

**РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Е.Е. Румянцева

**ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫЙ КОМПЛЕКС РОССИИ:
ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ УПРАВЛЕНИЯ**



УДК 332
ББК 65
Р 86

*Рекомендовано к изданию кафедрой
конкретной экономики и финансов*

*Издание подготовлено при информационной поддержке
компании «КонсультантПлюс»*

Рецензенты:

*Быстряков А.Я. – доктор экономических наук, профессор;
Шаповалова Н.Н. – кандидат экономических наук*

Румянцева Е.Е.

Р 86 Жилищно-коммунальный комплекс России: проблемы теории и практики управления. – М.: Изд-во РАГС, 2006. – 160 с.

Рассматриваются основные проблемы управления жилищно-коммунальным комплексом России. Обоснованы научные подходы к реформированию ЖКХ на основе критерия социальной защищенности населения.

Для изучающих проблемы реформирования ЖКХ России.

УДК 332
ББК 65

© Румянцева Е.Е., 2006
© Издательство РАГС, 2006

Введение

Жилищно-коммунальный комплекс Российской Федерации включает в себя 52,4 тысячи предприятий и организаций. Примерно половина – это государственные и муниципальные предприятия, несколько менее половины – частные компании, остальные имеют статус предприятий со смешанной собственностью. Все они оказывают населению России 16 видов жилищных и 41 вид коммунальных услуг.

Жилищно-коммунальный комплекс играет важную роль в экономике страны, внося свой вклад в обеспечение ее экономической безопасности и ускорение темпов экономического роста. Стоимость основных фондов жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) превышает 1,2 трлн руб., что составляет около трети основных фондов страны. В ЖКХ России работает около 4,5 млн человек. Общий объем предоставленных жилищно-коммунальных услуг в России превышает 25 млрд долл. США. Потребность в расходах на устойчивое функционирование жилищно-коммунального хозяйства в бюджетах муниципальных образований в среднем составляет около 40%. Из консолидированного бюджета Российской Федерации на модернизацию объектов ЖКХ регионам ежегодно выделяется около 200 млрд руб.

На протяжении 15 лет (1991-2005 гг.) социально-экономическая ситуация в жилищно-коммунальном комплексе характеризуется как критическая. Главная причина этого – отнюдь не наследие советского периода, а некомпетентность лиц, уже долгие годы пользующихся административным ресурсом в личных целях под предлогом реформирования жилищно-коммунального хозяйства. Именно поэтому нерешенными остаются и финансовые проблемы. Недофинансирование сферы ЖКХ в 2004 г. составило 52 млрд руб. – это 65% от необходимой для отрасли суммы¹. Суммарная дебиторская задолженность предприятий ЖКХ достигла к концу 2004 г. 273,2 млрд руб., кредиторская – 314,7 млрд руб. По этой причине в настоящее время более 60% предприятий жилищ-

¹ См.: *Владимиров Д. Сенаторы опоздали с советами // Российская газета. 2005. 27 января.*

но-коммунального хозяйства убыточны и находятся под угрозой банкротства¹.

Критическая ситуация с обновлением основных фондов не является таковой только для ЖКХ – основные фонды абсолютно всех отраслей российской экономики на протяжении последних 15 лет ремонтируются не в планово-предупредительном, а в аварийно-спасательном режиме. Общий износ основных фондов в жилищно-коммунальном хозяйстве превысил 60-процентный рубеж, а по ряду регионов этот показатель превышает 75%. Если говорить о жилищном фонде, то его износ, по данным официальной статистики, достигает 40%. Из-за финансовых проблем и неэффективной системы управления как экономикой страны в целом, так и ЖКХ в частности объемы капитального ремонта жилья резко упали по сравнению с советским периодом. Примерно 300 млн кв. м. жилья более двадцати пяти лет эксплуатируется без ремонта. Около 2,5 млн россиян проживают в ветхом жилищном фонде. Ежегодный прирост ветхого и аварийного жилья составляет 20-25 млн кв. метров. Износ коммунальных тепловых сетей, котельных, тепловых пунктов, станций по разным регионам составляет от 60 до 70%. Потери тепла при эксплуатации существующих тепловых сетей доходят до 50%. Срок службы тепло-трасс по причине коррозии труб в четыре-шесть раз ниже норматива. Коэффициент полезного действия большинства котельных в стране колеблется в пределах 20-40%. Техническое состояние систем водоснабжения и водоотведения не отличается от состояния тепловых сетей. То есть, несмотря на постоянные разговоры о дотационности работы жилищно-коммунального хозяйства, население фактически не только полностью оплачивает жилищно-коммунальные услуги, но и даже переплачивает за них, финансируя бесхозяйственность в этом комплексе экономики, выражающуюся в растратывании ресурсов.

Все это свидетельствует о необходимости привлечения широкой общественности к решению важнейших проблем, связанных с управлением жилищно-коммунальным комплексом и его реформированием, о необходимости пересмотра подходов к ре-

шению кадровых вопросов и к содержательной части профессиональной подготовки тех, на ком лежит ответственность за содержание и развитие ЖКХ.

Издание подготовлено при информационной поддержке компании «КонсультантПлюс».

¹ См.: Климов В. Для нас важная задача – создание нового стандарта коммунальных услуг //Строительная газета. 2004. 24 декабря.

РАЗДЕЛ I. СОВРЕМЕННЫЙ ЭТАП РАЗВИТИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА (ЖКХ) РОССИИ И КОНЦЕПЦИИ ЕГО РЕФОРМИРОВАНИЯ

1. О реализации комплексного подхода к раскрытию структуры российской экономики и месте отраслей ЖКХ

В экономической науке и практике, в российском законодательстве используется множество терминов для определения различных элементов экономической системы страны: «комплекс (подкомплекс)», «сфера», «отрасли» и др. Однако единого подхода до сих пор не сложилось. Например, термин «комплекс» употребляется применительно к агропромышленному, военно-промышленному, топливно-энергетическому, транспортному, жилищно-коммунальному комплексам. Но ни четкого определения термина «комплекс», ни представления экономики страны в виде совокупности различных комплексов не существует. От отраслевой классификации Госкомстат России отказался, перейдя к классификатору видов экономической деятельности. Термин «сфера» также нигде не определен и употребляется в самых разных контекстах. Все это затрудняет определение места жилищно-коммунального комплекса в структуре экономики, и, следовательно, принижает его роль.

Пока же в российском законодательстве, как уже отмечалось, существуют разночтения в понимании структуры экономики, в частности такого понятия, как «социальная сфера», в которое то включается, то не включается российское ЖКХ. Например, в ст. 16 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» говорится о полномочиях Правительства в социальной сфере, а именно о том, что оно обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения, способствует развитию социального обеспечения и благотворительности; принимает меры по реализации трудовых прав граждан; разрабатывает программы сокращения и ликвидации безработицы и обеспечивает реализа-

цию этих программ; обеспечивает проведение единой государственной миграционной политики; принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья, по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия; содействует решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства, принимает меры по реализации молодежной политики; взаимодействует с общественными объединениями и религиозными организациями; разрабатывает и осуществляет меры по развитию физической культуры, спорта и туризма, а также санаторно-курортной сферы¹.

То есть, согласно данной статье, в «социальную сферу» включаются объекты здравоохранения, физкультуры и спорта, санаторно-курортной сферы, а также различные досуговые организации, организации по поддержке семьи и брака.

В следующей статье данного закона речь идет о полномочиях Правительства Российской Федерации в сфере науки, культуры, образования. В ней говорится о том, что Правительство разрабатывает и осуществляет меры государственной поддержки развития науки; обеспечивает государственную поддержку фундаментальной науки, имеющих общегосударственное значение приоритетных направлений прикладной науки; обеспечивает проведение единой государственной политики в области образования, определяет основные направления развития и совершенствования общего и профессионального образования, развивает систему бесплатного образования; обеспечивает государственную поддержку культуры и сохранение как культурного наследия общегосударственного значения, так и культурного наследия народов Российской Федерации².

То есть, исходя из положений данного закона можно сделать вывод о том, что наука, образование и культура в социальную сферу не включаются. О жилищно-коммунальном хозяйстве здесь также ничего не говорится.

В п. 3 ст. 27 Федерального конституционного закона от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» говорится о том, что «органы особого управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, на период действия чрезвычай-

¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

² См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

чайного положения могут наделяться функциями распоряжения в установленном порядке бюджетными ассигнованиями, направляемыми на восстановление объектов жизнеобеспечения, социальной сферы, жилого фонда, расположенных на указанной территории¹. То есть в данном законе разделяются объекты жизнеобеспечения, социальной сферы и жилого фонда.

В то же время в федеральной целевой программе «Восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики (2002 год и последующие годы)» к системе жизнеобеспечения отнесены объекты жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, образования, культуры и спорта, транспорта и дорожного хозяйства, связи, телерадиовещания и печати². В приложении 27 к Федеральному закону от 30.12.2001 № 194-ФЗ «О федеральном бюджете на 2002 год» применительно к названной программе дается распределение средств в рамках финансирования федеральной адресной инвестиционной программы по строке «Социальный комплекс», в который включаются: жилищное и коммунальное строительство; образование, культура, здравоохранение; центральные организации; наука; метростроение³.

В соответствии со ст. 42 Федерального закона от 23.12.2003 № 186-ФЗ «О федеральном бюджете на 2004 год» производится разделение социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства⁴.

На основании ст. 2 Федерального закона от 14.07.1997 № 100-ФЗ «О государственном регулировании агропромышленного производства» в период действия этого закона – с 21.07.1997 по 31.12.2004 – развитие социальной сферы села провозглашалось одним из основных направлений государственного регулирования агропромышленного производства⁵.

В «Концепции национальной безопасности Российской Федерации», утвержденной Указом Президента России от 17.12.1997 № 1300, произведена классификация национальных интересов

¹ Собрание законодательства РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

² См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. II). Ст. 33.

³ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 53 (ч. I). Ст. 5030.

⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 52 (ч. I). Ст. 5038.

⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 29. Ст. 3501.

страны по различным сферам, среди которых выделяются: экономическая, социальная, духовная, международная, информационная, военная, пограничная и экологическая. Национальные интересы России в социальной сфере заключаются в обеспечении высокого уровня жизни народа. В Концепции отмечается проблема несовершенства правовой базы и отсутствие сильной государственной политики в социальной сфере. Угрозу национальной безопасности России в социальной сфере создают глубокое расслоение общества на узкий круг богатых и преобладающую массу малообеспеченных граждан, увеличение удельного веса населения, живущего за чертой бедности, рост безработицы¹.

Раздел 2 Указа Президента России от 03.06.1996 № 803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» посвящен основным положениям региональной политики в социальной сфере, в т.ч.: п. 4.1. «Задачи региональной социальной политики», п. 4.2. «Региональная политика в области повышения уровня жизни населения», п. 4.3. «Региональная политика в сфере занятости» и п. 4.4. «Региональная политика в сфере обеспечения экологической безопасности»². То есть в данном указе Президента России смешиваются понятия «политика в социальной сфере» и «социальная политика». Кроме того, в социальную сферу включены объекты обеспечения экологической безопасности.

В п. 4 Указа Президента Российской Федерации от 21.11.1991 № 228 «Об организации Российской академии наук» говорится: «Включить в государственный заказ и обеспечить финансирование в 1992 году объектов капитального строительства научно-производственного назначения, строительства жилых домов, детских дошкольных учреждений, школ и других объектов социальной сферы Российской академии наук, ее региональных отделений и научных центров, с согласованием в необходимых случаях объемов строительно-монтажных работ»³. То есть к объектам социальной сферы причислены объекты жилищного хозяйства и объекты сферы образования.

¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 52. Ст. 5909.

² Собрание законодательства РФ. 1996. № 23. Ст. 2756.

³ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 47. Ст. 1640.

В «Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года» используется следующая классификация сфер использования информационных технологий:

- бюджетная сфера;
- налоговая сфера;
- сфера внешнеэкономической деятельности;
- сфера развития предпринимательства и конкуренции на товарных рынках;
- сфера развития финансовой инфраструктуры;
- сфера рынка земли и недвижимости;
- сфера жилищно-коммунальной инфраструктуры и строительства;
- сфера развития промышленности, включая оборонно-промышленный комплекс;
- сфера транспортного комплекса;
- сфера агропромышленного комплекса;
- сфера развития науки и инноваций;
- сфера здравоохранения;
- сфера образования;
- сфера социальной защиты, адресной социальной помощи, трудоустройства, трудовых отношений и условий труда;
- сфера культуры;
- сфера природопользования и экологии;
- сфера национальной безопасности;
- внешнеполитическая сфера¹.

В приведенной выше классификации вообще не используется понятие «социальная сфера». Термин «инфраструктура» применяется в отношении к жилищно-коммунальному хозяйству и финансовой сфере.

В распоряжении Правительства России от 25.09.2004 № 1235-р «О выделении в 2004 году Администрации (Правительству) Курганской области средств для ликвидации последствий пожара, про-

¹ См.: Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года (одобренна распоряжением Правительства РФ от 27.09.2004 № 1244-р) // Российская газета. 2004. 7 октября.

изошедшего на территории Курганской области в апреле-мае 2004 г.» средняя школа называется объектом социальной сферы¹.

В российском законодательстве используются и другие понятия (также без конкретизации их содержания), а именно: «социально-культурная сфера» и – реже – «социально-бытовая сфера» и «социально-гуманитарная сфера». Всего в российской законодательной системе федерального имеется свыше четырех тысяч различных нормативных правовых актов, содержащих понятие «социальная сфера» и его вариации. При этом, как было продемонстрировано выше, в эту сферу народнохозяйственного комплекса включается совершенно разный состав объектов.

Обратимся к сложившейся к настоящему времени научной трактовке понятий «социальная сфера» и «инфраструктурные отрасли». Так, в учебном пособии «Социальная сфера в рыночных условиях», подготовленном на экономическом факультете МГУ им. М.В. Ломоносова, рассматриваются проблемы развития образования, культуры, медицинских услуг, физкультуры, спорта и туризма, а также аудиторских и банковских услуг².

Ряд ученых Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации выступают за преодоление сложившегося в советское время ошибочного деления народного хозяйства на экономическую и социальную сферу и за развитие такого направления экономической науки, как «социальное управление».

