

Особенности развития сектора жилищно-коммунальных услуг

© 2010 Д.А. Еделев

доктор экономических наук, профессор

Московский государственный университет пищевых производств

© 2010 П.С. Мельников

Южно-Российский государственный университет экономики и сервиса,
г. Шахты, Ростовская область

E-mail: groupinvest01@gmail.com

В статье рассмотрены функциональные особенности сектора жилищно-коммунальных услуг в комплексном процессе повышения роли социальных услуг и модернизации социально-экономического развития. Раскрыта противоречивая сущность муниципализации сферы жилищно-коммунального хозяйства, которая происходила в период усиления ее дотационного характера.

Ключевые слова: сфера услуг, жилищно-коммунальные услуги (ЖКУ), жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ), жилищный фонд.

Изменения в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ) становятся одними из наиболее острых социально-экономических проблем в современном российском обществе. Так, в начале текущего 2010 г. большое количество муниципалитетов, как ответственных за развитие жилищно-коммунального хозяйства, практически удвоило стоимость услуг городских управляющих компаний при росте тарифов по ряду регионов почти до 90%. В связи с недовольством населения федеральному правительству пришлось корректировать размер платежей. А в начале сентября при обсуждении бюджета на 2011 г. на заседании правительственной комиссии по бюджетным проектировкам было заявлено, что в целях снижения финансовой нагрузки на граждан страны и на бизнес практика сдерживания тарифов продолжится и в 2011 г., причем более в жесткой форме. В этой ситуации было принято решение передать полномочия по установлению тарифов и нормативов потребления коммунальных услуг в ведение регионов. По сути, региональные власти, прежде всего губернаторы, становятся ответственными за определение размеров коммунальных платежей и, соответственно, за финансовое состояние отрасли. В контексте реформы местного самоуправления это существенное изменение структуры управления развитием сектора жилищно-коммунальных услуг.

Коммунальное хозяйство представляет собой совокупность предприятий, служб и хозяйств по обслуживанию населения городов, поселков и сел, при этом оно входит в состав городского хозяйства. В некоторых случаях коммунальное хозяйство также обслуживает промышленные предприятия, снабжая их водой, электроэнергией, газом, но чаще всего предприятия имеют собствен-

ные водопроводы, канализационные системы и прочие сооружения коммунального характера. Федеральным законом № 122-ФЗ “Об основах федеральной жилищной политики” жилищная сфера определялась как область народного хозяйства, включающая строительство и реконструкцию жилых помещений, сооружений и элементов инженерной и социальной инфраструктуры, управление жилищным фондом, его содержанием и ремонтом.

Реформирование жилищно-коммунального хозяйства имеет своей целью выработку и проведение адаптированной к рыночной экономике жилищной политики, включающей в себя аспекты, связанные с изменением отношений собственности между хозяйствующими и управляющими субъектами. При этом надо учитывать, что одной из основных целей проводимых в России преобразований в сфере жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) является освобождение федерального бюджета от затрат на производство и оказание жилищно-коммунальных услуг, доведение оплаты населением услуг до 100% их стоимости, привлечение частных инвестиций в эту социально значимую сферу деятельности. Однако почти двадцать лет рыночных преобразований в отрасли привели, как отмечают многие ученые и специалисты, к значительному ухудшению положения в ЖКХ по многим параметрам.

Таким образом, сфера жилищно-коммунального хозяйства представляет собой множество социально-экономических отношений по поводу жизнеобеспечения населения и соответствующих потребностей в услугах. Данная сфера состоит из большого числа самостоятельных и взаимосвязанных предприятий и организаций социальных и производственных отраслей, чья дея-

тельность связана с удовлетворением потребностей населения в жилье и коммунальных услугах.

К организациям жилищно-коммунального хозяйства относятся предприятия, учреждения и организации вне зависимости от организационно-правовой формы, формы собственности и ведомственной подчиненности, которые оказывают жилищно-коммунальные услуги соответствующим категориям потребителей. Данные организации являются важнейшей частью территориальной инфраструктуры, которая определяет условия жизнедеятельности человека. Прежде всего, территориальная инфраструктура определяет комфортность жилья, его инженерное обустройство, качество предоставления транспортных, бытовых услуг, услуг связи и других услуг, от которых зависит здоровье населения, качество жизни и социальный климат в населенных пунктах.

