема формирования нового хозяйственного механизма и системы управления жилищно-коммунальным хозяйством в контексте становления собственных рыночных отношений форм производства и реализации жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ) является наиболее острой.

Характерные особенности этих проблем связаны с ушедшей в прошлое экономической системой, в условиях которой органы и структура ЖКХ выступала демпфером между властью и населением. Учитывая это, отрасль имела

глубоко социальный аспект деятельности, основанный на практически бесплатном оказании жилищно-коммунальных услуг и централизованном бюджетном финансировании.

Целью государственной жилищной политики в настоящее время является обеспечение доступности жилья для всех категорий граждан и повышение его комфортности. Что, в свою очередь, предполагает решение следующих задач:

- ликвидация в среднесрочной перспективе аварийного и ветхого жилья;
- содействие самоорганизации населения на жилищном рынке, организация эффективного управления многоквартирными домами;
- модернизация сферы ЖКХ, приведение жилищного фонда к состоянию, отвечающему условиям энергоэффективности;
- обеспечение социальной защиты отдельных групп граждан в части оплаты коммунальных услуг;
- совершенствование тарифной политики;
- завершение процесса финансового оздоровления предприятий ЖКХ;
- привлечение бизнеса к управлению жилищно-коммунальной инфраструктурой и инвестированию в нее, развитие частно-государственного партнерства в сфере предоставления коммунальных услуг.

Реализация данных задач всецело зависит от развитости экономики конкретного муниципального образования, наличия активных предприятий, работающих в аналогичных направлениях деятельности, готовности этих предприятий работать в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Согласно ст.14 ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» муниципальным образованиям в сфере регулирования ЖКХ передается решение следующих вопросов местного значения, представленных на рис.1.

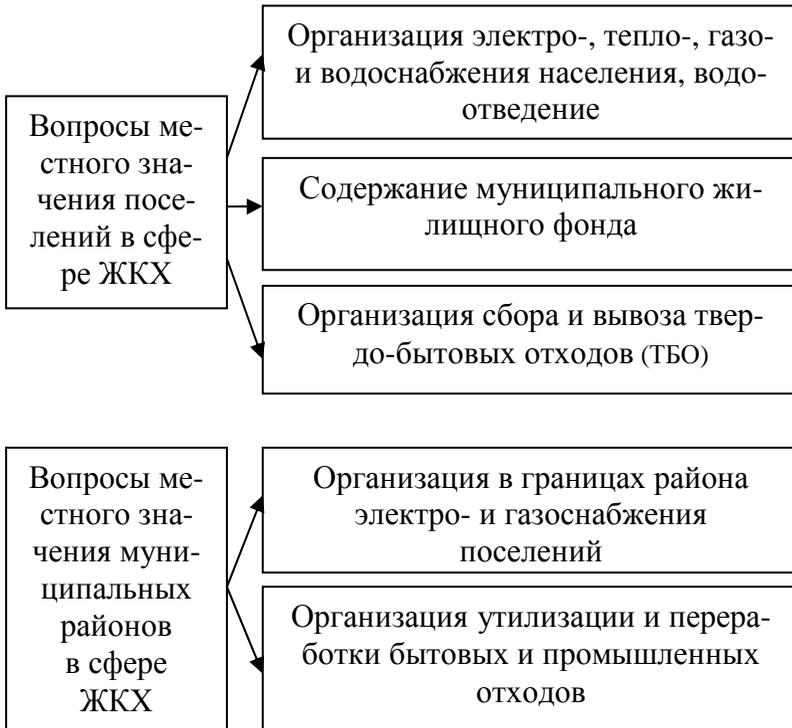


Рис. 1. Вопросы местного значения муниципальных образований в сфере ЖКХ

В целях решения данных вопросов органы местного самоуправления муниципальных образований обладают соответствующими полномочиями (рис. 2).

