

## Теория и практика жилищно-коммунальной реформы

Чекалин В.С.,  
профессор ИНЖЭКОНа,  
заведующий кафедрой  
экономики и менеджмента  
в городском хозяйстве

### 1. Научные основы и опыт социально-экономического реформирования

1.1. Реформа – существенные преобразования в социально-экономической сфере, затрагивающие отношения собственности, хозяйственный механизм, систему управления, имущественные права и другие важнейшие аспекты.

Основные вопросы реформы: Зачем? Что? Как? Для кого?

Элементы реформирования:

1. Причины и необходимость реформы – объективные и субъективные
2. Условия проведения реформы – благоприятные и неблагоприятные
3. Принципы – целенаправленность, системность, комплексность и др.
4. Приоритеты, цели и задачи реформы – ожидаемые результаты
5. Направления и мероприятия – пути и содержание реформирования
6. Механизм реформирования – ресурсы и эффективность их применения
7. Результаты и последствия реформы – степень достижения целей
8. Причины удач и неудач – объективные и субъективные

Реформы классифицируются по ряду признаков. Так, различают глобальные и частные реформы, охватывающие, соответственно, страну в целом или её отдельные сферы. В России имеется богатый опыт удачных и неудачных реформ. Важнейшей глобальной реформой является переход к рыночной экономике.

#### 1.2. Рыночная реформа в России (1992-2000 гг.)

**Цель** – повышение эффективности функционирования социально-экономической системы на основе рыночных механизмов хозяйствования.

**Задача** – переход от административной экономики к рыночной

**Направления реформы:**

- стабилизация экономики, включая финансовую стабилизацию;
- приватизация государственной собственности;
- формирование товарного, финансового, труда, земельного, жилищного рынков;
- создание нормативно-правовой системы рыночной экономики;
- социальная ориентация и поддержка населения в условиях реформ.

**Что сделано?** Экономика в основном стабилизирована, проведена приватизация государственной собственности, сформированы рынки, созданы основы нормативно-правового обеспечения рыночной экономики, развивается система социальной поддержки населения.

**Что надо сделать?** Провести налоговую и пенсионную реформы, реформу социальной политики и пенсионной системы, местного самоуправления, здравоохранения, образования и другие.

**Задача государства:** обеспечение условий для повышения качества жизни путём создания конкурентоспособной экономики. Для этого необходимо:

- разделение собственности и власти;
- обеспечение равных прав для всех участников рынка;
- чёткий налоговый и таможенный режим;
- ограничение вмешательства государства в конкурентный сектор экономики;

- повышение роли государства в финансовой сфере, регулирования естественных монополий, социальной поддержке населения.

## **2. Содержание и ход реализации жилищно-коммунальной реформы**

Одной из важнейших социально-экономических реформ в настоящий период является жилищно-коммунальная, которая затрагивает жизненно важные интересы практически всех слоёв населения.

Многочисленные трудности функционирования жилищно-коммунального хозяйства и низкий уровень обслуживания населения в данной сфере, чрезмерная нагрузка на бюджет и отсутствие необходимых финансовых ресурсов жилищно-коммунальных предприятий, искусственная монополия, административно-ведомственный характер механизма хозяйствования и другие негативные факторы определили необходимость проведения жилищно-коммунальной реформы.

Проблемы жилищно-коммунальной сферы возникли не сегодня. Они существовали и в советский период, но лишь в последнее время актуальность проведения жилищно-коммунальной реформы стала очевидной и была осознана на государственном уровне власти, что выразилось в принятии соответствующих документов и нормативно-методических материалов. К числу важнейших из них относится Указ Президента «О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации», принятый в 1997 г., подпрограмма «Модернизация жилищно-коммунального комплекса» (в составе федеральной программы «Жилище»), утверждённая в 2001 г., Жилищный Кодекс РФ, введённый в действие в 2005 г. и др.

Эффективное проведение реформ возможно лишь на основе комплексного, системного и целевого подходов, наличия научно-обоснованных принципов и методов проведения реформы. Научно-методическая проработанность реформ в данной сфере, обоснование принципов, методов и последовательности принимаемых решений является необходимым условием результативности реформирования.