Вся совокупность предприятий и организаций, составляющих жилищно-коммунальное хозяйство, отличается большим разнообразием. Но это множество можно условно разделить на две группы по особенностям и функциональному признаку. К первой группе следует отнести коммунальные предприятия и организации, занимающиеся производством материальной продукции:

- водопроводы, организация газового хозяйства, электростанции и электросети, котельные и теплосети;

- заводы и мастерские, выпускающие вещественную продукцию (чаще всего представлены подсобными предприятиями, и их доля в отрасли ЖКХ является незначительной).

Вторая группа охватывает коммунальные предприятия и организации, занимающиеся предоставлением услуг:

- жилищно-эксплуатационные организации, обеспечивающие создание благоприятных условий для проживания в жилых домах;

- предприятия городского общественного транспорта;

- предприятия санитарной очистки.

Также в состав коммунального хозяйства входят и некоторые сооружения внешнего благоустройства населенных территорий. Это дороги и тротуары, мосты и путепроводы, подземные и надземные пешеходные переходы и эстакады, сооружения и сети водосточных канализаций, набережные и гидротехнические сооружения, предназначенные для предотвращения оползней и затопления территорий, их осушения, берегоукрепления, зеленые насаждения общего пользования, уличное освещение.

Производственно-хозяйственная деятельность ЖКХ обладает рядом особенностей. К

ним можно отнести, прежде всего, организационное построение по территориальному и отраслевому признаку, двойное подчинение, повышенный социальный эффект результатов деятельности, неравномерность спроса и т.д. Это определяет жилищно-коммунальное хозяйство как сложную, многоэлементную, динамическую организационно-экономическую систему.

Кроме того, жилищно-коммунальные услуги можно отнести к частным благам, так как их можно делить и продавать отдельно, устанавливать за ними контроль и исключать из системы тех, кто уклоняется от оплаты, которую, в свою очередь, можно производить в соответствии с потребленным объемом услуг. Эти признаки предполагают возможность существования в данной сфере конкуренции. Однако на деле существует ряд свойств рынка коммунальных услуг, которые делают невозможным существование конкуренции в жилищно-коммунальной сфере.

Во-первых, потребители не могут отказаться от данных услуг или сократить потребление в силу их уникального и незаменимого характера. Колебания в потреблении коммунальных услуг не имеют ценовой природы и поэтому практически не оказывают влияния на цену предоставляемых услуг.

Во-вторых, коммунальные услуги должны обладать свойством бесперебойности и надежности предоставления услуг. То есть они доступны потребителям в любое время года, когда у них возникает такая потребность. Ограничение доступности методом изменения цены не запускает рыночный механизм спроса и предложения, а превращает цену в инструмент дискриминации населения.

В-третьих, рынок коммунальных услуг является равновесным. Независимо от того, какой объем услуг реализуется в каждый конкретный момент, предложение и спрос должны быть уравновешены. Системы инженерного оборудования изначально рассчитываются так, чтобы количество производимых услуг в точности соответствовало величине потребностей.

В-четвертых, в данной сфере существует жесткая связь производства и потребления услуг, взаимовлияние и взаимозависимость, непременность производственных фондов коммунальных предприятий. Это делает невозможным свободный выбор услуг.

Еще одним важным отличием сферы ЖКХ от модели свободной конкуренции является характер взаимодействия интересов экономических субъектов, к которым относят население, предприятия ЖКХ, предприятия и организации социально-культурной и промышленной сферы. В

условиях конкуренции изменение цены происходит согласно этим интересам. На рынке же жилищно-коммунальных услуг цена не является категорией, зависимой от потребительских предпочтений.