А вот мнение О.Н. Богомолова: все множество социальных инвестиций по объекту инвестирования можно разделить на четыре основных вида – 1) инвестиции в социальную сферу (развитие жилого и коммунального хозяйства, охрану здоровья, образование, культуру и искусство); 2) производственные инвестиции социальной направленности; 3) инвестиции в ноо- и креатосферу и 4) инвестиции в человеческий капитал³.

¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 40. Ст. 3976.

² См.: Социальная сфера в рыночных условиях / Под ред. д-ра экон. наук, проф. Е.Н. Жильцова, канд. экон. наук П.Н. Ломанова. М., 2004.

³ См.: Богомолов О.Н. Социальная направленность инвестиций в постиндустриальной экономике / Под ред. В.В. Герасимовой / Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина. Саратов. 2003.

Вместо понятия «социальная сфера» используется также понятие «социальная инфраструктура»: вместе с производственной инфраструктурой она составляет единый народнохозяйственный инфраструктурный комплекс¹.

В связи с вышеизложенным уместно вспомнить высказывание философа и математика Рене Декарта, которое следует учитывать при проведении любого научного анализа: «Давайте договоримся о понятиях, и мы избавим мир от половины заблуждений».

Представляется, что в наиболее общем виде структуру экономики можно представить в виде двух крупных частей – инфраструктурного и производственного комплексов. На основе данной структуризации можно выделить роль жилищно-коммунального хозяйства как важнейшей составляющей инфраструктурного комплекса экономики.

На схеме 1 представлено взаимодействие производственной и социальной инфраструктур. Схема составлена с учетом имеющихся теоретических наработок по данной проблеме. Такой подход может послужить основой для исправления некорректного с научной точки зрения использования понятий «социальная сфера» и «инфраструктурные отрасли» в российском законодательстве.

Достижение согласия по представленной в данной работе структуризации экономики позволит перейти к следующему этапу проведения научных исследований – к разработке рекомендаций по определению основных макроэкономических пропорций с целью обеспечения максимально возможных для данной ситуации темпов экономического роста в кратко- и долгосрочной перспективе, а также по обоснованию роли жилищно-коммунального комплекса как важнейшей составляющей социальной инфраструктуры, определяющей уровень жизни населения страны и являющейся составным элементом процесса обеспечения экономической безопасности России.



Схема 1. Взаимодействие структурных составляющих производственной и социальной инфраструктур в рамках единого народнохозяйственного инфраструктурного комплекса

¹ См., например: Гейдт А.А. Теоретические и концептуальные основы стратегического планирования развития инфраструктуры народного хозяйства. СПб., 2003. С. 13.

2. Структура отраслей ЖКХ и тенденции их развития

Жилищно-коммунальное хозяйство подразделяется на следующие основные подотрасли: 1) жилищное хозяйство; 2) ресурсоснабжение (теплоснабжение, электроснабжение, водоснабжение и водоотведение); 3) благоустройство населенных пунктов (дорожно-мостовое хозяйство, озеленение, санитарная очистка и утилизация отходов); 4) бытовое обслуживание (банно-прачечное хозяйство, гостиничное хозяйство, ритуальные услуги).

Для рынка жилищно-коммунальных услуг характерны: принадлежность к группе жизнеобеспечения; социальная значимость; слабая заменяемость другими услугами.

Основной, обобщающей характеристикой жилищно-коммунальных услуг является то, что они необходимы для функционирования системы жизнеобеспечения городов и населенных пунктов. Услуги, предоставляемые предприятиями отрасли, могут выступать в виде доведения до потребителей материальных носителей с определенными качественными показателями (тепловая и электроэнергия, вода и т.д.), а также в виде конкретных работ на объекте (обслуживание жилых домов, санитарная очистка и т.д.). По критерию монополизации все предприятия ЖКХ можно разделить на монополизированные (относящиеся к сфере естественных монополий) и немонополизированные (например, банно-прачечное хозяйство, службы ритуальных услуг и др.). С точки зрения государственного регулирования еще выделяется сфера строительства.

Таким образом, государственное регулирование отраслей жилищно-коммунального хозяйства распространяется на три группы предприятий: строительные организации, которые на долгосрочный период закладывают основные качественные характеристики жилищного фонда и технологии его последующей эксплуатации; естественные монополии в ЖКХ, связанные с поставкой ресурсов по присоединенным сетям; немонополизированные предприятия.

Типичными жилищно-коммунальными услугами, предоставляемыми предприятиями-монополистами, являются отопление,

горячее и холодное водоснабжение, водоотведение, газо- и электроснабжение. Наличие присоединенной сети делает выбор поставщика услуги безальтернативным для конкретного потребителя. При этом географические границы товарных рынков, как правило, определяются административными границами городов и районов (исключения в отдельных случаях составляют межрайонные электрические сети, водопроводные сети и ряд других объектов, имеющих межрайонное значение).

Задачи демополизации и приватизации предприятий бытового обслуживания в настоящее время решены в достаточно полной мере. Эта подотрасль уже сегодня функционирует в рыночных условиях. Локальные рынки услуг жилищного хозяйства и ресурсоснабжения отличаются, напротив, высокой степенью монополизации, а предприятия, оказывающие услуги населению, с одной стороны, испытывают хронический дефицит финансовых средств для обновления своих основных фондов, а с другой стороны, искусственно завышают тарифы для населения.

Существенной особенностью отрасли является проявление негативных последствий монопольного положения предприятий – поставщиков и производителей услуг, выражающееся не только в необоснованном завышении цен и тарифов, но и в их недовлительном качестве, ненадежности и экологической небезопасности при отсутствии у потребителя возможности отказаться от данных видов услуг.

Неэффективная система управления характерна не только для предприятий ЖКХ, но и для всех стадий расходования бюджетных средств на финансирование этой отрасли. Вместо осуществления долгосрочных инвестиций государственные средства идут на погашение всевозможного рода приписок (например, неподконтрольный вывоз снега из города, работы по благоустройству придомовых территорий, капитальный ремонт домов), на искусственно созданную и неэффективную систему так называемого «перекрестного субсидирования» и др.

Таким образом, сфера ЖКХ, связанная с созданием и обслуживанием жилищного фонда, в результате принятия необоснованных государственных решений и бесхозяйственности на местах стала в настоящее время узлом социальной напряженности в

обществе, что обуславливает необходимость задействования всех возможных резервов улучшения системы государственного регулирования предприятий ЖКХ, при возможном замораживании сложившегося уровня оплаты жилищно-коммунальных услуг населением.

Классификация жилищно-коммунальных услуг приводится в Общероссийском классификаторе услуг населению (ОКУН), являющемся составной частью Единой системы классификации и кодирования технико-экономической и социальной информации (ЕСКК ТЭИ). Классификация жилищно-коммунальных услуг позволяет конкретизировать объект государственного регулирования и применить более эффективную систему инструментов. В соответствии с Классификатором выделяются следующие жилищно-коммунальные услуги.

Жилищные услуги: предоставление жилых помещений по договору найма в домах всех форм собственности; услуги по обмену жилых помещений; оформление обмена жилых помещений; услуги по приватизации жилых помещений; содержание и текущий ремонт, включая места общего пользования в жилых зданиях, за счет средств по оплате жилья; капитальный ремонт, включая места общего пользования в жилых зданиях, за счет средств по оплате жилья; ремонт и эксплуатация лифтов; противопожарные мероприятия; предоставление услуг внутридомового освещения мест общего пользования в жилых зданиях; эксплуатация и ремонт мусоропроводов; сбор бытовых отходов; вывоз твердых и жидких бытовых отходов; уборка внутриподъездных и придомовых площадей; уборка газонов, детских, спортивных, хозяйственных и др. площадок; санитарно-гигиеническая очистка жилых зданий и придомовых территорий; содержание и уход за зелеными насаждениями придомовых территорий.

Коммунальные услуги:

Услуги по электроснабжению:

предоставление электроэнергии; замена изношенных (включая монтаж), ремонт и обслуживание внутридомовых электрических сетей и электротехнической арматуры; электрификация домовладений, дачных и гаражных кооперативов и других объектов; установка (монтаж), наладка, ремонт и обслуживание приборов

учета расхода электроэнергии; услуги водоснабжения и канализации; предоставление услуг водоснабжения (без горячей воды); установка, ремонт и обслуживание водоразборного оборудования, арматуры и трубопроводов; перевозка (доставка) населению питьевой воды; установка, ремонт и обслуживание приборов учета расходов учета; предоставление услуг канализации; замена изношенных (включая монтаж), ремонт и обслуживание внутридомовых водопроводных и канализационных систем; ремонт и обслуживание систем водоснабжения, водоочистки и канализации; выдача разрешений собственникам жилищного фонда на подключение к водопроводной или канализационной сети; устройство систем водоснабжения, водоочистки и канализации.

Услуги газоснабжения: предоставление услуг сетевого газоснабжения; устройство, ремонт и обслуживание внутридомового газового оборудования и арматуры; обмен, поставка баллонов со сжиженным газом; установка (монтаж), наладка, ремонт и обслуживание приборов учета расхода газа; ремонт и обслуживание газораспределительных станций, газораспределительных устройств.

Услуги теплоснабжения: предоставление услуг центрального отопления; предоставление услуг горячего водоснабжения; предоставление услуг вентиляции и кондиционирования; замена изношенного оборудования (включая монтаж), ремонт и обслуживание отопительного оборудования, арматуры и сетей отопления и горячего водоснабжения; замена изношенного оборудования (включая монтаж), ремонт и обслуживание систем вентиляции и кондиционирования; теплофикация домовладений, дачных и гаражных кооперативов, других объектов; установка (монтаж), наладка, ремонт и обслуживание приборов учета расходов тепловой энергии; устройство тепловых пунктов, бойлерных; ремонт и обслуживание тепловых пунктов, бойлерных.

Услуги дорожно-мостового хозяйства и инженерной защиты: ремонт и содержание транспортных и пешеходных улиц и дорог (тротуаров, проездов) и дорожных сооружений на них (мостов, путепроводов) к частным домовладениям и сооружениям; ремонт и содержание стоянок автотранспортных средств; ремонт и содержание водоотводных и дренажных систем частных домовладений и сооружений; ремонт и содержание защитных дамб и бе-

реговых укреплений частных домовладений и сооружений; ремонт и содержание противооползневых и противообвальных сооружений частных домовладений и сооружений; ремонт и содержание средств защиты инженерных коммуникаций частных домовладений и сооружений от коррозии.

Услуги по озеленению и декоративному цветоводству: производство и реализация посадочного и посевного материала декоративных древесно-кустарниковых, цветочных и травянистых растений.

Санитарно-гигиеническая очистка территорий городов и других поселений: предоставление услуг общественных туалетов; очистка выгребных ям; переработка, уничтожение, утилизация и захоронение отходов; отлов безнадзорных животных.

Прочие жилищно-коммунальные услуги: услуги по разбавлению, фильтрованию сточных вод; учет, контроль и оценка технического состояния зданий (строений) и жилых помещений.

Однако с точки зрения услуг анализ жилищно-коммунального хозяйства пока не проводится – отсутствуют необходимые статистические данные. Органы Роскомстата публикуют информацию по ЖКХ, выделяя лишь две составляющие: жилищное хозяйство и коммунальное хозяйство.

Проведенный нами анализ статистических показателей¹ подтверждает вывод о том, что для российского жилищно-коммунального комплекса характерно неэффективное государственное управление, которое, в частности, создает условия для паразитического существования предприятий комплекса за счет населения. Существующая система тарифов, которая регулируется государством, позволяет включать в платежи населения необоснованные затраты, в частности на неэффективное использование рабочей силы. Более того, статистические данные свидетельствуют о том, что производительность труда в жилищно-коммунальном хозяйстве России снижается более быстрыми темпами, чем в среднем в экономике. Это позволяет сделать вывод о том, что в этом секторе экономики система государственного регулирова-

ния менее эффективна (а точнее – более неэффективна), чем в целом по народному хозяйству.

Представляет интерес также и сопоставление уровней производительности труда в жилищном и коммунальном хозяйстве по отдельности. Согласно статистическим данным, работники жилищного хозяйства оказывают населению платных услуг более чем в три раза меньше, чем работники коммунального хозяйства при почти равной численности работающих. Иными словами, выработка конечной продукции одним работником жилищного хозяйства более, чем в три раза, ниже по сравнению с работником коммунального хозяйства. Это свидетельствует о большей неэффективности работы жилищного хозяйства России.

При этом, несмотря на такие различия в стоимостных объемах оказания услуг, среднемесячная заработная плата работников предприятий жилищного хозяйства и предприятий коммунального хозяйства почти одинакова. Более того, на практике зарплата работников жилищного хозяйства может оказаться выше зарплаты работников коммунального хозяйства, поскольку первые взаимодействуют непосредственно с населением и более охотно оказывают свои услуги, если население доплачивает наличными, которые в номинально начисленной заработной плате не отражаются и, следовательно, Роскомстатом не учитываются.

В то же время уровень образования работников коммунального хозяйства несколько выше уровня образования работников жилищного хозяйства, хотя в целом для работников предприятий жилищно-коммунального хозяйства России характерен низкий образовательный уровень. Это также является причиной более низкой эффективности работы данного сектора по сравнению с усредненными показателями развития российской экономики.

Таким образом, в России сложилась парадоксальная ситуация: создаваемые в течение десятилетий дорогостоящие основные фонды, недвижимость, определяющая уровень жизни и экономическую безопасность страны, управляются и эксплуатируются лицами, получившими знания в объеме средней школы и не имеющими представления о передовых технологиях, ресурсосбережении и пр. Отсюда – недопустимое, но, к сожалению, систематическое нарушение технологий эксплуатации столь сложных объектов

¹ См.: Румянцева Е.Е. Некоторые индикаторы развития ЖКХ России // Проблемы теории и практики управления. 2003. № 4. С. 45 - 51.

управления (например, регулярное повреждение крыш зимой во время чистки снега и льда), несоблюдение элементарных норм обслуживания жилищного фонда и пр.

Этот вывод подтверждается анализом еще одного показателя – текучести кадров. В жилищном хозяйстве она выше, в коммунальном – несколько ниже. Но в целом картина с кадровой политикой на предприятиях ЖКХ удручающая: текучесть неквалифицированных кадров крайне высокая – в жилищном хозяйстве она составляет более 50%, в коммунальном хозяйстве – около 40%. То есть фактически российский жилищно-коммунальный комплекс управляется и эксплуатируется случайными людьми, которые не заинтересованы в его сохранении.