В настоящее время имеются различные подходы к содержанию и проведению реформы ЖКХ, но выделяются два направления. Согласно первому из них приоритет отдается экономии бюджетных средств и переложению высоких издержек ЖКХ на плечи потребителей путем повышения тарифов на жилищно-коммунальные услуги. В результате реализации такого подхода может быть осуществлена структурная перестройка финансовых потоков и повышение эффективности использования бюджетных средств, но негативные последствия таких преобразований будут чрезмерно велики: отрицательная реакция населения на дальнейшее ухудшение качества жилищно-коммунальных услуг и низкая эффективность деятельности организаций ЖКХ. Ввиду наличия серьезных отрицательных последствий такой подход является нецелесообразным.

При втором подходе приоритет отдается структурной перестройке хозяйственных отношений в данной сфере путем ее демонополизации, создания конкурентной среды и ресурсосбережения. Повышение тарифов и совершенствование тарифной политики является важной составной частью реформ, но изменение тарифов должно сочетаться с экономико-организационными и рыночными преобразованиями, а также с учетом уровня доходов широких масс населения.

Важнейшей целью реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства города является повышение качества обслуживания населения в соответствии с действующими стандартами путем перевода данной сферы в систему социально-ориентированного рыночного хозяйствования.

В качестве подцелей рассматриваются:

- повышение уровня и качества работ в данной сфере;
- снижение производственных издержек в ЖКХ;

- снижение расходов бюджета на содержание ЖКХ;
- смягчение для населения негативных аспектов реформы.

Для контроля за выполнением целевого блока по каждой подцели предлагается результирующий целевой показатель, который является индикатором ее выполнения. Перечень целей и показателей приведен в таблице 1.

Как следует из приведённой таблицы, большинство целевых показателей измеряется в относительных величинах, а уровень и качество работ и услуг рассчитывается в баллах (5 баллов - полное соответствие стандарту, а 1 балл - несоответствие стандартам по всем позициям). Отметим, что для получения объективных оценок целесообразно организовать постоянный мониторинг хода реформ путём периодического проведения экспертизы и социологических опросов населения.

Таблица 1

**Стратегические цели и показатели реформы  
жилищно-коммунального хозяйства  
(примерные количественные значения показателей приведены для города N)**

Цель и целевые ориентиры	Целевой показатель	Значение целевого показателя, в баллах			Примечание
		2006 г.	2008 г.	2010 г.	
1. Повышение уровня и качества работ и услуг	Уровень и качество работ и услуг, баллы	2,5	3,5	4,0	В соответствии со стандартами
2. Снижение производственных издержек	Степень снижения издержек, %	-	20-30	40-60	По отношению к базовому периоду
3. Снижение расходов бюджета на содержание жилищно-коммунального хозяйства	Степень снижения бюджетных затрат, %	-	10-20	30-40	По отношению к базовому периоду
4. Смягчение для населения негативных последствий реформирования	Допустимая доля расходов граждан на оплату услуг ЖКХ, % к доходу семей	22	20	18	В соответствии с концепцией реформы ЖКХ в РФ

В соответствии принятыми документами определены основные пути реформирования жилищно-коммунального хозяйства:

- повышение эффективности системы управления;
- формирование конкурентной среды в данной сфере;
- стимулирование энергоресурсосбережения;
- упорядочение тарифов на оплату жилищно-коммунальных услуг и решение проблем финансирования жилищного сектора города;
- социальная поддержка населения в процессе проведения реформы.

По первому направлению реформирования предусматривается разделить функции управления и хозяйствования в жилищной системе и выделить экономическое поле действий для заказчика услуг и работ и подрядных организаций. Одновременно с этим предусматривается развитие договорных отношений в жилищно-коммунальном хозяйстве и усиление функций государственного (муниципального) регулирования и контроля в жилищной сфере. Особую значимость приобретает такая форма договорных отношений как концессия.

Формирование конкурентной среды предусматривается путём формирования городского (муниципального) заказа на выполнение работ и услуг и размещения его на конкурсной основе, привлечения в данную сферу подрядчиков различных форм собственности и развития негосударственного сектора в жилищной системе, а также проведения антимонопольной политики.

Для проведения ресурсосбережения предусматривается целый комплекс мер экономического, организационного и технологического характера, но в первую очередь рассматриваются вопросы экономического стимулирования, проведения организационных мероприятий и привлечения инвестиций для перехода к ресурсосберегающим технологиям.