Таким образом, можно сделать вывод, что в жилищно-коммунальном хозяйстве отсутствуют условия для свободной конкуренции, что влечет за собой порождение монополии. Часто предприятия ЖКХ называют чистой монополией. Но и здесь наблюдаются отличия характеристик рассматриваемой сферы от принятых признаков чистой монополии (единственный поставщик товара на рынок, уникальный продукт, наличие ценового диктата продавца, барьеры для входа конкурентов на рынок). К примеру, барьеры, существующие на рынке коммунальных услуг, имеют своеобразную природу, отличную от природы барьеров чистой монополии. Монополия коммунальной сферы обусловливается процессом централизации коммунального обслуживания. Часть потребителей территориально связана единой системой инженерных коммуникаций. Монополизм коммунальных предприятий не может быть устранен, так как в его основе лежит технологическое единство процессов производства и потребления коммунальных услуг. Если в условиях чистой монополии потребители могут отказаться от продукта, то в случае с коммунальными услугами они лишены такого выбора и чаще всего должны подчиняться коллективному выбору.

Все перечисленные особенности жилищно-коммунального хозяйства (особый монополизм, высокая социальная значимость, локальный характер производства и потребления услуг и т.д.) необходимо учитывать при модернизации управления данной сферой. При этом как целостная система, обеспечивающая нормальную жизнедеятельность человека, функционирование соци-

альной и производственной инфраструктур территории, жилищно-коммунальное хозяйство требует системного подхода.

В последние годы стало очевидным, что торможение развития предоставляемых жилищно-коммунальных услуг стало явлением, охватившим ряд регионов страны. Причиной этого во многом служит существующее противоречие, когда на федеральном уровне управление процессом реформирования сферы ЖКХ носит отраслевой характер, в то время как на муниципальном уровне - комплексный. Также отрицательным фактором является слабая связь жилищно-коммунальной реформы с процессом управления городской недвижимостью, реформой бюджетной и налоговой системы, межбюджетных отношений, с вопросами формирования базы социально-технических стандартов и реформой местного самоуправления. Преодолеть обозначенные проблемы можно только изменением принципов функционирования ЖКХ в целом и управления данной сферой. Применяя системный подход, возможно учитывать не только структурную перестройку отрасли, но и изменение отношений между участниками, которые взаимодействуют в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Причем в силу структуры жилищного фонда приоритет выбора следует закрепить за населением.

Из таблицы видно, что наибольшая доля (82,2%) жилого фонда находится в частной собственности, при этом почти вся эта доля является собственностью граждан, и лишь небольшая часть (3,2%) - собственностью юридических лиц и т.п. Порядка 1/8 всего национального жилого фонда находится в собственности муниципалитетов, 5,1% жилищного фонда в собственности государства. По этому поводу стоит сказать, что основное изменение структуры собственников происходило в период социально-экономических

Основные данные, характеризующие состояние жилищного фонда в России на начало 2009 г.*

	Всего		Городской жилищный фонд		Сельский жилищный фонд	
	млн. м ²	%	млн. м ²	%	млн. м ²	%
Жилищный фонд РФ, млн. м ² общей площади	3116	100	2250	100	866	100
В том числе:						
государственный	160	5,1	141	6,3	19	2,2
муниципальный	388	12,5	316	14,0	72	8,3
частный	2562	82,2	1788	79,5	774	89,4
жилищный фонд в собственности граждан	2462	79,0	1721	76,5	741	85,6
другой	6	0,2	5	0,2	1	0,1

* Таблица рассчитана и составлена автором на основе данных Центральной базы статистических данных Федеральной службы государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru>.

трансформаций 1990-х гг., когда было принято решение о всеобщей приватизации государственной собственности, в том числе и жилищного фонда. По существовавшим на тот момент представлениям, подобные действия должны были способствовать концентрации основных фондов в руках граждан, которые могли более эффективно, чем государство, распорядиться данным имуществом, а также следить за его сохранностью. Однако на самом деле результаты оказались другими - население стало больше платить за жилищно-коммунальные услуги, а кризисное состояние стало перманентным.