На основе статистических данных нами были проведены расчеты, также подчеркивающие неэффективное управление жилищным фондом в России. Так, документально подтвержденная рыночная стоимость объектов жилищного фонда, приходящаяся на одного работника жилищного хозяйства (за вычетом ветхого и аварийного жилищного фонда), составляет более 700 тыс. долл. США. А с учетом того, что при заключении договоров участники сделки по купле-продаже недвижимости, как правило, занижают реальную стоимость жилого помещения, тем самым уклоняясь от налогов, фактическая рыночная стоимость объектов жилищного фонда России, приходящаяся на одного работника жилищного хозяйства, составляет более 1 млн долл. США. То есть практически случайным, временным работникам, получившим знания в размере средней школы, доверяется управление собственностью, которой могут эффективно управлять только высококвалифицированные, опытные менеджеры и которую могут обслуживать только высококвалифицированные, специально обученные рабочие кадры, специализирующиеся на обслуживании именно этих сложных технических объектов. Недостаток интеллектуального развития у исполнителей будет всегда препятствовать внедрению даже самых интересных и нужных решений. В условиях же, когда на уровне управления страной и регионами образовался дефицит в научных разработках и обоснованиях решений жилищно-коммунальных проблем, а на уровне обслуживания жилищного фонда не сформировалось группы лидеров, способной инициировать

и лоббировать продвижение каких-то прогрессивных идей, жилищно-коммунальное хозяйство страны оказалось в числе наиболее запущенных секторов экономики.

Если же предположить, что в аппарате управления российского жилищного хозяйства, так сказать в «мозговом центре», работали бы наиболее подготовленные люди, имеющие высшее образование, то на их ответственности находилась бы жилищная собственность стоимостью свыше 13 млн долл. США. Естественно, что кадры управления должны представлять, как можно сохранить и даже приумножить рыночную стоимость вверенной им в управление недвижимости, должны обладать определенной подготовкой и менталитетом, чтобы не нанести ущерб своей некомпетентностью, неспособностью реализовать комплексный подход к управлению сложной системой, отсутствием представлений о принятии превентивных мер и недопущении аварий на одном из самых дорогостоящих объектов российской экономики.

Слабость федеральных органов власти в осуществлении государственного управления жилищно-коммунальным хозяйством России сказалась и на возникновении многократных различий в тарифах на жилищно-коммунальные услуги. Так, например, в декабре 2001 г. разрыв в тарифах по оплате жилья в домах муниципального жилищного фонда составлял по регионам России 7,8 раз, по оплате эксплуатационных расходов по содержанию жилья в приватизированных квартирах – 8,4 раз, в ЖСК – 33,6 раз. Разрыв в тарифах по оплате услуг водоснабжения и канализации по регионам был равен 9,4 раз, горячего водоснабжения – 29,4 раз, отопления – 23,6 раз, электричества – 20 раз, газа сетевого – 6,8 раз, газа сжиженного – 11,7 раз¹.

Важнейшими индикаторами, характеризующими результаты реформирования жилищно-коммунального хозяйства России, являются также индексы роста тарифов на жилищно-коммунальные услуги, которые при компетентном управлении должны были бы быть меньше темпов инфляции, а также показатели финансового состояния предприятий ЖКХ: при успешном реформировании

¹ См.: Жилищное хозяйство России. 2002 / Госкомстат России. М., 2002. С. 67.

финансовое состояние этих предприятий должно было бы существенно улучшиться.

По данным Центрального Банка России, рост цен на жилищно-коммунальные услуги существенно опережает темпы инфляции в стране. Так, «цены и тарифы на платные услуги населению возросли в октябре 2004 г. по сравнению с декабрем предыдущего года на 15,7% против 20,7% в соответствующий период 2003 г. Увеличение цен на платные услуги населению превысило общий рост цен на товары, составивший 7,7%. Определенным вкладом в снижение инфляции явилось замедление роста административно регулируемых цен на услуги населению. Эти цены в октябре 2004 г. по отношению к декабрю 2003 г., по оценкам, возросли на 17,6% против 21,7% годом ранее. Тем не менее рост тарифов на жилищно-коммунальные услуги, несмотря на замедление, был значительным – 22,5% (в соответствующий период 2003 г. – 27,5%). Существенно подорожали также услуги пассажирского транспорта (на 12,9%). Тарифы на услуги связи повысились на 6,9%»¹. Таким образом, рост тарифов на жилищно-коммунальные услуги во многом оказывает влияние на темпы инфляции в стране.

Критическое состояние жилищно-коммунального хозяйства, связанное с высокой степенью износа основных фондов, определяется общей макроэкономической ситуацией, связанной с аварийно-спасательным характером ремонта основных фондов в России и хронической проблемой привлечения инвестиций, в первую очередь отечественных, в обновление основного капитала. Кризисное же финансовое состояние большинства предприятий ЖКХ является прямым следствием неэффективной системы государственного управления этой отраслью. Несмотря на завышенные тарифы на жилищно-коммунальные услуги, растущие быстрее инфляции, население практически полностью оплачивает выставленные за услуги счета (табл. 1).

¹ Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2005 год (утверждены ЦБ РФ)/Вестник Банка России. 2004. № 71.

Таблица 1

**Структура финансовых расходов
жилищно-коммунального комплекса в 2001-2002 гг., млрд руб.¹**

Наименование показателя	2001 г.		2002 г.	
	Предоставлено	Оплачено	Предоставлено	Оплачено
Объем ЖКУ, предоставленных населению	360,0	299,6	512	451,6
Бюджет:				
дотации за разницу в тарифах	126,7	108,0	180	173,6
льготы	48,0	17,0	50	26,0
субсидии населения	5,3	4,0	15	12,0
Оплата ЖКУ населением	180,0	170,6	267	240
Дефицит	-	60,4	-	60,4

Таким образом, согласно приведенным данным, населением России оплачивается лишь половина стоимости предоставленных жилищно-коммунальных услуг. В этой связи себестоимость, являющаяся обоснованием правомерности начисления именно данной суммы платежей, становится ключевой характеристикой реформирования ЖКХ. Этой проблеме посвящен параграф 2 раздела IV данной книги.

За 2002 г. убытки предприятий жилищно-коммунального хозяйства превысили 90 млрд руб. На конец 2002 г. кредиторская задолженность достигла 280 млрд руб., что на 24 млрд руб. больше, чем в начале года; дебиторская задолженность составила 185 млрд руб.² Тенденция обострения критической финансовой ситуации в ЖКХ сохранилась и в 2003-2004 гг. Так, в 2004 г. де-

¹ Практика реформы жилищно-коммунального комплекса: Аналитический доклад/Под общ. ред. С.Б.Сиваева / Фонд «Институт экономики города». М., 2004. С. 17.

² Практика реформы жилищно-коммунального комплекса... С. 18.

биторская задолженность предприятий этой отрасли достигла уже 273,2 млрд руб., кредиторская – 314,7 млрд руб.¹

В соответствии с «Порядком инвентаризации дебиторской и кредиторской задолженности предприятий и организаций жилищно-коммунального комплекса»:

«а) под дебиторской задолженностью, связанной с деятельностью по оказанию жилищно-коммунальных услуг, понимается:

зadolженность потребителей жилищно-коммунальных услуг – граждан-нанимателей жилых помещений, граждан-собственников жилых помещений, бюджетных организаций, промышленных предприятий и прочих потребителей;

зadolженность бюджетов всех уровней по финансированию предприятий жилищно-коммунального комплекса, направленного на возмещение убытков от реализации услуг по регулируемым ценам, на возмещение разницы в тарифах на жилищно-коммунальные услуги, на возмещение льгот и субсидий по оплате жилищно-коммунальных услуг, предоставленных гражданам;

зadolженность бюджета по финансированию расходов, обусловленных производственной деятельностью, не предусмотренных при формировании экономически обоснованного тарифа;

б) под кредиторской задолженностью понимается задолженность предприятиям-поставщикам и подрядчикам за поставляемые товарно-материальные ценности и выполненные работы, услуги, включая штрафные санкции. В составе кредиторской задолженности выделяется:

зadolженность организаций ЖКХ другим организациям ЖКХ за энергоресурсы и услуги;

зadolженность за энергоресурсы (электроэнергию, теплоэнергию, газ, мазут, уголь) субъектам естественных монополий (дочерним предприятиям РАО "ЕЭС России", ОАО "Газпром" и т.д.);

зadolженность иным организациям – поставщикам и подрядчикам;

зadolженность бюджетам всех уровней по налогам и сборам и начисленным пеням, штрафам;

¹ См.: Климов В. Для нас важная задача – создание нового стандарта коммунальных услуг // Строительная газета. 2004. 24 декабря.

зadolженность по платежам в государственные внебюджетные фонды: Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Фонд занятости Российской Федерации, Фонд обязательного медицинского страхования Российской Федерации, экологический, дорожные фонды»¹.

Причем ситуация такова, что предприятиям ЖКХ на протяжении объявленного срока реформирования должны значительно больше, чем они должны сами. Специалисты Института экономики города приходят к выводу, что главными причинами кризисного финансового состояния предприятий жилищно-коммунального хозяйства являются: бюджетное недофинансирование; несбалансированная политика; неэффективная деятельность самих предприятий ЖКХ².

Анализ финансовых потоков в жилищно-коммунальном хозяйстве показывает, что главным тормозом исправления критической ситуации является система бюджетного финансирования, являющаяся составной частью системы государственного управления ЖКХ. Таким образом, именно некомпетентность и непрофессионализм лиц, которым доверено государственное управление жилищно-коммунальным хозяйством и которым удается переложить все расходы, порождаемые бесхозяйственностью на плечи населения, и являются главной причиной того, что жилищный фонд России как общенациональная собственность не сохраняется и не приумножается, а обесценивается ускоренными темпами.

На основе проведенного анализа статистических индикаторов результатов реформирования жилищно-коммунального хозяйства России можно сделать выводы:

1) о целесообразности пересмотра приоритетов реформирования ЖКХ, применения более эффективных инструментов государственного регулирования, направленных на повышение эф-

¹ Приказ Госстроя РФ от 21.04.2003 г. № 142 «Об утверждении Порядка инвентаризации дебиторской и кредиторской задолженности предприятий и организаций жилищно-коммунального комплекса» // Нормирование в строительстве и ЖКХ. 2003. № 3.

² См.: Практика реформы жилищно-коммунального комплекса... С. 19.

фективности деятельности предприятий ЖКХ, а не на перекладывание всех непроизводительных затрат на плечи населения;

2) о целесообразности принятия мер, стимулирующих увеличение производительности труда каждого работника ЖКХ, повышение уровня его квалификации и сокращение численности работающих, в первую очередь в жилищном хозяйстве России, за счет отказа от услуг неквалифицированных мигрантов, принимаемых на работу на несколько месяцев;

3) о целесообразности разработки мероприятий, направленных на выравнивание уровня оплаты жилищно-коммунальных услуг в различных регионах России.

3. Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства, утвержденная указом Президента России от 28.04.1997 № 425, и ее федеральные стандарты

«Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации» как официальный курс Правительства России в сфере регулирования ЖКХ была одобрена указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 1997 г. № 425¹. Спустя месяц – 27 мая 1997 г., был принят еще один указ – «О дополнительных мерах по реформированию жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации»². В этой редакции указывалось, что Концепция должна быть реализована до 2003 г. Несмотря на то, что сроки реализации Концепции истекли и она снята с контроля, этот документ является типичным по своему содержанию и практическому воплощению. Именно поэтому его анализ приводится в данной книге.

Согласно этой Концепции, «единственным способом преодоления кризиса является изменение системы финансирования, то есть переход от бюджетного дотирования к оплате в полном объеме жилищно-коммунальных услуг потребителями при условии обеспечения социальной защиты малообеспеченных семей и экономического стимулирования улучшения качества обслуживания»³.

¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 18. Ст. 2131.

² Собрание законодательства РФ. 1997. № 22. Ст. 2568.

³ Собрание законодательства РФ. 1997. № 18. Ст. 2131.

Анализируя ситуацию, сложившуюся в 1994-1995 гг., авторы Концепции вынуждены были признать, что в 1995 г. реальные доходы населения снизились на 13%, в связи с чем рост тарифов на жилищно-коммунальные услуги, опережающий темпы инфляции, оказался для него особенно болезненным. Это обстоятельство, связанное с усугублением проблемы бедности и социальной напряженности в стране, не изменило, однако, курса, которым шла реформа системы финансирования ЖКХ. Было принято решение об увеличении срока перехода на самоокупаемость сектора с 5 до 10 лет. При этом никаких прогнозных расчетов, обосновывающих именно эту непопулярную среди большинства населения меру, в Концепции не приводится.

Провозгласив главную цель реформирования жилищно-коммунального хозяйства, разработчики Концепции, между тем, путают элементарные понятия структурно-логического подхода «цели и задачи» и, далее переходя к изложению задач, называют их «целями». Согласно Концепции, «основными целями реформирования жилищно-коммунального хозяйства являются:

обеспечение условий проживания, отвечающих стандартам качества;

снижение издержек производителей услуг и соответственно тарифов при поддержании стандартов качества предоставляемых услуг;

смягчение для населения процесса реформирования системы оплаты жилья и коммунальных услуг при переходе отрасли на режим безубыточного функционирования»¹.

Таким образом, в терминологии разработчиков главная цель реформирования представлена как «единственный способ», а задачи, обеспечивающие достижение этой цели – как «основные цели».

Если и далее применять структурно-логический подход, то в следующих разделах Концепции должны были бы быть рассмотрены планируемые результаты, оцениваемые в количественных показателях, и ресурсы, которые будут задействованы и имеются в наличии, для достижения этих результатов. Например, первая цель – обеспечение условий проживания в соответствии со стан-

¹ Собрание законодательства РФ. 1997. № 18. Ст. 2131.

дартами качества – предполагает, во-первых, разработку данных стандартов качества (или ссылку, если разработчики предполагали бы пользоваться зарубежными стандартами качества), и во-вторых, конкретные показатели роста уровня оборудованности жилых помещений ресурсосберегающими системами отопления, горячим водоснабжением, канализацией, лифтами и прочими критериями качества условий проживания. Причем достижение заложенных в Концепции показателей должно быть увязано с материально-техническими и финансовыми ресурсами, расписано по исполнителям и срокам реализации.