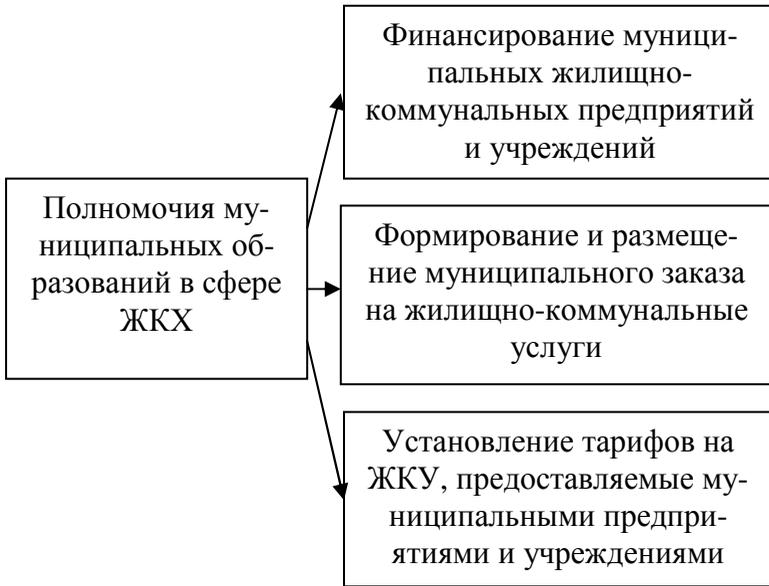


Рис. 2. Полномочия муниципальных образований в сфере ЖКХ

Полномочия муниципальных районов и вопросы местного значения, касающиеся организации электро- и газоснабжения населения, аналогичны полномочиям и соответствующим вопросам поселений. Отличием является их межпоселенческий характер, выражающийся в реализации полномочий муниципального района с учетом интересов всех поселений и территорий, входящих в муниципальный район.

Таким образом, ФЗ № 131 возложил полную ответственность за функционирование ЖКК на органы местного самоуправления муниципальных образований. Следовательно, успех реформы жилищно-коммунального сектора в первую очередь будет зависеть от развития и успешной деятельности данных органов местного самоуправле-

ния, поскольку большинство вопросов жилищно-коммунально-го обслуживания лежит в сфере их ответственности.

Материально-техническая основа управления жилым фондом на муниципальном уровне начала формироваться с принятия Верховным Советом РФ в 1991 г. Постановления № 3010, создавшего условия для передачи в муниципальную собственность государственного и ведомственного жилого фонда, объектов инженерной инфраструктуры, жилищно-эксплуатационных и ремонтно-строительных организаций. Таким образом, начала формироваться децентрализованная муниципальная система управления жилищно-коммунальным хозяйством, характеризующаяся многообразием вариантов в зависимости от специфики территорий и местных условий.

Основные концептуальные подходы к реформированию ЖКХ, сохранившиеся практически без изменений вплоть до сегодняшнего дня, сложились со вступлением в силу в конце 1992 г. Закона РФ «Об основах федеральной жилищной политики». Была принята стратегия постепенного повышения оплаты жилья и коммунальных услуг до 100 % уровня покрытия затрат на содержание ЖКХ за счет населения с одновременным развитием системы социальной поддержки малообеспеченных слоев населения путем предоставления им бюджетных субсидий адресного характера. Предполагалась децентрализация и упрощение структуры управления ЖКХ путем разделения функций заказчика и подрядчика. Главной целью подобных преобразований являлось снижение затрат при одновременном повышении качества предоставления жилищно-коммунальных услуг при соблюдении принципа конкурсного отбора подрядчиков в тех сферах, где возможно демополизация.

На данном этапе реформирования ЖКХ предполагалось, что необходимые институциональные преобразования должны происходить по инициативе местных властей, что оказало большое влияние на темпы, направления и масштаб жилищно-коммунальных реформ. В итоге в разных городах сформировались совершенно различные принципы и структуры управления ЖКХ. Значительную роль в этом процессе сыграл субъективный фактор – уровень понимания важности проблемы главами муниципальных образований. В результате в условиях отсутствия директивных указаний муниципальные власти некоторых городов сохранили систему организации ЖКХ в неизменном виде. В некоторых регионах функции службы заказчика возложены на жилищно-эксплуатационные предприятия, что приводит к совмещению ими функций заказчика и подрядчика. Нередки случаи, когда многоотраслевые предприятия ЖКХ выступают в роли единого генерального подрядчика, получая от органа местного самоуправления муниципальный заказ на весь комплекс работ.

Формальный подход к процедуре заключения договоров исключает возможность объективного контроля за выполнением договорных обязательств как со стороны жителей, так и со стороны органов местного самоуправления. Слабая содержательная и правовая проработка договоров, отсутствие в них критериев и мер ответственности сторон, приводит к сохранению на практике прежних административных методов управления, преобладанию волевых решений над экономической целесообразностью.

Между тем, оптимальная организация служб заказчика и грамотное использование практики договорных отношений дают возможность органам местного самоуправления непосредственно влиять с помощью экономических механизмов на качество жилищно-коммунального

обслуживания населения, а также эффективно осуществлять сбор платежей.

Одной из основных проблем является высокий уровень износа коммунальной инфраструктуры. Так, по данным Минрегиона России в 2009 г. уровень износа коммунальной инфраструктуры составил 57,2 %, при этом около 30 % основных фондов отрасли уже полностью отслужили нормативные сроки. Одной из причин роста износа коммунальной инфраструктуры является высокий уровень просроченной задолженности по платежам за оказанные жилищно-коммунальные услуги, которая на конец 2009 г. составила 158,2 млрд. руб., из них: задолженность населения – 94,8 млрд. руб. (60 %), задолженность юридических лиц – 63,4 млрд. руб., из которых 16,5 % – задолженность бюджетных учреждений.