Кроме того, в данный период в стране появился институт местного самоуправления, которому отошла часть государственной собственности в процессе делегирования части федеральных и региональных полномочий на муниципальный уровень. Это объясняет наличие у муниципальных органов власти определенной доли жилищных фондов.

Признаками сохранения кризисного состояния коммунального хозяйства являются: дотационность отрасли; неудовлетворительное финансовое положение; высокая затратность; отсутствие экономических стимулов к снижению издержек на производство жилищно-коммунальных услуг; неразвитость конкурентной среды; высокая степень износа основных фондов; неэффективная работа предприятий данной сферы; большие потери энергии, воды и других ресурсов.

С проведением экономических реформ большая часть государственной собственности коммунальной сферы перешла в муниципальную собственность. Данная муниципализация сферы ЖКХ происходила в период, когда сама рассматриваемая сфера все больше становилась дотационной, так как тарифы на услуги ЖКХ в процессе либерализации цен изначально затронуты не были. Как сейчас становится ясно, предположение о том, что в течение непродолжительного периода возможно совершить переход к бездотационному функционированию сферы ЖКХ, было ошибочным. Социально-экономическая ситуация объективно не позволила произвести быстрый переход к покрытию стоимости услуг жилищно-коммунальной сферы за счет средств потребителей. В результате этого ошибочного представления не был создан механизм, обеспечивающий гарантии достаточности ресурсов муниципального бюджета для выполнения своих обязательств по дотированию предприятий ЖКХ в части, которая не покрывается платежами потребителей.

В рамках межбюджетных отношений частично учитываются потребности региональных и

муниципальных бюджетов, но в условиях бюджетного кризиса этого недостаточно для требуемого бюджетного финансирования. В отличие от регионов-доноров, где наблюдается относительно благополучное положение финансирования данной отрасли, в дотационных регионах объем предоставляемой финансовой помощи имеет тенденцию к снижению и в ряде случаев составляет около одной трети от расчетной потребности.

Предпринимаемые некоторыми регионами попытки выйти на бездефицитный уровень бюджета на местном уровне в итоге привели к снижению финансирования жилищно-коммунального хозяйства и непризнанию необходимых затрат и, как следствие, к резкому увеличению степени износа основных фондов.

Таким образом, в начале экономических реформ сфера ЖКХ выступала своеобразным амортизатором социальных последствий. В настоящее время она сама превращается в угрозу социального и экономического развития страны. Услуги жилищно-коммунального хозяйства, их качество и доступность оказывают серьезное влияние на качество и уровень жизни населения. При этом последние, в свою очередь, являются определяющими факторами в развитии социально-экономических систем, выступая основополагающими характеристиками производственного капитала - человеческих ресурсов.

Кроме того, для жилищного фонда в России характерна еще одна черта, определяемая экономическим критерием строительства того времени, - относительная дешевизна возводимых зданий. При этом целью было только снижение стоимости возведения зданий, а не их эксплуатации. В результате затраты составляли 5% на строительство, а 95% на то, чтобы сооружение выполняло свои функциональные задачи.

Разработка и реализация наиболее дешевых типовых проектов, применение наиболее дешевых строительных материалов привели к тому, что для содержания жилого фонда требуется энерго- и теплотрат в 3-4 раза больше, чем в развитых странах. В итоге в настоящее время мы оказались в ситуации, когда невысокие затраты краткосрочного периода остались в далеком прошлом, а значительно увеличенные затраты долгосрочного периода стали настоящими.

Именно отсюда вытекает следующая важнейшая задача модернизации ЖКХ - обновление жилищного фонда, обеспечение соответствующих объемов ремонтных работ, повышение эффективности использования ресурсов. Кроме того, должны решаться вопросы реформирования производственных факторов, обеспечиваю-

щих жилищный фонд нормальными условиями жизнеобеспечения. Речь идет о водо-, электро- и теплоснабжении, благоустройстве и пр. Износ инженерного оборудования в отрасли составляет порядка 75%, инженерных сетей - 65%. В процессе эксплуатации теплоэнергетического оборудования и сетей теплоснабжения потери составляют порядка 60% при норме в 16%. На 100 км сетей теплоснабжения и водоснабжения в год происходит более 200 аварий.