Вторая цель также исходит из не определенных никем стандартов качества и предполагает снижение издержек и тарифов на жилищно-коммунальные услуги. Такая цель также легко поддается количественному определению. Для этого разработчикам необходимо было бы, согласно азбуке экономического анализа, привести расчеты сложившихся издержек, затем продемонстрировать, каким образом они будут снижаться (и благодаря каким мероприятиям). И на этой основе определить прогнозные параметры снижения тарифов на жилищно-коммунальные услуги. Следовательно, и эта цель была поставлена без какой-либо проработки путей ее осуществления. Следовательно, она тоже недостижима.

Третья цель тоже включает необходимость решения актуальной проблемы – смягчения для населения процесса реформирования системы оплаты жилья и коммунальных услуг при переходе отрасли на режим безубыточного функционирования. Но никакой конкретизации того, что же авторы Концепции понимают под «смягчением» и как они видят переход отрасли на режим безубыточного функционирования, не производится.

В тексте Концепции вообще не приводится никаких расчетов, количественных оценок и т.п., кроме одного показателя – взятой «с потолка» доли платежей населения в покрытии затрат на все виды жилищно-коммунальных услуг. Вот каким предполагался рост этой доли (по годам): 1997 г. – 35%, 1998 г. – 50%, 1999 г. – 60%, 2000 г. – 70%, 2001 г. – 80%, 2002 г. – 90%, 2003 г. – 100%. Все остальные мероприятия – это лишь пожелания, благие намерения, не обеспеченные ресурсами, не имеющие никаких количественных ориентиров.

Таким образом, данная Концепция изначально не была готова для утверждения на столь высоком уровне – Президентом Российской Федерации. Ведь даже на уровне рядового научного обсуждения она не выдерживает критики. В этой Концепции, содержащей лишь хаотичный набор «правильных слов и выражений», были узаконены чисто административные, фискальные методы ущемления жизненно важных интересов населения, по сути – методы, характерные для тоталитарного государства. Причем реализация этих методов приводит, в конечном счете, к ослаблению экономической безопасности, несмотря на кажущиеся выгоды перекладывания расходов госбюджета на плечи населения. Этот путь не только не позволяет решить сложившиеся в жилищно-коммунальном хозяйстве проблемы, но и усугубляет экономический кризис, ослабляет экономическую безопасность России. Поэтому данную Концепцию следует рассматривать не только как не выдерживающий никакой критики, крайне слабый научный продукт, но и как документ, наносящий вред государственным и общественным интересам страны.

Тем не менее Концепция была утверждена в апреле 1997 г., а готовилась она в 1996 г. на основе статистических данных 1995 г. К началу 2003 г. рост доли платежей населения в покрытии затрат на все виды жилищно-коммунальных услуг был обеспечен, а вот характеристики развития жилищно-коммунального хозяйства остались теми же, положение в его отраслях не только не улучшилось, а, напротив, ухудшилось. Все это подтверждает вывод о непрофессиональном подходе к подготовке подобных документов, которые не способны консолидировать участников процесса реформирования ЖКХ – население, предприятия и государственные органы управления.

Мероприятия Концепции охватывали период до 2003 г., что позволяет в настоящее время оценить эффективность разработанных мер с позиции их практической реализации.

В первом абзаце раздела I Концепции – «Состояние и перспективы реформирования жилищно-коммунального хозяйства» – в качестве обоснования необходимости перехода на 100-процентную оплату услуг приводятся следующие характеристики развития ЖКХ:

договоры на коммунальное обслуживание заключаются формально, что не обеспечивает минимальных стандартов качества обслуживания;

реальный механизм стимулирования ресурсосбережения отсутствует;

инвестиции в коммунальное хозяйство резко снижаются;

рост износа основных фондов, снижение надежности и устойчивости систем инженерного обеспечения продолжают.

В разделе II Концепции перечислены основные пути реформирования жилищно-коммунального хозяйства. Любой редактор научного издания (не говоря уже о специалистах в области подготовки подобных государственных документов) сразу же обратил бы внимание авторов Концепции на структурные несоответствия и нелогичность изложения материала. Так, если в разделе I упомянуты сначала «единственный способ» преодоления кризиса в ЖКХ, затем – «основные цели реформирования» и «основные способы достижения указанных целей», то разделе II перечисляются направления реформирования ЖКХ, частично дословно повторяющие «способы достижения», но тем не менее сформулированные иначе.

Так, к «способам достижения» в разделе I отнесены три «совершенствования» и один «переход»:

«совершенствование системы управления (выделено мною – Е.Р.), эксплуатации и контроля в жилищно-коммунальном хозяйстве ;

переход на договорные отношения, развитие конкурентной среды (выделено мною – Е.Р.), предоставление потребителям возможности влиять на объем и качество потребляемых услуг, преимущественно конкурсный отбор организаций, осуществляющих управление жилищным фондом и его обслуживание, обеспечи-

* Авторы Концепции выделяли формулировки «способов достижения», совпадающие с «основными путями» второго раздела, что также свидетельствует об отсутствии у них элементарных представлений о программно-целевом подходе к управлению экономикой, о применении метода «дерева целей» и других известных профессиональным экономистам методов.

вающих коммунальные предприятия материалами, оборудованием и выполняющих проектно-строительные работы;

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

совершенствование системы социальной защиты населения: упорядочение существующей системы льгот, усиление адресной направленности выделяемых на эти цели средств»¹.

А «основными путями», по которым авторы проводят конкретизацию мероприятий, в разделе II названы:

демонополизация и развитие конкурентной среды;

совершенствование системы управления жилищно-коммунальным хозяйством;

обеспечение государственного регулирования и контроля;

стимулирование создания товариществ собственников жилья.

То есть еще на стадии разработки Концепции так и не удалось разобраться, что же такое «основные способы достижения целей», а что – «основные пути».

Таким образом, ни в первом, ни во втором разделах Концепции авторам так и не удалось четко структурировать цели реформирования жилищно-коммунального хозяйства. А не видя целей, точно придешь не туда, куда хотел.

Раздел III Концепции касается вопросов реформы системы финансирования ЖКХ, оплаты жилья и коммунальных услуг.

Здесь вообще не ясно, что имеют в виду разработчики Концепции. В этом разделе уже вообще не используются понятия «основных целей», «способов», «путей» и т.п. Раздел III начинается со слов: «Реформа жилищно-коммунального хозяйства предполагает...». То есть сама реформа, в целевых ориентирах которой невозможно разобраться, в первых двух разделах Концепции сама что-то предполагает, а именно:

«переход к самофинансированию организаций жилищно-коммунального хозяйства путем прекращения бюджетных ассиг-

¹ Собрание законодательства РФ. 1997. № 18. Ст. 2131.

нований на предоставление им дотаций, а также перекрестного субсидирования потребителей;

увеличение тарифов на жилищно-коммунальные услуги для населения до экономически обоснованного уровня, определяемого в основном путем конкурсного отбора организаций, предоставляющих эти услуги»¹.

Первое «предположение» реформы понятно: раз за все должно заплатить население, то бюджетные дотации можно прекратить, а заодно и так называемое «перекрестное субсидирование потребителей». А вот второе «предположение» не стыкуется с предыдущим текстом Концепции, точнее со второй «целью» раздела I – снижением издержек и тарифов на жилищно-коммунальные услуги. Видимо, Концепция готовилась разными авторами, которые между собой не успели договориться.

Представляют интерес и дальнейшие рассуждения разработчиков Концепции, приведенные в разделе III. Они отмечают, что «кризис неплатежей как граждан, так и организаций, финансируемых в основном из бюджета, не позволяет сохранить устойчивое финансирование организаций жилищно-коммунального хозяйства»². То есть авторы Концепции признают, что сложное финансовое положение предприятий ЖКХ России обусловлено в том числе и тем, что, с одной стороны, вовремя оплачивает выставленные счета не все население, а с другой стороны, не выполняет свои обязательства государственный бюджет. Но уже в следующем абзаце разработчики забывают о том, что только что написали, и предлагают «активизировать работу по сокращению задолженности организаций путем выявления неплательщиков и применения к ним штрафных санкций...»³.

В этом разделе, наконец, проясняется позиция авторов Концепции в отношении третьей «цели» реформирования – «смягчения» процесса реформирования для населения: «Особенностью нового этапа реформы жилищно-коммунального хозяйства является изменение тактики ценообразования, переход для устранения разрыва между ценами в других отраслях экономики в ре-

зультате инфляции от простого повышения тарифов на жилищно-коммунальные услуги к более плавному изменению этих тарифов, учитывающему рост реальных доходов граждан. Это позволит обеспечить наиболее безболезненный для населения переход жилищно-коммунального хозяйства к рыночной системе хозяйствования»¹. То есть если раньше было «простое» повышение тарифов, то будет уже не «простое», а более «плавное» повышение. И это более «плавное» повышение само по себе учтет рост реальных доходов граждан и станет обеспечением «наиболее безболезненного для населения перехода...». (Чисто редакционное замечание – нет такого словосочетания «более или менее безболезненного». Либо безболезненного (без болезни), либо болезненного – более или менее.) Тут же авторы попутно упоминают новую цель реформирования жилищно-коммунального хозяйства, ради которой, собственно, и будет производиться «более плавное изменение тарифов» – «переход к рыночной экономике». Чего только не придумают недоучившиеся «реформаторы», каких только целей не поставят они перед несчастным населением! Оказывается, реформирование ЖКХ задумано не ради населения, повышения его жизненного уровня, а ради процесса какого-то перехода непонятно куда.

В следующем абзаце, наконец, разрешается противоречие между повышением и одновременным снижением тарифов: «Повышение оплачиваемой населением доли затрат на содержание жилья и предоставление коммунальных услуг может быть достигнуто за счет относительного снижения самих затрат»². То есть доля затрат на оплату жилищно-коммунальных услуг будет повышена в любом случае, но чисто гипотетически она могла бы достигнута за счет снижения самих затрат. Но поскольку сами разработчики не верят в такой сценарий развития ситуации, то они более определенно прогнозируют в своей Концепции реформирования рост тарифов в ЖКХ, который следует сделать «более плавным».

Если в отношении остальных «целей, способов и путей» разработчики используют сослагательное наклонение (было бы це-

¹ Собрание законодательства РФ. 1997. № 18. Ст. 2131.

² Там же.

³ Там же.

¹ Собрание законодательства РФ. 1997. № 18. Ст. 2131

² Там же.

лесообразно), то в отношении «единственного способа преодоления кризиса» меры более чем однозначны и определены: «Необходимо регулярно пересматривать ставки оплаты жилья и тарифы на коммунальные услуги, не допуская уменьшения доли платежей населения в общем объеме финансирования затрат на предоставление жилищно-коммунальных услуг. С учетом роста реальных доходов населения продолжить увеличение доли платежей населения в покрытии издержек на эксплуатацию и развитие объектов жилищно-коммунального хозяйства»¹. В своем поправлении жизненно важных интересов населения разработчики Концепции идут значительно дальше: население должно оплачивать не только любой рост тарифов, но взвалить на себя дополнительные расходы: «Ставка оплаты жилья, предоставляемого по договору найма, в государственном и муниципальном жилищных фондах должна включать не только плату за содержание и ремонт жилья, в том числе капитальный, но и плату за его наем»².

Включено в Концепцию и предложение, противоречащее действующему законодательству: «Наниматели и собственники жилых помещений, имеющие второе жилье, отвечающее всем требованиям социальной нормы, качества и благоустройства, должны оплачивать его содержание и предоставление коммунальных услуг в полном размере»³. Используется понятие «второго жилья», хотя в российском законодательстве речь идет об расчете ставок оплаты за услуги предприятий ЖКХ исходя из социальной нормы, а не из наличия или отсутствия второго жилья. Многодетная семья может занимать две маленькие квартиры, суммарная площадь которых меньше социальной нормы, положенной для данной семьи. Но, исходя из предложения оплаты полной стоимости второго жилья, она вынуждена будет переплачивать за жилищно-коммунальные услуги. Следует заметить, что незнанием положений законодательства пользуются во многих регионах России, включая Москву и Санкт-Петербург, где начисляется повышенная ставка за услуги отопления и техническое обслуживание гражданам, имеющим второе жилье, без учета соци-

¹ Собрание законодательства РФ. 1997. № 18. Ст. 2131

² Там же.

³ Там же.

альной нормы. Поэтому данной Концепцией предпринята попытка узаконить имеющиеся нарушения, а точнее – обмануть и обчитать часть населения.

При этом разработчики Концепции не забывают и той части населения, которая имеет одно-единственное жилье. В этом случае они уже вспоминают о принятой в законодательстве социальной норме: «целесообразно установить повышенные ставки оплаты жилья, превышающего по площади социальную норму, а также тарифы на сверхнормативное потребление коммунальных услуг»¹.

То есть снова алогизм: к группе населения, которая владеет несколькими жилыми помещениями, предлагается применять повышенные ставки оплаты на основе одной методики (повышенной оплаты за второе жилье без учета социальной нормы), а к оставшейся группе населения, имеющей одно жилье, предлагается применять уже другую методику – на основе социальной нормы. Главное – собрать побольше денег с населения. А поскольку наше население в большинстве своем не может разобраться в «псевдоумностях» принимаемых документов, оно вынуждено соглашаться со всеми выставляемыми ему, в том числе и на незаконных основаниях, счетами.

Чтобы обеспечить равновесие между ударами по населению и его защитой в части оплаты жилищно-коммунальных услуг, разработчики Концепции добавили следующее: «В целях защиты прав потребителей в договорах найма и договорах на техническое обслуживание и предоставление коммунальных услуг с собственниками жилых помещений должны содержаться права и обязанности сторон, гарантирующие оплату услуг в соответствии с их реально достигнутыми объемом и качеством»². Вот и весь баланс – плати, сколько насчитаем, а взамен предлагаем написать о своих правах в договорах.

Оригинальный подход излагается в Концепции и далее в отношении мер защиты интересов населения. Причем разработчики называют чисто административные меры перекладывания на население всех законных и незаконных затрат предприятий ЖКХ

¹ Собрание законодательства РФ. 1997. № 18. Ст. 2131.

² Там же.

«рыночными принципами оплаты жилищно-коммунальных услуг»¹.