Совершенствование системы оплаты за жилищно-коммунальные услуги предусматривает переход к экономически обоснованным тарифам, обеспечивающим полное покрытие издержек жилищно-коммунальных организаций. Предусматривается оплата населением расходов на капитальный ремонт жилых зданий и платы за наём жилых помещений (для неприватизированных квартир).

Социальная поддержка населения включает меры по разработке стандартов качества на услуги жилищно-коммунального характера, применение федеральных и региональных стандартов по оплате жилья и коммунальных услуг, формирование рациональной системы компенсаций затрат малоимущим слоям населения с учётом доходов семьи в пределах установленных социальных норм и упорядочение системы льгот по оплате данных услуг.

Принятие документов нормативно-правового характера определило проведение жилищно-коммунальной реформы. Во многих регионах и городах страны, особенно крупных, реализуются программы реформирования и проводятся конкретные мероприятия.

К числу городов, активно проводящих жилищно-коммунальную реформу, относится Санкт-Петербург. Так с 2005 г. здесь проводятся масштабные мероприятия по реформированию жилищного хозяйства города. Есть определённые достижения в коммунальном секторе города. Но, несмотря на отдельные победы, говорить об успешном проведении жилищно-коммунальной реформы пока рано.

Результаты деятельности жилищно-коммунального хозяйства во многих регионах страны остаются неудовлетворительными. Ход реализации важнейших задач и мер реформы ЖКХ приведены в таблице 2.

Таким образом, можно констатировать, что за прошедшие годы в сфере ЖКХ приняты важные нормативно-правовые документы и проведено значительное количество разноплановых мероприятий, но, в целом, жилищно-коммунальная реформа продвигается слишком медленно. Степень ведомственного монополизма и централизации финансовых ресурсов чрезмерно высоки, а чёткой политики служб, ответственных за реформирование жилищно-коммунального комплекса, не прослеживается. В результате уровень жилищно-коммунального обслуживания потребителей остаётся низким и не соответствует реальным потребностям населения. Поэтому практически все заявленные задачи и меры по реформированию жилищно-коммунального хозяйства являются актуальными и требуют практической реализации.

Таблица 2

### Реализация основных направлений и мероприятий реформы ЖКХ

Задачи (направления)	Меры
1. Повышение эффективности системы управления ЖКХ	<p>1.1. Разделение функций управления и хозяйствования проведено недостаточно. Во многих городах службы Заказчика услуг ЖКХ работают недостаточно эффективно. Не все исполнители работ в сфере ЖКХ переведены на условия подрядной деятельности.</p> <p>1.2. Переход к профессиональному управлению в сфере ЖКХ и развитие сети управляющих компаний находится в начальной стадии.</p> <p>1.3. Развитие договорных отношений в сфере ЖКХ, включая заключение договоров между администрацией, производителями и населением, не получило развития</p> <p>1.4. Контрольные функции со стороны города в сфере ЖКХ осуществляются только формально.</p>
2. Формирование конкурентной среды в ЖКХ	<p>2.1. Конкурсная система отбора подрядчиков на работы в сфере ЖКХ функционирует неэффективно.</p> <p>2.2. Развитие нецентрализованных форм управления жилищным фондом (товариществ собственников жилья), проходит слишком медленно.</p>
3. Стимулирование энерго- и ресурсосбережения	<p>3.1. В ряде городов отсутствуют программы энерго- и ресурсосбережения в ЖКХ, а содержание существующих довольно поверхностно</p> <p>3.2. Учет расхода энергетических и водных ресурсов у потребителей и производителей проводится без программного обеспечения имеет существенные недостатки.</p>
4. Упорядочение тарифной системы	<p>4.1. Разработка и принятие экономически обоснованных тарифов по оплате услуг для населения затягивается.</p> <p>4.2. Выравнивание коммунальных тарифов между основными группами потребителей производится медленно.</p> <p>4.3. Введение дифференцированных ставок оплаты жилья в зависимости от его качества и местоположения в ряде городов не проведено.</p>
5. Обеспечение социальной поддержки населения	<p>5.1. Разработка и практическое использование стандартов качества работ и услуг в ЖКХ не осуществляется.</p> <p>5.2. Формирование рациональной системы выплат компенсаций на оплату жилья и коммунальных услуг осуществлено лишь в некоторых городах страны.</p> <p>5.3. Упорядочение системы льгот по оплате услуг ЖКХ проведено лишь частично, а монетизация льгот в сфере ЖКХ отложена.</p>