Ежегодная нормативная потребность в капитальном ремонте жилищного фонда составляет 5%, фактически подлежат такому ремонту только 0,3%.

Уровень потери тепла при эксплуатации существующих и в большинстве своем устаревших тепловых сетей выше принятых нормативов. Из-за плохой водоподготовки, а также непродуманного процесса горения перерасход топлива в котельных малой мощности составляет около 15%. В результате КПД котельных такого типа находится в пределах 20-40%.

В настоящее время аварийно-восстановительные работы практически заменили планово-предупредительный ремонт сетей и оборудования систем жилищно-коммунальной сферы. По причине того, что единичные затраты на восстановительные работы в 4 раза выше, чем на плановый ремонт, усугубляются ситуации с нехваткой ресурсов, накоплением неремонтируемых объектов, снижением уровня надежности всей системы в целом.

Перегруженность эксплуатируемых канализационных очистных сооружений составляет 60%; 40% сооружений находится в эксплуатации более 20-30 лет и требует срочной замены. Наблюдается и дефицит мощностей канализационных сооружений порядка 10 млн. м³ в сутки.

В системах водоснабжения в целом по России утечка и неучтенный расход воды составляет 15% в год, а в некоторых городах - в 2 раза больше. В итоге удельное потребление воды на одного жителя нашей страны примерно в 1,5-2 раза выше, чем в западных странах.

В таких условиях у жилищно-коммунальных предприятий нет никакой возможности оптимизации структуры тарифов, снижения нерациональных трат материально-технических ресурсов. В нашей стране затраты электроэнергии при производстве и реализации 1 м³ воды выше среднеевропейского на 30-35%, а численность работников жилищно-коммунальной сферы в 2 раза выше, чем в аналогичных европейских структурах.

Согласно данным аудиторских проверок, закладываемые на изначально недостаточном уровне амортизационные отчисления и отчисления на

капитальный ремонт в действительности расходуются на реализацию текущих потребностей предприятий, что приводит к "проеданию" ограниченных финансовых ресурсов. При этом большинство инвестиционных проектов развития системы коммунального обслуживания направлено на экстенсивное наращивание мощностей, а не на обеспечение мер по сокращению затрат и потерь.

Исходя из сказанного, можно сделать вывод, что реформирование ЖКХ в стране невозможно осуществить лишь на рыночных началах. Для этого необходимо применять действенные меры и механизмы по осуществлению государственной поддержки проектов, направленных на возведение и модернизацию основных фондов ЖКХ. Таким механизмом может стать институт обновления основных фондов ЖКХ, представляющий собой финансовую структуру, занимающуюся привлечением и аккумулированием средств из всех возможных источников, с целевым их направлением на строительство и содержание объектов ЖКХ. Этот организационный институт должен иметь как собственный контрольный орган - наблюдательный совет, состоящий из местных чиновников и бизнесменов, инвестирующих свои средства в развитие отрасли, так и общественный надзор за деятельностью.

При формировании данного института следует учитывать его масштабность и общесоциальную значимость. Как известно по данным федеральной статистики, главным элементом национального богатства в стране являются основные фонды, включая незавершенное строительство. При этом основные фонды жилищного и коммунального хозяйства составляют почти четверть стоимости основных фондов в России, т.е. почти четвертую часть экономического потенциала страны.

Однако состояние данной части национального богатства, как было отмечено выше, неудовлетворительное. Поэтому формирование института обновления основных фондов ЖКХ следует рассматривать как один из антикризисных и перспективных приоритетов модернизации и развития российской экономики.

1. *Кликич Л.М.* Экономика сферы услуг: проблемы методологии и анализ. Уфа, 2004.

2. Тарифная незрелость // Эксперт Online. 2010. 22 марта.

3. *Черняк В.З.* Жилищно-коммунальное хозяйство: развитие, управление, экономика. М., 2010.

4. Центральная база статистических данных Федеральной службы государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru>.

Поступила в редакцию 05.09.2010 г.