Одной из мер социальной защиты является недопущение «со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и уполномоченных ими организаций включения в экономически обоснованные тарифы затрат, связанных с монопольным положением организаций жилищно-коммунального хозяйства»². При этом какие-либо предложения о расчете затрат, связанных с монопольным положением и не связанных с ним, не приводятся. Поэтому у органов государственной власти всегда будет возможность написать в своих отчетах: «Не допускали затрат, связанных монопольным положением». Примечательно, что в разделе IV Концепции «Обеспечение социальной защиты населения» авторы так увлеклись «идеей единственного способа», что завершили этот раздел подробным описанием мер по работе с той частью населения, которая не оплачивает в срок жилищно-коммунальные услуги, в том числе путем выявления нанимателей, дела на которых передаются в суд, и организации подачи судебного иска.

В разделе V «Федеральные стандарты перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг» разработчики Концепции описали методику дальнейшего взаимодействия федерального бюджета с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, которая включает использование четырех федеральных стандартов:

Первый – федеральный стандарт социальной нормы площади жилья: 18 кв. м общей площади жилья на одного члена семьи, состоящей из трех и более человек, 42 кв. м – на семью из двух человек, 33 кв. м – на одиноко проживающих граждан.

Второй – федеральный стандарт предельной стоимости предоставления жилищно-коммунальных услуг на 1 кв. м общей площади жилья. Средний по России показатель был установлен на 1997 г. в 8,2 руб. в месяц. В постановлении Правительства России от 26 мая 1997 г. № 621 «О федеральных стандартах перехода на

новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг» он был дифференцирован по экономическим районам и в 1998 г. составлял по России в целом в среднем 9,2 руб. на 1 кв. м общей площади, а конкретно по районам: Волго-Вятскому – 6,9, Северо-Кавказскому – 7,0, Поволжскому – 7,1, Центрально-Черноземному – 7,3, Центральному и Уральскому – 7,4, Северному – 10,6, Западно-Сибирскому и Восточно-Сибирскому – 10,8, Дальневосточному – 18,7 руб. на 1 кв. м общей площади.

Постановлением Правительства России от 15 декабря 2000 г. № 965 «О федеральных стандартах перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг на 2000–2001 годы в Российской Федерации» в среднем по России этот показатель на 2000 г. был определен в 12,8 руб., на 2001 г. – 14,2 руб. С 2002 г. Госстрой РФ самостоятельно рассчитывает этот стандарт по субъектам Федерации.

Третий – федеральный стандарт уровня платежей граждан по отношению к уровню затрат на содержание и ремонт жилья, а также на коммунальные услуги. Доля платежей населения в покрытии затрат на все виды жилищно-коммунальных услуг: в 1997 г. – 35% их стоимости, в 1998 г. – 50%, в 1999 г. – 60%, в 2000 г. – 70%, в 2001 г. – 80%, в 2002 г. – 90%, в 2003 г. – 100%*. В постановлении Правительства № 965 показатели на 2000 г. и 2001 г. остались неизменными, и подчеркивалось, что стандарт используется только при расчете размера Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Федерации. Этот стандарт разрабатывается каждый год на основе методики трансфертов, данных Госкомстата и индекса потребительских цен, рассчитываемого Минэкономразвития РФ.

Многие руководители регионов посчитали, что в условиях многомесячных задержек зарплаты и низкого прожиточного минимума, не позволяющего удовлетворять даже элементарные потребности в пище и одежде, утопично рассчитывать на то, что люди к 2003 г. будут способны оплачивать жилье и коммунальные услуги по полной их стоимости. По их мнению, потребуется не менее 15 лет (в Германии на это ушло 30 лет). Позднее сроком выхода на 100% был назван 2008 г., но в марте 2001 г. Госстрой,

¹ Собрание законодательства РФ. 1997. № 18. Ст. 2131.

² Там же.

* Об этом см. с. 29 настоящего издания.

отвечающий за проведение жилищно-коммунальной реформы, вернулся к 2003 г.

Некоторые эксперты считают, что страна реально перейдет на самофинансирование жилищно-коммунального хозяйства тогда, когда этой отрасли из бюджета перестанут перечисляться деньги, поскольку федеральные стандарты установлены «от достигнутого» – исходя из расходов, сложившихся в регионах.

Четвертый – максимально допустимая доля собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном семейном доходе в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг. В 1997 г. она составляла 16%, в 1998 г. – 18, в 1999 г. – 19%, в 2000 г. – 20%, в 2001 г. – 22%, в 2002 г. – 23%, в 2003 г. – 25%. В постановлении № 965 показатели на 2000 и 2001 гг. остались неизменными.

Этот стандарт вызывает особенно резкую критику. Опровергаются уверения правительства в том, что малоимущие граждане не только не пострадают, но даже выиграют. Увеличение допустимой доли расходов на жилье до 25% (причем только по социальной норме), отмечают эксперты, ударит как раз по наименее защищенным слоям населения, которые уже находятся на грани бедности. Для них главное не в том, сколько заплатить, а сколько после этого останется на все остальное, прежде всего на еду. В советские времена на питание уходило 36% семейного бюджета, в 1996 г. – 47,2% (в США те, кто живет вдвое ниже официальной черты бедности, тратят на питание 30–33% доходов, а живущие на уровне бедности – 20%).

Ссылки на то, что в семейных расходах россиян квартплата занимает слишком незначительное место, несостоятельны. Эксперты настаивают: нужно рассматривать не отдельно квартплату, а все потребительские расходы семьи (на продукты питания, одежду, обувь, квартиру). При таком методе расчета получается, что у нас на товары первой необходимости уходит 65% семейного бюджета (в странах Латинской Америки – 62%). Поэтому при сохранении прежней структуры цен доля затрат на содержание жилья в семейном доходе не может превышать 20%.

В пользу такого вывода говорят и составляющие квартирных счетов в России и за рубежом. Отдавая 20–25% своего дохода за жилье, средний американец на самом деле платит более чем за 50 кв. м в среднем на человека и при этом не только за то, что в России традиционно включается в квартплату (содержание жилья, ремонт, коммунальные услуги). За рубежом арендатор оплачивает собственнику стоимость ипотеки, страховки плюс всю «начинку» квартиры – вплоть до постельного белья, штор, чистящих и моющих средств, туалетной бумаги. Если вычесть все эти затраты и оставить лишь российские составляющие, то арендатору в США жилье обходилось бы в 10–12% семейного дохода (во Франции – 10%, в Швеции – 12,5%). В 1997 г. россияне расходовали на оплату жилья в среднем около 7% семейного бюджета, в 2000 г. – 8%. Установив планку в 25%, Россия окажется далеко позади развитых стран. Поэтому раздаются предложения: не подниматься выше 15% совокупного дохода.

Что же касается последнего, шестого раздела «Этапы реализации Концепции», то мероприятия этих этапов не были осуществлены. Если говорить конкретно о каждом этапе, что получается следующая картина.

На первом этапе, в 1997 – 1998 гг.:

- не были разработаны нормативно-правовая база и кредитно-финансовые механизмы реализации Концепции;

- не было проведено разгосударствление эксплуатационных организаций;

- не были сформированы подходы к отбору на конкурсной основе управляющей и обслуживающей организации для эксплуатации государственного и муниципального жилищных фондов;

- не были обеспечены контроль обоснованности и уровня тарифов на предоставление жилищно-коммунальных услуг с учетом реализации программы снижения затрат на их предоставление;

- не были введены методы антимонопольного регулирования при установлении тарифов на услуги предприятий – естественных монополистов;

- не были дифференцированы ставки оплаты жилья в зависимости от его качества и местоположения;

не была монополизирована деятельность организаций жилищно-коммунального хозяйства;

не было осуществлено организационное и методическое содействие массовому созданию товариществ собственников жилья, включая помощь в обучении кадров;

не был произведен переход к установке индивидуальных приборов учета и регулирования потребления воды, газа и других энергоресурсов в жилых домах-новостройках, реконструированном или капитально отремонтированном жилье.

На втором этапе, в 1999 – 2000 гг., не были решены задачи первого этапа, а также:

не удалось довести долю государственного и муниципального жилищных фондов, обслуживаемых на конкурсной основе, до 100% и ввести в широкую практику выбора на конкурсной основе управляющей организации в государственном и муниципальном жилищных фондах;

не удалось разработать методологию технико-экономических обоснований и инвестиционных проектов для привлечения организациями коммунального хозяйства средне- и долгосрочных кредитных ресурсов на развитие объектов инфраструктуры.

На третьем этапе, в 2001 – 2003 гг., не были решены задачи первого и второго этапов, а также:

не была обеспечена обязательная установка в жилых домах индивидуальных приборов учета и регулирования потребления воды, газа и других энергоресурсов;

не произошло широкого внедрения механизма привлечения кредитных средств для развития городской жилищно-коммунальной инфраструктуры с использованием различных источников инвестирования;

не были созданы товарищества собственников жилья как преобладающая форма управления многоквартирными жилыми домами.

Таким образом, государственные органы сочинили Концепцию сами для себя, утвердили ее указом Президента России, но то, что они наметили в самой скромной форме, так и не реализовали. Причем речь идет не об одном-двух годах, а об уже прошедшем восьмилетнем периоде, за который не произошло ни одного (!)

позитивного изменения. Налицо победа коррупции, анархии и беспхозяйственности – верных спутников неэффективного государственного управления.

В этой Концепции, как и в других документах по реформе, нет даже ориентировочных оценок ее социально-экономических последствий. Пессимистично настроенные эксперты предостерегают: повышение платы за жилищно-коммунальные услуги приведет к уменьшению расходов на питание и, значит, к его ухудшению. Это скажется на сельскохозяйственном комплексе. И не только на нем. Поскольку качество питания уже оставляет желать лучшего, дальнейшее его ухудшение чревато падением успеваемости в школах, ростом заболеваний и расходов на здравоохранение. Возрастет преступность, в том числе детская, придется увеличить расходы на борьбу с ней. Вырастут затраты на строительство и обслуживание ночлежек для бездомных. О том, что это не просто панические настроения, свидетельствует мировой опыт. В США во время первого срока своего президентства Р. Рейган на 30% сократил выделение средств из бюджета на социальные программы. Но в наименьшей степени (всего на 4%) была сокращена программа субсидирования жилья. Тем не менее, в результате резко возросло число бездомных, 40% которых составили дети.

В постановлении № 965 органам власти субъектов Федерации рекомендовано исходить из федеральных стандартов при расчете минимального размера средств бюджета муниципального образования, направляемых на покрытие расходов предприятий и организаций жилищно-коммунального хозяйства, а также увязывать изменения в системе оплаты населением жилищно-коммунальных услуг с уровнем доходов и мерами по социальной защите малообеспеченных категорий граждан, снижением издержек производства этих услуг и повышением качества обслуживания потребителей.

Федеральные стандарты носят рекомендательный характер и учитываются только при подсчете трансфертов субъектам Федерации, которые вольны сами решать, поднимать или нет оплату жилищно-коммунальных услуг. В качестве «кнута» при переходе регионов на федеральный стандарт по тарифам на ЖКУ с 1998 г.

использовалась угроза снижения вдвое межбюджетных трансфертов. Разницу между собственными и федеральными стандартами региональным властям приходится покрывать из региональных источников, что должно сделать губернаторов более законопослушными. Но это касается в основном дотационных регионов.

4. Предложения СПС и РДП «Яблоко» по реформированию жилищно-коммунального хозяйства

В данном параграфе не случайно анализируются программы развития жилищно-коммунального хозяйства, представленные партиями, не прошедшими в Государственную Думу четвертого созыва. Изучение данных программ, во-первых, не затрагивает интересы действующих политических сил и, следовательно, может проводиться абсолютно непредвзято; и, во-вторых, оно показывает, что политическая жизнь в России полностью оторвана от серьезной экономической науки, а политические партии пользуются всем имеющимся у них арсеналом средств, не стесняясь выносить на суд широкой общественности научно незрелые документы.

Программа развития ЖКХ России, разработанная Союзом правых сил

Программа развития жилищно-коммунального хозяйства России, разработанная Союзом правых сил, опирается на Концепцию реформы жилищно-коммунального хозяйства, одобренную Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 1997 г. № 425 «О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации», и не только опирается, но и дословно заимствует из нее некоторые положения.

В разделе 1 этой программы – «Общие положения» – цитируются «основные цели» и «основные способы достижения указанных целей» Концепции; в разделе 4 – «Реформирование системы финансирования жилищно-коммунального хозяйства и оплаты жилищно-коммунальных услуг» – цитируются фрагменты Концепции, связанные с изложением позиции ее разработчиков

по оплате жилья и коммунальных услуг и по обеспечению социальной защиты населения.

Таким образом, 12% текста программы СПС по развитию ЖКХ – это беззастенчиво переписанные фрагменты Концепции, утвержденной указом Президента России. Только в предложении, посвященном переходу от простого повышения тарифов к более плавному, авторы программы СПС опустили слово «простое».

Сам по себе факт заимствования некрасив и некорректен. В российской законодательческой практике принимается много противоречивых, демагогических, не подкрепленных обоснованиями и расчетами документов, но «перекачка» текста из одного документа в другие практически исключена.

Кроме того, те фрагменты текста, которые заимствованы из Концепции, свидетельствуют о том, что у разработчиков программы СПС тоже имеются проблемы с применением структурно-логического подхода к решению сложных экономических проблем, поскольку взяты те же «цели и способы». Кроме того, авторы программы СПС по развитию ЖКХ не задумались о мерах социальной защиты населения, а всю свою энергию направили на поиск решений проблемы монополизации и развития конкуренции на рынке жилищно-коммунальных услуг. Этот факт говорит о том, что целью написания данной программы была не защита интересов населения, а использование факта ее подготовки для укрепления политического имиджа СПС.

Таким образом, представления СПС и разработчиков Концепции относительно целей проведения реформы жилищно-коммунального хозяйства, внедрения системы оплаты жилищно-коммунальных услуг (включая заблуждения относительно повышенной платы за второе жилье и включения затрат на капитальный ремонт) и социальной защиты населения (когда и те и другие говорят и о работе с должниками, и о передаче исков на них в суд) совпадают.