В последние годы в России значительно увеличился объем услуг, предоставляемых в коммунальном секторе частными операторами. Доля частных коммунальных предприятий в 2010 г. составила 64,5 % (табл.1).

Таблица 1

Индикаторы, характеризующие ход реформы
жилищно-коммунального комплекса, %

Показатели	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Доля частных компаний в коммунальном секторе	57,5	60,3	64,5
Доля частных управляющих компаний	27,6	30,52	47
Доля товариществ собственников жилья	5,3	6	10,3

При этом необходимо отметить, что увеличилась доля частных компаний, управляющих объектами коммунальной инфраструктуры на основании концессионных соглашений и других договоров. Говоря о качественной сто-

роне достигнутого показателя, следует отметить, что до 2005 г. частные компании, управляющие коммунальной инфраструктурой на основании договора концессии, вообще отсутствовали.

В то же время доля частных компаний в жилищно-коммунальном комплексе варьируется от 28,57 % в Республике Калмыкия до 98,29 % в Иркутской области. В целом в половине регионов России данный показатель ниже на 20 % от среднестатистического показателя, что свидетельствует о различном подходе к реализации реформы ЖКХ со стороны региональных органов власти.

Одним из направлений реформирования ЖКК является переход от предоставления услуг по содержанию жилищного фонда к профессиональному управлению недвижимым имуществом в соответствии с выбранным собственниками помещений способом управления. При этом особое внимание уделяется стимулированию создания ТСЖ и частных управляющих компаний.

47 % управляющих компаний, выбранных собственниками помещений в многоквартирных домах, в настоящее время являются частными.

В то же время велика доля управляющих компаний, находящихся в государственной и муниципальной собственности – 42,7 %, при этом в их управлении находится большая часть многоквартирных домов.

В настоящее время доля товариществ собственников жилья составляет 10,3 %, при этом наиболее активно они создаются в Республике Татарстан, где их доля составляет 31,77 %.

Таким образом, реформирование жилищно-коммунального хозяйства направлено на повышение роли органов местного самоуправления, самостоятельности и ответственности хозяйствующих субъектов различных форм собственности, обеспечивающих непосредственное обслу-

живание потребителей жилищно-коммунальных услуг и имеющих правовые и финансовые возможности не только для осуществления текущей эксплуатационной деятельности, но и для развития объектов жилищно-коммунального назначения.

При решении проблем реформирования данной отрасли особое внимание следует уделить: проведению субъектами Российской Федерации, органами местного самоуправления необходимых преобразований в сфере управления, финансирования и ценообразования, направленных на обеспечение более эффективного функционирования жилищно-коммунального хозяйства; формированию структур (службы заказчика, управляющие организации, товарищества собственников жилья и другие), представляющих интересы всех собственников жилья и защищающих права потребителей жилищно-коммунальных услуг; введению договорных отношений на всех этапах производства и предоставления жилищно-коммунальных услуг, включая собственника-домовладельца, производителя услуг и их потребителя.

В основу системы управления жилищно-коммунальным хозяйством должны быть положены рациональное разделение функций и организация взаимоотношений между собственником-домовладельцем, управляющей организацией, подрядными организациями различных форм собственности, осуществляющими обслуживание жилищного фонда и объектов инженерной инфраструктуры, и органом, уполномоченным осуществлять государственный контроль за предоставлением населению жилищно-коммунальных услуг необходимого качества, за использованием и сохранностью жилищного фонда независимо от его принадлежности.

При выборе варианта управления целесообразно руководствоваться принципом предоставления собствен-

нику-домовладельцу права решать, кто будет обслуживать принадлежащую ему недвижимость и управлять ею.

Литература

1. Агитаев, Е. В. Новая концепция реформы ЖКХ / Е. В. Агитаев // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. – 2010. – № 6. – ч.1. – С. 3 – 9.

2. Опыт реформирования жилищно-коммунального хозяйства субъектов РФ. – М.: Министерство регионального развития Российской Федерации, 2007. – 74 с.

3. О реализации подпрограммы «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры» ФЦП «Жилище» на 2002–2010 годы в 2009–2010 гг. // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. – 2010. – № 6. – ч. 2. – С. 3 – 5.

4. <http://www.fondgkh.ru>

5. <http://www.reformagkh.ru/state/>

THE TENDENCIES OF THE DEVELOPMENT AND THE PROBLEMS OF REALIZATION OF HOUSEHOLD REFORMS ON THE MUNICIPAL LEVEL

N. V. Provalenova, the candidate of economic sciences, the docent of the chair «Organization and management», the N. Novgorod state engineering-economic Institute

Annotation. The problems of realization of household reforms on the municipal level are considered in the article. The basic indexes of effective realization of this reform are analyzed. The ways of decision of these problems are offered.

The keywords: household complex, reform, municipal institute.