

хочешь жить - умей вертеться

*жилищно-коммунальный комплекс:
проблемы реформирования и управления*

Необходимость проведения реформы жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) вызрела и приобрела актуальность в условиях подавляющего господства государственной собственности и высокой централизации управления. Искусственная монополизация и значительная дотационность этой сферы сформировали, к сожалению, искаженную мотивацию поведения всех субъектов взаимоотношений и обусловили общую неэффективность функционирования жилищно-коммунальной сферы.

Так называемый «затратный механизм», доминирующий в ЖКХ, являлся характерной чертой всей планово-административной экономики страны, что объективно должно было предполагать использование для реформирования жилищно-коммунального хозяйства тех же механизмов, что и в любом другом секторе экономики при стабилизации цен. Однако подходы к реформированию этой сферы оказались принципиально иными, образования экономических отношений в подотраслях ЖКХ развивались различными путями, что во многом определило характер проблем и процессов, свойственных современному этапу реформирования жилищного и коммунального комплексов (ЖКК) в регионах. Тарифы на жилищно-коммунальные услуги для населения поддерживались на чрезвычайно низком уровне и дотировались из бюджета на 90%. Квартирная плата, включающая платежи населения за коммунальные услуги, составляла

Аксенов П.Н.
*Первый заместитель
Мэра Москвы в
Правительстве
Москвы,
руководитель
Комплекса городского
хозяйства, канд. экон.
наук*

около 2,5 % среднего дохода семьи. Низкие коммунальные платежи населения компенсировались за счет перекрестного субсидирования, когда тарифы за такие же услуги для промышленных предприятий были в десятки раз выше. Жилищные предприятия получали дотацию на содержание жилищного фонда из местных бюджетов.

Ресурсоснабжающие предприятия также получали бюджетную дотацию как компенсацию за разницу в тарифах, поэтому отсутствовал интерес в экономии ресурсов, снижении производственных затрат, ликвидации утечек вложенных денежных средств в ремонт инженерных коммуникаций. Действовал основной экономический принцип: чем больше поставишь услуг, тем больше получишь дотации.

С вступлением в силу в конце 1992 года Закона РФ «Об основах федеральной жилищной политики» определились основные концептуальные подходы реформирования жилищно-коммунального хозяйства и условия для осуществления процесса передачи в муниципальную собственность государственного и ведомственного жилищного фонда, объектов инженерной инфраструктуры, жилищно-эксплуатационных и ремонтно-строительных организаций. Таким образом, создавалась материально-техническая основа для управления принятым жилищным фондом на муниципальном уровне.

Характер дальнейших преобразований системы экономических отношений в жилищно-коммунальной сфере во многом определился принятым в то время порядком приватизации жилых помещений, в результате которого сформировался вторичный рынок жилья. Однако в связи с тем, что в процессе проведения приватизации в собственность передавались только жилые помещения, места общего пользования по-прежнему оставались в муниципальной собственности. В связи с чем, несмотря на то, что доля, приватизированного жилья в РФ сегодня составляет уже более 70%, подавляющее большинство жилых зданий по-прежнему находится в муниципальной собственности. В области оплаты жилья и коммунальных услуг

Таблица 1

Доля расходов на содержание и ремонт жилья в общем объеме потребительских расходов в 1999 и 2003 гг., %

Государство	Обслуживание и ремонт	Материалы для ремонта и обслуживания	Услуги по обслуживанию и ремонту
Финляндия	0,2	0,1	0,1
Люксембург	0,7	0,4	0,3
Франция	1,1	0,9	0,2
Италия	1,1	0,2	0,9
Ирландия	1,4	0,5	0,8
Бельгия	1,5	1,2	0,3
Испания	1,5	0,2	1,2
Нидерланды	1,5	1,1	0,4
Португалия	1,5	0,8	0,8
Швеция	1,5	1,5	0
Греция	1,6	0,9	0,7
Великобритания	1,6	0,7	0,9
ЕС	1,8	0,9	0,9
Дания	2,2	1,1	1,1
Германия	2,9	1,3	1,6
Австрия	3,1	2,3	0,8
Россия (1999 год)	1,3	0,9	0,4
Россия (2003 год)	3,3	1,9	1,4

* По данным Росстроя

была принята стратегия ее постепенного повышения с целью покрытия затрат на ЖКХ за счет самих потребителей (жителей), с одновременным развитием системы социальной поддержки малообеспеченных слоев населения путем предоставления им бюджетных субсидий адресного характера. В качестве критерия стали использоваться нормативно-установленная доля расходов на жилищно-коммунальные услуги в семейном бюджете и социальная норма площади, установленная для каждого региона. Это связано, в первую очередь, с высокими затратами на содержание жилищного фонда и поставку коммунальных услуг.