Учитывая, что Концепция по своей форме и содержанию научно несостоятельна, можно сделать вывод о том, что программа СПС тоже не может рассматриваться как комплексный документ, рассчитанный на три года реализации. Более того, и назвать данный материал программой неуместно, так как в нем нет никаких

количественных расчетов, отсутствует полнота рассмотрения проблемы, не выдержана структура, характерная для программных документов – актуальность проблемы, необходимость ее решения программными методами, цели и задачи, ресурсы, результаты, механизм реализации. Вместо этого в материале, названном «Программой» и содержащем многочисленные повторы, изложены представления разработчиков о введении ряда мер государственного регулирования. К ним в первую очередь относятся:

реформирование существующих органов управления жилищно-коммунального хозяйства на местном уровне;

принятие мер по созданию множества субъектов хозяйствования различных форм собственности в сфере заказа (управления) и предоставления жилищно-коммунальных услуг;

завершение перехода к договорным отношениям между заказчиком и поставщиком жилищно-коммунальных услуг;

организация управления и обслуживания муниципальной собственности и выполнения муниципальных заказов на конкурсной основе;

организация информационного обеспечения мероприятий, в том числе через средства массовой информации.

В рассматриваемой программе сформулированы основные требования СПС к реформированию отраслей ЖКХ:

комплексный подход к решению задач структурной перестройки отрасли;

дифференцированный подход к осуществлению мероприятий по демополизации, исходящий из того, что жилищно-коммунальное хозяйство является сложным хозяйственным комплексом, включающим в себя ряд подотраслей, существенно отличающихся как по технологии производственных процессов, так и по процедуре предоставления услуг;

ориентация на обеспечение максимально возможной конкуренции хозяйствующих субъектов, а также на защиту прав и интересов потребителей жилищно-коммунальных услуг;

отсутствие дискриминации по отношению к каким-либо формам собственности как на жилищный фонд и объекты коммунального назначения, так и на предприятия жилищно-коммунального хозяйства;

мониторинг взаимосвязи проводимых преобразований и качества, надежности и экологической безопасности услуг жилищно-коммунального хозяйства;

обеспечение гласности проводимых мероприятий и их результатов.

Как можно видеть, требование обеспечения интересов населения отсутствует.

При рассмотрении проблемы демополизации и развития конкуренции отраслей жилищно-коммунального хозяйства в программе СПС по реформе ЖКХ предлагается дифференцированный подход, предполагающий применение различных принципов в управлении следующими четырьмя группами подотраслей:

1) подотрасли потенциально конкурентные;

2) подотрасли естественных локальных монополий;

3) подотрасли, сочетающие в себе элементы потенциально монопольных и потенциально конкурентных структур;

4) подотрасли с достаточно хорошо развитыми рыночными отношениями.

Следует отметить, что подобное рассмотрение жилищно-коммунального хозяйства как единого комплекса отличается от сложившегося в действующем законодательстве фрагментарного представления, где мероприятия по реформированию отраслей ЖКХ касаются только предприятий, предоставляющих жилищно-коммунальные услуги и дотируемых из государственного бюджета.

При этом, проводя различие между данными группами подотраслей, авторы программы рассматривают только один аспект данной проблемы: в какой подотрасли может проводиться конкурсный отбор поставщиков услуг, а в какой – нет. Такого рассмотрения проблемы явно недостаточно.

Комплексный подход к анализу экономической ситуации в жилищно-коммунальном хозяйстве России означает не только констатацию отличий его отраслей по степени демополизации, но и анализ всех финансовых взаимоотношений с бюджетом – потоков дотаций предприятиям и потоков налоговых поступлений от предприятий ЖКХ. Если жилищно-коммунальный комплекс представить в виде коммерческого предприятия, то получится, что од-

ни цеха этого предприятия работают прибыльно и даже сверхприбыльно (например, предоставляющие ритуальные услуги), а другие цеха – убыточно. И, как в любом бизнесе, происходит перераспределение прибыли от сверхприбыльных цехов к убыточным, что и обеспечивает в целом безубыточную работу предприятия.

В программе СПС вообще не приводится никакого анализа и нет никаких предложений в части взаимоотношений предприятий жилищно-коммунального хозяйства с бюджетом, что тем более удивительно, поскольку для членов СПС не составляет труда получить данные по структуре государственного бюджета с тем, чтобы проанализировать, сколько же предприятия ЖКХ платят в государственный бюджет и сколько получают из него.

Так же и в отношении населения: корректно ли вообще поднимать вопрос о том, что для государственного бюджета финансирование отраслей жилищно-коммунального хозяйства – тяжелая ноша? Ведь государственный бюджет – не манна небесная, а инструмент, который формируется за счет налогоплательщиков, всего населения для перераспределения национального дохода в целях интересов общества в целом. То есть недопустимо по сути противопоставление интересов государственного бюджета и интересов населения. Государственный бюджет создается на средства населения – физических и юридических лиц, и он должен работать в его интересах. Если общественные интересы в данной экономической ситуации требуют оказания финансовой поддержки ряду отраслей (не только ЖКХ, но и сельскому хозяйству), и данное решение научно обосновано, то государственный бюджет как инструмент управления экономикой и обществом должен выполнить эту функцию.

Однако в программе СПС, как уже отмечалось, излагается идея, содержащаяся в официальной Концепции, о противопоставлении интересов госбюджета интересам населения, но никаких научных доказательств в этой связи не приводится.

Отсутствие расчетов не позволяет оценить экономическую целесообразность включенных в программу предложений. Очевидно, что свою недоработку должны исправить сами ее авторы, приведя более веские аргументы к своим предложениям. Напри-

мер, вызывает сомнение идея о том, что создание конкурентной среды в жилищной подотрасли, которое зависит от эффективного разделения функций между собственниками жилищного фонда (или организациями, уполномоченными выступать от лица собственника), управляющими компаниями и подрядными жилищными организациями, будет способствовать повышению эффективности функционирования жилищно-коммунальному хозяйству России.

Авторы так увлекаются своей идеей управляющих компаний, что предлагают и товариществам собственников жилья тоже обращаться к услугам этих компаний. Во-первых, управляющая компания управляет недвижимостью небесплатно. Более того, чем выше уровень профессионализма работников управляющей компании, тем выше будет цена ее услуг. То есть само по себе введение дополнительного звена в управлении жилищным комплексом приведет не к стабилизации или снижению, а повышению платы за жилье. Во-вторых, никто лучше самих жильцов не будет управлять их недвижимостью и соблюдать их интересы. И уж совсем непонятно, для чего, создав товарищество собственников жилья для управления своим домом, жильцы будут еще обращаться к управляющим компаниям? Товарищество собственников жилья само должно быть способным осуществлять договорные отношения с поставщиками коммунальных услуг. Про цену вопроса в программе не говорится, а без оценки стоимости услуг управляющих компаний теряет смысл обсуждение данного вопроса.

Вообще следует сказать, что в программе не только не высказано новых идей в защиту интересов населения, но нет ни слова об эффективности функционирования жилищно-коммунального хозяйства. Описывается гипотетическая, умозрительная модель создания конкурентной среды вне связи с потребителями жилищно-коммунальных услуг и базового понятия экономики – эффективности: эффективности государственного управления, эффективности местного самоуправления, эффективности деятельности предприятий ЖКХ, эффективности предлагаемых программой мер.

Таким образом, данный вариант программы СПС по реформе ЖКХ не может рассматриваться как научно обоснованный взгляд

на решение запущенных проблем российского жилищно-коммунального хозяйства. Вместе с тем, используя предложение авторов программы рассматривать реформирование ЖКХ комплексно и дифференцированно, можно, исходя из нового понимания структуры жилищно-коммунального комплекса, предложить следующие методологические подходы к разработке новой, социально ориентированной и научно обоснованной концепции проведения жилищно-коммунальной реформы.

1. Отказаться от противопоставления интересов государственного бюджета и населения. Эти интересы не должны противопоставляться, а должны совпадать.

2. Снять в связи с этим не обоснованный никакими расчетами лозунг перехода на 100-процентную оплату жилья и коммунальных услуг.

3. Использовать результаты анализа взаимных финансовых потоков между бюджетами всех уровней и предприятиями жилищно-коммунального хозяйства при обосновании целесообразности сохранения и уровня дотирования предприятий ЖКХ.

4. Включить в анализ макроэкоэффективности жилищно-коммунального комплекса России все его составляющие: жилищное, коммунальное хозяйство, бытовые и ритуальные услуги.

5. Строить прогноз макроэффективности ЖКХ России с учетом внедрения современных ресурсосберегающих технологий на этапе строительства жилья.

Предложения партии «Яблоко» по реформированию жилищно-коммунального хозяйства

Предложения по реформированию ЖКХ России, выдвигаемые РДП «Яблоко», удивляют своей легкомысленностью. РДП «Яблоко» предлагает меры финансового плана, не подтвержденные никакими фактическими и прогнозными расчетами. Например, предлагается освобождение от налогов частных предприятий, не являющихся монополистами и занимающихся исключительно эксплуатацией и ремонтом жилого фонда и обслуживанием муниципальных инженерных коммуникаций, на три года, а в дальнейшем – предоставление им налоговых льгот на пять лет. Предлагая

подобную меру, ее авторы должны бы ли бы указать, сколько, по их оценке, предприятий, занимающихся исключительно эксплуатацией и ремонтом жилого фонда и обслуживанием муниципальных инженерных коммуникаций, не являются монополистами в настоящее время, сколько они платят суммарно налогов в государственный бюджет. И каков будет эффект от данной меры, если их освободить от налогов (и каких налогов – ведь малые предприятия и так получили существенные налоговые послабления); сколько будет предприятий через год, два, три, пять лет; как улучшится качество эксплуатации и ремонта жилищного фонда и т.д.

То же касается и второго предложения – снижения наполовину тарифов на коммунальные услуги сроком на пять лет для товариществ собственников жилья, ЖСК и других форм коллективного домовладения и домоуправления. Ведь эта часть жилищного фонда не будет в результате принятия данной меры наполовину меньше потреблять коммунальных услуг. Значит, бюджеты всех уровней должны будут покрыть образующийся дефицит финансирования. Количество ЖСК и других подобных форм известно, тарифы на коммунальные услуги тоже известны. Значит, в принципе, несложно было бы и посчитать, сколько недополучат коммунальные предприятия за пять лет и сколько потребуется дополнительных дотаций (плюс к существующим) из государственного бюджета. Учитывая, что государство систематически не выполняет свои обязательства по компенсации предприятиям коммунального сектора всех установленных законодательством льгот, то вряд ли ситуация изменится в лучшую сторону при увеличении финансовой нагрузки на государственный бюджет. Следовательно, кризисное положение коммунального сектора экономики только усугубится: коммунальные предприятия ухудшат свои финансовые показатели, их модернизация отодвинется на еще более неопределенный срок, качество предоставляемых услуг из-за отсутствия «живых денег» еще более снизится и т.д. Но зато, по предложению «яблочников», вырастет число товариществ собственников жилья...

Такие же соображения касаются и третьего финансового мероприятия – снижения на три года тарифов на коммунальные ус-

луги для граждан, установивших счетчики, на 75%. По расчетам экспертов, установка счетчиков сама по себе будет способствовать снижению оплаты коммунальных услуг, так как нормативы потребления тепла и воды завышены при установлении тарифов. Поэтому при установке счетчиков коммунальные предприятия потеряют значительную часть финансирования своих затрат, да плюс еще предложение о снижении на три четверти тарифов... И здесь не учтены интересы поставщиков услуг, без которых успех реформы ЖКХ невозможен.

Предлагаются еще две меры: обязательный аудит монополистов и открытые конкурсы на право управления монополиями. Тоже непроработанные предложения – а почему сейчас не проводится аудит и открытые конкурсы? Что мешает их проведению? Какие нужно предпринять шаги, чтобы ввести эти меры? Какие принять нормативные правовые документы, кто конкретно и как часто будет проводить аудит и самое главное – для чего эти меры предлагаются, какой социально-экономический эффект они содержат в себе? Ответа на эти вопросы не дается. Вместо них предпринимаются нападки на действия Правительства России и даются мрачные прогнозы: если эти меры не принять, то возможно замерзание большей части страны. А если их принять? Замерзание большей части страны все равно будет обеспечено, так как платежи коммунальным предприятиям благодаря таким мерам необоснованно сократятся. Население будет меньше платить, но зимой будет замерзать.

Заслуживает комментария и план первоочередных мер по выводу ЖКХ России из кризиса, дополняющий названные выше пять мер. Всего он содержит 14 групп мероприятий на 2003-2004 гг. Предлагалось в январе 2003 г. срочно перечислить из федерального бюджета средства на ликвидацию коммунальных катастроф в ряде регионов. Такой подход РДП «Яблоко», ежегодно участвовавшей в обсуждении структуры государственного бюджета, удивляет своей некорректностью. В условиях процветания коррупции на что только деньги из федерального бюджета не перечисляются! Но между перечислением средств и ликвидацией последствий катастроф отсутствует прямая связь. Если бы разработчики этого плана применили профессиональный подход, то

речь бы шла о разработке и реализации инвестиционных проектов по ликвидации катастроф с четкими входными и выходными параметрами – конкретные объемы работ, их стоимость, исполнители и сроки реализации, механизм финансирования, социально-экономическая эффективность. Без такого подхода к рациональному использованию средств федерального бюджета данное предложение «яблочников» срочно перечислить деньги выглядит, как предложение по «разбазариванию» средств налогоплательщиков.

Не менее легкомысленным выглядит и еще одно предложение: по отмене постановлений и программ Правительства России об ускоренных темпах перехода к 100-процентной оплате коммунальных услуг населением. РДП «Яблоко» за три срока работы в Государственной Думе должна была бы стать очень компетентной и профессиональной партией, в деталях разбирающейся в российской законотворческой практике. Стоит ли напоминать, что не одно Правительство России принимает постановления и программы. Например, Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации, на основе которой и происходит реформирование ЖКХ России, утверждена указом Президента. Кроме того, действующие нормативные правовые акты, посвященные реформированию ЖКХ России, состоят не из одной фразы – «перейти на 100-процентную оплату коммунальных услуг». В них имеются и другие положения, в частности система федеральных стандартов, по которой федеральный бюджет финансирует регионы. Отменить-то можно все программы и постановления, «до основания разрушить, а потом...»? Что делать потом, «Яблоко» не говорит...

Зато в марте 2003 г. дается задание Правительству России о принятии методики расчета региональных стандартов дотирования ЖКХ за счет средств федерального бюджета. При этом никаких вариантов методики не предлагается. То есть «яблочники» сами свои многочисленные идеи проработать не могут и перекладывают их проработку на плечи правительства.

В апреле 2003 г. снова предлагается принять законы и постановления, касающиеся, например, упрощения порядка получения субсидий для малоимущих. Иными словами, разбираться в

существующем порядке «яблочникам» некогда, вот и перекладывают всю тяжесть решения проблем на одни и те же законы и постановления... Государственная Дума и без того принимает их чрезвычайно много, без какого-то тщательного анализа, согласования, чисто формально, для отчета о своей работе перед избирателями по главному показателю – количеству принятых законов. В непоследовательном российском законодательстве теперь отсутствует даже единая терминология, не говоря уже об эффективности принимаемых мер государственной бюджетной политики и целесообразности принятия тех или иных законов.

Все последующие мероприятия рассматриваемого плана тоже связаны с принятием законов и постановлений. А принимая их внимание «убедительность» и «красноречивость» публичных выступлений «яблочников», как и представителей Союза правых сил, относительно их «новых» предложений и даже «программ» реформирования жилищно-коммунального комплекса России, напрашивается вывод о том, что современная российская политика тесно связана с демагогией и показухой, но никак не связана с профессионалами из юридической и экономической науки. Значит, и на современном уровне развития российское общество позволяет паразитировать на себе своим избранным, не разбирающимся даже в тонкостях той работы, для выполнения которой их избирали, не говоря уже о защите интересов большинства населения.

РАЗДЕЛ II. СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА РОССИИ

1. Уровень обеспеченности российского населения жильем и состояние жилищного фонда России

Жилье является важнейшим элементом семейной собственности, определяющим фактором имущественного статуса семьи. В настоящий момент в России в условиях обесценения сбережений жилье для многих семей осталось единственным ценным имуществом, стоимость которого тесно связана с уровнем комфорта и наличием коммунальных удобств.

Проблема обеспеченности семей жильем стала весьма острой в связи с его приватизацией и развитием рыночных отношений в этой области. Актуальность этой проблемы связана, прежде всего:

- со значительным сокращением ввода нового жилья и его бесплатным предоставлением;

- с низким уровнем доходов основной массы семей;

- с ростом тарифов на жилье и жилищно-коммунальные услуги;

- с необходимостью капитального ремонта жилищ и его проведении в условиях обесценения накопленных для этих целей фондов;

- с необходимостью срочного решения жилищных проблем семей, оказавшихся в экстремальных условиях (беженцы, вынужденные переселенцы, бомжи, а также офицеры, вышедшие в отставку, военнослужащие и их семьи).

В целях «ретуширования» отчетных данных, фактически характеризующих эффективность государственного регулирования строительства и жилищно-коммунального хозяйства в России, используется более расширенное понятие – не «жилье», а «жилищный фонд». Согласно Закону РФ от 24.12.1992 № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики»¹, жилищный фонд – совокупность всех жилых помещений независимо от форм собст-

¹ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 3. Ст. 99.

венности, включая жилые дома, специализированные дома (общежития, гостиницы – приюты, дома маневренного фонда, жилые помещения из фондов жилья для временного поселения вынужденных переселенцев и лиц, признанных беженцами, жилые помещения из фонда жилья для временного поселения граждан, утративших жилье в результате обращения взыскания на жилое помещение, которое приобретено за счет кредита банка или иной кредитной организации либо средств целевого займа, предоставленного юридическим лицом на приобретение жилья, и заложено в обеспечение возврата кредита или целевого займа; специальные дома для одиноких престарелых, дома-интернаты для инвалидов, ветеранов и другие), квартиры, служебные жилые помещения, иные жилые помещения в других строениях, пригодные для проживания.

В структуре жилищно-коммунального хозяйства жилищный фонд является базовым системообразующим элементом, вокруг которого формируется остальная инфраструктура, связанная с его эксплуатацией и обслуживанием людей, в нем проживающих.

Согласно данным Госкомстата России, в 2001 г. на одного жителя страны в среднем приходилось 19,5 кв. м жилья по сравнению с 19,3 кв. м в 2000 г., 19,1 кв. м – в 1999 г., 18,8 кв. м – в 1998 г., 18,6 кв. м – в 1997 г. и 16,8 кв. м – в 1992 г. Тем самым за 1992-2001 гг. обеспеченность россиян жильем (в расчете на одного жителя) увеличилась на 16%. Общий объем жилищного фонда вырос при этом на 13% (разница объясняется сокращением численности населения страны). Если в 1990 г. весь жилищный фонд России составлял 2 425 млн кв. м., то к 1997 г. он увеличился до 2 710 млн кв. м., к 1998 – до 2 738 млн кв. м., к 1999 – до 2 761 млн кв. м., к 2000 – до 2 787 млн кв. м., к 2001 г. – до 2 818 млн кв. м.¹

Госкомстат России фактически представляет в своих публикациях данные, искажающие реальное состояние дел. Так, в таблице 7.40 Российского статистического ежегодника² по всем

¹ См.: Жилищное хозяйство России. 2002 / Госкомстат России. М., 2002. С. 87.

² См.: Российский статистический ежегодник: Статистический сборник/Госкомстат России. М., 2001. С. 200.

представленным показателям, характеризующим жилищные условия населения за 1970-2000 гг., отмечается устойчивый рост площади жилищ, приходящейся в среднем на одного жителя как в городской, так и в сельской местности (график 1); доли приватизированных жилых помещений (в 1990-2000 гг.); обеспеченности населенных пунктов (отдельно городов, поселков городского типа и сельских населенных пунктов) водопроводом и канализацией и снижение удельного веса числа семей, состоявших на учете для получения жилья, в общем числе семей.

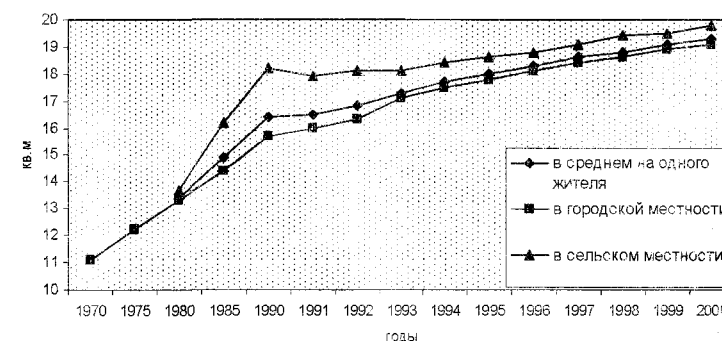


График 1. Площадь жилищ, приходящаяся в среднем на одного жителя (на конец года), всего и в том числе – в городской и сельской местности

Искажение реальной картины связано с использованием методик, ориентированных на завышение публикуемых отчетных показателей. Например, площадь жилищ, приходящаяся в среднем на одного жителя, не отражает фактическую обеспеченность населения жильем, поскольку в понятие «жилищного фонда» в настоящее время включается не только жилье, но специализированные дома (общежития, гостиницы-приюты, дома маневренного фонда, жилые помещения из фондов жилья для временного поселения вынужденных переселенцев и лиц, признанных беженцами, специальные дома для одиноких престарелых, дома-интернаты

для инвалидов, ветеранов и другие), квартиры, служебные жилые помещения и иные жилые помещения в других строениях, пригодные для проживания.

В отчет Госкомстата России о жилищном фонде страны за 2001 г. включались временно пустующие по каким-либо причинам (ремонт, переоборудование и т.д.) жилые здания (дома), бараки, жилые дома из сборно-щитовых и каркасно-засыпных конструкций, пустующие (бесхозные) дома или дома в которых постоянно никто не проживает. В отчете же за 1999–2000 гг. они не упоминались.

В результате же пересчета на пригодное к проживанию жилье уровень обеспеченности на душу населения не жилищами, а жильем снизился бы с 19,3 кв.м в 2000 г. до 8-9 кв.м, что, безусловно не осталось бы незамеченным и привлекло бы внимание не только науки, но и общественности. «Отретушированные» же данные никакой сенсационной информации не несут и не привлекают особого внимания к данной проблеме.

Итак, понятие «жилищного фонда» год от года расширяется, что определяет несопоставимость данные за разные годы. На основании этого можно сделать вывод о том, что ответственность за неэффективное реформирование жилищно-коммунального комплекса в России лежит, в том числе, и на Госкомстате России, искажающем реальную картину и публикуящем приукрашенные статистические данные.

Учитывая столь существенные расхождения между реально сложившейся в жилищной секторе картиной и «бумажной» отчетностью Госкомстата, представляется целесообразным ставить вопрос о пересмотре действующих методик расчета официальных статистических данных, в частности путем публикации данных о жилом (не жилищном) фонде по следующей классификации:

непригодное для проживания жилье – ветхое, находящееся в аварийном состоянии и/или экологически опасное;

временное непригодное для проживания жилье – нуждающееся в капитальном ремонте;

пригодное для проживания жилье.

При анализе среднедушевого уровня обеспеченности следует учитывать и тот печальный факт, что численность населения в

России с каждым годом уменьшается, а показатель имеющихся жилищ (включая ветхие), по отчетным данным Госкомстата России, только растет, в том числе и поэтому происходит рост уровня обеспеченности российского населения жилищами.

Жилищный фонд может быть оборудован:

водопроводом, если внутри дома имеется распределительная сеть водопровода, в которую вода поступает централизованно из водопровода или артезианской скважины; жилищный фонд, не оборудованный водопроводом, не может быть оборудован канализацией; при этом площадь, оборудованная канализацией, не должна превышать площади, оборудованной водопроводом;

канализацией, если внутри имеется канализационное устройство для стока хозяйственно-фекальных вод в уличную канализационную сеть или поглощающие колодцы, местный отстойник;

центральным отоплением независимо от источника поступления тепла – от ТЭЦ, промышленной котельной, квартальной, групповой, местной котельной, АГВ, индивидуального котла заводского изготовления или котла, вмонтированного в отопительную печь, или других источников тепла;

газом, как сетевым (природным), так и сжиженным, включая газовые баллоны, при наличии установленной напольной газовой плиты;

горячим водоснабжением от специальных водопроводов, подающих в жилые помещения горячую воду для бытовых нужд проживающих, централизованно или от местных водонагревателей;

ваннами (душем) независимо от способа поступления горячей воды (система горячего водоснабжения): централизованного, от местных водонагревателей (местной котельной, АГВ, индивидуального котла заводского изготовления или котла, вмонтированного в отопительную печь, или от других источников тепла), газовой (дровяной) колонки; площадь, оборудованная ваннами, но не имеющая канализации, не считается оборудованной данным видом нагрева);

напольными электроплитами при наличии установленной напольной электрической плиты.

Кроме того, жилые дома различаются по наличию либо отсутствию мусоропровода и лифтов.

Госкомстат же в своем статистическом ежегоднике публикует данные только по двум показателям, согласно его методике характеризующим уровень жизни российских граждан, – обеспеченности водопроводом и обеспеченности канализацией.

Замечание о непригодности действующих методик Госкомстата России относится к показателю уровня благоустройства населенных пунктов, в который включается максимально возможное число инженерных сетей, отражаемых в документации, в т.ч. находящихся в бездействии (например, в состоянии ремонта). Но даже с учетом этого уровень жизни сельского населения по показателю обеспеченности водопроводом и канализацией по-прежнему остается крайне низким (график 2).

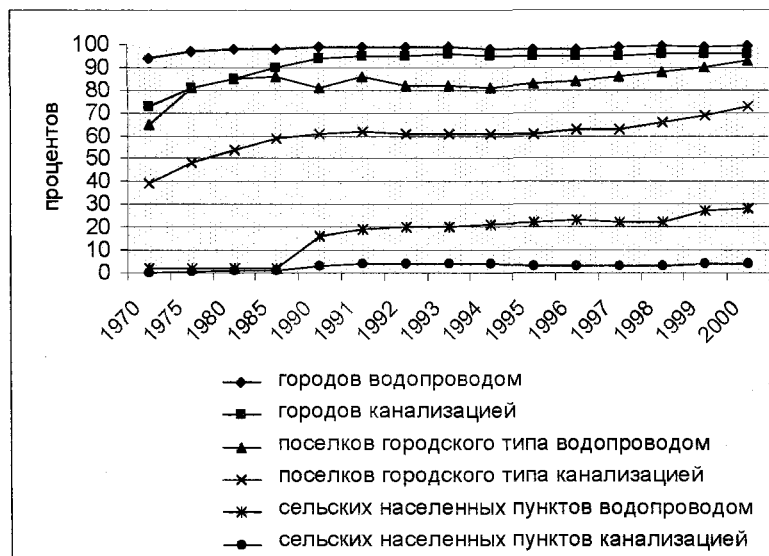


График 2. Обеспеченность (на конец года) населенных пунктов Российской Федерации различными видами благоустройства в 1970-2000 гг.

Расширенный перечень показателей благоустройства жилья приводится в специализированном сборнике Госкомстата «Жилищное хозяйство в России». На графике 2 показан довольно высокий уровень благоустройства жилищного фонда, который обеспечива-

ется включением в статистические данные максимально возможного числа коммунального оборудования, отражаемого в документации, в т.ч. находящегося в бездействии (например, в состоянии ремонта). При этом данный высокий уровень достигается исключительно за счет городского жилищного фонда. Уровень благоустройства сельского жилищного фонда в несколько раз ниже. Так, например, на конец 2001 г. удельный вес площади городского жилищного фонда, оборудованной водопроводом, составил 87%, сельского жилищного фонда – 40%; канализацией – 85% и 31% соответственно, центральным отоплением – 88% и 40%, ваннами (душем) – 80% и 24%, газом (включая сжиженный) – 69% и 74%, горячим водоснабжением – 77% и 19%, напольными электрическими плитами – 22% и 3% соответственно (график 3)¹.