С 1994 года впервые за многие десятилетия бы-

ла изменена система расчетов с населением за жилищно-коммунальные услуги, в том числе были повышены ставки по оплате услуг ЖКХ. В качестве федеральных стандартов установилась доля расходов на жилищно-коммунальные услуги в семейном бюджете и социальная норма площади для каждого региона. Однако тарифы продолжают расти и уже достигают уровня тарифов, принятых в европейских странах с аналогичными климатическими условиями (табл. 1)

В области преобразований в сфере управления жилищно-коммунальным хозяйством была принята стратегия децентрализации и упрощения структуры управления ЖКХ, в основном, путем разделения функций заказчика и подрядчика. Взамен существовавшей ранее ведомственной управленческой вертикали формировалась децентрализованная система управления жилищно-коммунальным хозяйством, характеризующаяся многообразием вариантов в зависимости от специфики территорий и местных условий.

Главной целью подобных преобразований являлось снижение затрат при одновременном повышении качества предоставляемых жилищно-коммунальных услуг, чему должен был способствовать принцип конкурсного отбора подрядных организаций в тех сферах, где объективно возможна монополизация, прежде всего, в обслуживании жилого фонда.

С начала 1997 года проблема сокращения бюджетных дотаций на жилищно-коммунальное хозяйство оказалась в центре внимания федеральных властей, а ускорение реформы оплаты жилья и коммунальных услуг стало рассматриваться как ключевое звено в системе мер по преодолению бюджетного кризиса и экономического спада.

Согласно оценкам экспертов, дотации на ЖКХ составляли в 1996 году более 4% ВВП, стоимость предоставляемых населению жилищно-коммунальных услуг превышала 300 млрд. руб., из которых около 120 млрд. - это потребность в льготах и субсидиях. На душу населения дотации в жилищно-коммунальное хозяйство со-

**действовал
основной
экономический
принцип: чем
больше поставишь
услуг, тем больше
получишь дотации**

ставили, по данным фактического исполнения бюджета, около 600 тыс. (неденоминированных) рублей. При этом население заплатило за жилищно-коммунальные услуги в течение 1996 года около 500 тыс. (неденоминированных) рублей.

Дальнейшее развитие реформы определилось Концепцией реформы жилищно-коммунального хозяйства РФ, утвержденной Указом Президента РФ № 425 от 28 апреля 1997 г., которая смогла свести воедино приоритетные направления реформы в жилищном и коммунальном секторе, выработанные в 1991-1996 годах и закрепленные в целом ряде нормативных актов. Она определила основные системные связи, а также по-новому расставила акценты дальнейших преобразований.

В концепции были сформированы принципиальные подходы к совершенствованию механизмов контроля над стоимостью жилищно-коммунальных услуг и эффективностью их предоставления через развитие процессов демополизации и создания конкурентной среды, а также механизмов регулирования и контроля в сферах естественных монополий. Снижение стоимости становится одним из существенных резервов уменьшения бюджетных дотаций на оказание жилищно-коммунальных услуг.

При этом другими приоритетами в Концепции реформирования ЖКХ были определены преобразование системы управления жилищным сектором, усиление и совершенствование системы социальной защиты населения, минимизация дотирования ЖКХ из бюджетов различных уровней, вывод на самоокупаемость тех услуг, где возможно определение цены на конкурентном рынке.

Далее в развитие Концепции был принят ряд важнейших нормативно-правовых документов, включающих мероприятия по технологическому и финансовому аудиту и экспертизе тарифов. Они стали ключевыми в Программах реформирования:

- жилищно-коммунального хозяйства муниципальных образований;

***в процессе
проведения
приватизации
в собственность
передавались
только жилые
помещения, места
же общего
пользования
оставались
в муниципальной
собственности***

- федеральных стандартов перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг;
- величины трансфертов с учетом соблюдения в субъектах РФ федеральных стандартов и тарифов, утверждаемых Федеральной энергетической комиссией и устанавливающих механизм экономического стимулирования регионов в проведении реформы через использование системы федеральных трансфертов.

Расходы сверх федеральных стандартов теперь не признаются обоснованными и могут служить основанием для уменьшения размера трансферта.

Таким образом, уже к середине 1997 года были сформулированы новые подходы к стратегии экономического преобразования в отрасли, в связи с чем основным инструментом координации региональных стратегий реформирования жилищно-коммунального хозяйства стали федеральные стандарты перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг. С введением этих стандартов в основу новой концепции распределения федеральных трансфертов между регионами были положены следующие основные принципы.

Федеральный стандарт определения предельной стоимости предоставления жилищно-коммунальных услуг дифференцировался по экономическим районам России (особо выделялись районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности) и рассчитывался исходя из средней сложившейся по экономическим регионам стоимости предоставления жилищно-коммунальных услуг. Он стал ключевым и был нацелен на стимулирование проведения реформы ЖКХ в направлении снижения ресурсов на жилищно-коммунальные услуги через демонаполизацию деятельности, развитие ресурсосберегающих технологий, усиление контроля за естественными и локальными монополиями.

с 1994 года впервые за многие десятилетия была изменена система расчетов с населением за жилищно-коммунальные услуги