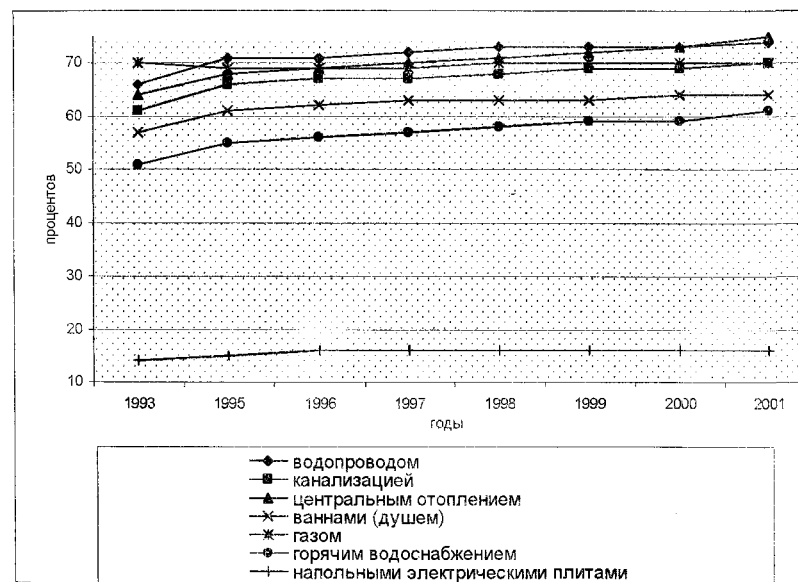


График 3. Удельный вес площади, оборудованной водопроводом, канализацией, центральным отоплением, ваннами (душем), газом, горячим водоснабжением, напольными электрическими плитами

¹ См.: Жилищное хозяйство в России. 2002 / Госкомстат России. М., 2002. С. 132.

Примечательно, что удельный вес жилых домов, оборудованных лифтами, в общем числе жилых домов в Российской Федерации составлял в 1996-2001 гг. всего 0,5%¹.

На основании проведенного анализа можно сделать вывод о том, что, в противоположность официально представляемым тенденциям роста, обеспеченность российских семей жильем не только остается низкой, но и вследствие роста числа ремонтонепригодного жилья фактически снижается.

Вместе с тем, несмотря на всевозможные уловки в «ретушировании» реальной картины качество государственного управления жилищно-коммунальным хозяйством России, безусловно, отражает показатель объемов капитального ремонта жилых домов, который снизился в 2000 г. по сравнению, например, с 1970 г. более чем в 11 раз (диаграмма 1).

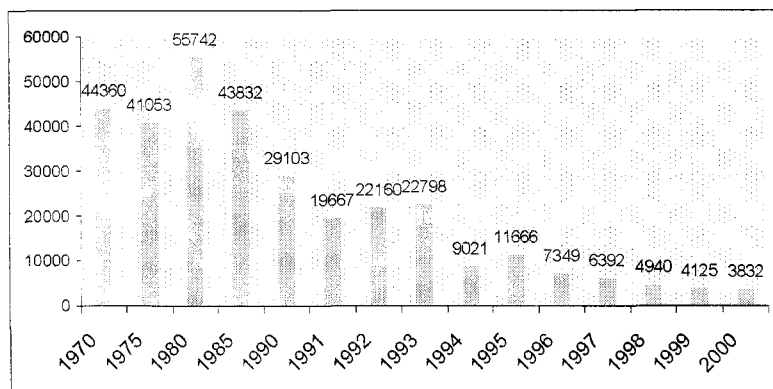


Диаграмма 1. Объемы капитального ремонта жилых домов в Российской Федерации за год, тыс. кв. м общей площади

За 20 лет – в 1980-2000 гг. – объемы капитального ремонта жилых домов в абсолютном выражении снизились в 14,5 раз, а в

¹ См.: Жилищное хозяйство в России. 2002 / Госкомстат России. М., 2002. С. 141.

отношении к объемам жилищного фонда (Госкомстат России не публикует данных об объемах жилья) – в 16,6 раза (график 4).

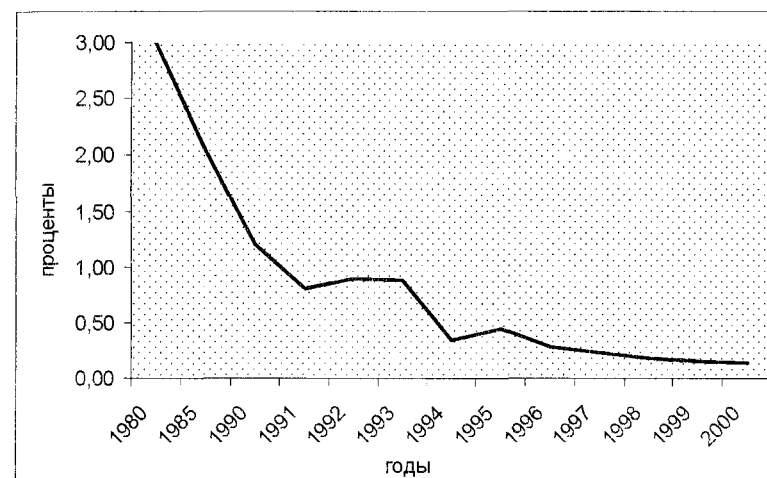


График 4. Доля общей площади капитально отремонтированных домов в общей площади жилищного фонда России в 1980-2000 гг.

По данным исследователей, объемы капитального ремонта жилья в России более чем в 10 раз ниже нормативных (об этом говорится в кандидатской диссертации Н.И. Ежовой «Методические основы управления себестоимостью жилищно-коммунальных услуг на муниципальном уровне (на примере г. Волгограда)», Волгоград, 2003 г.). Тенденция снижения объемов проведения капитального ремонта сохраняется, что провоцирует ускорение процесса обесценения создаваемого десятилетиями российского жилищного фонда. Так, согласно информации Главного контрольного управления Президента России, по результатам проверки жилищно-коммунального комплекса по состоянию на март 2004 г. износ инженерного оборудования в отрасли достиг 73%, инженерных сетей – 65%. Потери тепла при эксплуатации энергетического оборудования и систем теплоснабжения достигают 60% при норме 16%. Количество аварий и нарушений в работе коммунальных объектов выросло за последние 10 лет в

пять раз. В год в среднем приходится 200 аварий на 100 км сетей теплоснабжения и 70 – на такое же количество сетей водоснабжения¹.

Российской системой управления жилищно-коммунальным хозяйством не учитывается простая закономерность: по мере обеспечения населения жильем доля затрат на строительство новых домов будет уменьшаться, а расходы на реконструкцию, ремонт и содержание существующего жилищного фонда будут возрастать. Это подтверждается и опытом стран с развитой рыночной экономикой. По оценкам специалистов, доля инвестиций на реконструкцию и модернизацию жилищного фонда в Канаде и Дании составляет порядка 50% средств, расходуемых на новое строительство, в США – около 40%². В России же по-прежнему главным показателем развития ЖКХ являются темпы ввода нового жилья.

В исследованиях приводятся и другие данные. Например, накануне Первой мировой войны городской жилищный фонд нашей страны составлял лишь 180 млн кв.м. В среднем на одного работника в большинстве крупных городов приходилось до 2,5 кв.м жилой площади. Эти данные приведены в упомянутой диссертации Н.И. Ежовой. Сейчас же в России ежегодно вводится в строй более 30 млн кв.м жилой площади: в 2000 г. было введено в эксплуатацию 30,3 млн кв.м, в 2001 г. – 31,7 млн кв.м; в 2002 г. – 33,8 млн кв.м; в 2003 г. – 36,3 млн кв.м. Но даже по этому показателю Российская Федерация уступает такой «недемократической» стране, как Белоруссия (табл. 2).

Таблица 2

**Ввод в эксплуатацию жилых домов
(общая площадь на 1000 жителей, кв.м)***

Годы	Россия	Белоруссия
2000	209	353
2001	220	302

¹ См.: Климов В. Почему обходят ключевые проблемы ЖКХ? //Строительная газета. 2004. 17 декабря.

² См.: Бузырев В.В., Чекалин В.С. Экономика жилищной сферы: Учебное пособие. М., 2001. С. 58.

2002	236	283
2003	252	307

* Источник: Страны Евразийского экономического сообщества. Беларусь, Казахстан, Россия и Таджикистан (статистический сборник) / Статистический комитет СНГ. М., 2004. С. 104.

Согласно публикациям в прессе, содержащим ссылки на социологические опросы, в улучшении жилищных условий в той или иной мере нуждаются более 80% населения России. Общероссийская статистика говорит о том, что в настоящее время в условиях недопустимо ускоренного разрушения жилищного фонда страны падение объемов жилищного строительства также достигло критической отметки. Объемы ввода в строй жилья упали с 76 млн кв. м в 1987 г., когда РСФСР имела наивысший результат по жилищному строительству, до 30-32 млн кв. м ежегодно в 1999-2004 гг. В этих условиях является закономерным, что строительство нового жилья не опережает старение жилищного фонда. Из года в год увеличивается количество подлежащих сносу ветхих и аварийных зданий. В частности, в 2004 г. Госстрой России предлагал отнести к ветхому жилью:

полносорные, кирпичные и каменные дома с физическим износом свыше 70%;

деревянные дома и дома со стенами из местных материалов, а также мансарды с физическим износом свыше 65%¹.

Жилым домом в аварийном состоянии признается жилой дом, состояние которого угрожает безопасности проживания граждан.

Ветхие жилые дома и жилье в аварийном состоянии включаются в группу непригодных для проживания жилых домов, к которым также относятся:

жилые дома, расположенные в зонах с особыми условиями, запрещенными к застройке (санитарно-защитные, пожаро-взрывоопасные зоны промышленных предприятий, предприятий транспорта, инженерных сетей);

¹ См.: Ценообразование и сметное нормирование в строительстве. 2004. № 6.

жилые дома, расположенные в зонах промышленных отвалов, зонах оползней, селевых потоков и снежных лавин; на территориях, ежегодно затапливаемых паводковыми водами;

жилые дома, расположенные в местах экологического неблагополучия;

жилые дома, где невозможно предоставить жителям качественные коммунальные услуги и организовать техническую эксплуатацию дома.

Если бы предложения Госстроя были приняты, то пришлось бы отселить полстраны. При этом жилье для отселения отсутствует. Это лишний раз говорит о том, что нормотворчеством в России занимаются люди, не обладающие достаточной квалификацией и необходимым уровнем знаний.

Если в 1995 г. ветхий и аварийный жилищный фонд составлял 37,7 млн кв. м, в 1999 г. – 49,8 млн кв. м, то в 2002 г. – уже 87,8 млн кв. м. 20% всего жилищного фонда нуждается в переоборудовании или реконструкции, а в малых городах каждый второй дом не имеет инженерного обеспечения; 40 млн человек проживают в России в неблагоустроенных домах, а 2,5 млн человек – в ветхом и аварийном жилье. Сегодняшние объемы строительства обеспечивают жильем лишь 1,5% населения в год. По подсчетам специалистов Госстроя России, если не преодолеть сложившуюся негативную тенденцию в обеспечении граждан жильем, то более 60% населения страны никогда не смогут даже в отдаленной перспективе реализовать свое конституционное право на жилище¹.

По мнению В. Пономарева, бывшего статс-секретаря – заместителя председателя Госстроя России, пора распрощаться с иллюзией, что в советское время строилось очень много жилья. 40% городского населения до сих пор проживает в неблагоустроенных квартирах, а 56% жилищного фонда России – это деревянные строения.

Ситуация с жильем в сельской России, как считает В. Пономарев, не просто катастрофическая – она дикая и неприемлемая с точки зрения современного развития цивилизации. Сельские жители до сих пор живут на уровне крепостных крестьян

XVIII века, и ничто не говорит о том, что эти условия государства собирается менять.

По словам В. Пономарева, нам не стоит гордиться тем, что было построено в советский период. Новой России в 1989 г. досталась страна, которая могла гордиться только одним – что она из землянок – признака первобытнообщинного строя – перевела людей хоть в какое-то жилье.

Доля правды в этих рассуждениях есть – в советское время строили не очень качественное по европейским стандартам жилье. В таком случае сегодняшняя ситуация выглядит еще более катастрофически – сейчас строится и менее качественное жилье (более быстрыми темпами, с нарушением санитарно-гигиенических норм и с применением вредных для здоровья строительных конструкций, материалов и изделий), да еще и в меньших объемах. А характеристику неэффективному управлению строительной отрасли России дают и такие цифры: 40% нынешнего жилья люди строят на свои деньги по индивидуальному заказу. Следовательно, из 36 млн кв. м общей площади жилых домов, введенных в 2003 г., остается 21-22 млн.

Москва, Московская область и Санкт-Петербург вместе строят еще 9 млн кв. м – остается 13 млн кв. м на остальные 85 регионов Российской Федерации. Из этих 13 примерно 4 млн кв. м. – элитное жилье для наиболее богатых слоев населения. Остается 9 млн кв. м. А если сюда добавить Татарстан, Башкирию, Астраханскую и Самарскую области, где строится около 1 млн кв. м, то оказывается, что на остальные регионы Российской Федерации многоэтажных домов вводится в год всего лишь 5-6 млн кв. м. То есть объемы государственного строительства жилья сократились на самом деле не в два, а в более чем в 15 раз. Этим объясняется тот факт, что во многих городах и поселках России за последние 15 лет не построено ни одного нового дома.

Стоимость одной средней квартиры для среднестатистической семьи по социальным нормам – 600 тыс. руб., то есть в год за счет федерального бюджета, из которого выделяется порядка 14 млрд руб. в год в рамках реализации федеральной целевой программы «Жилище», в среднем 25 тыс. семей могут получить новые квартиры. Однако только в очередях стоят четыре миллио-

¹ См.: Независимая газета. 2002. 16 декабря.

на семей. То есть государство на самом деле никаких обязательств перед своими гражданами не несет – только нынешних очередников такими темпами оно будет обеспечивать 160 лет! Об остальных же гражданах России, 80% которых в той или иной степени нуждается в улучшении жилищных условий, даже и речи до последнего времени не велось.

Как отмечал руководитель Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству В. Аверченко, в 2003 г. год страна ввела за счет всех источников финансирования 36,5 млн кв. м жилищного фонда. А 88 миллионов «квадратов» подлежат сносу или реконструкции. Получается, что только для замены сносимого ветхого жилья нужен объем более чем двух-летнего жилищного строительства!

Россия значительно отстает от многих стран мира по такому важному показателю уровня жизни семей, как общая площадь жилья на душу населения. В частности от развитых европейских стран и США она отстает в два-четыре раза.

В начале 2005 г. в России в среднем на одного жителя приходилось 20 кв. м жилья, а в США – почти 80 кв. м. То есть за 12 лет (по сравнению с 1993 г.) наша страна смогла улучшить обеспеченность населения жильем менее чем на 3 кв. м в расчете на одного человека, а США – почти на 15 кв. м, при разном качестве нового и сохранности эксплуатируемого жилья.

Россия отстает от развитых стран и по другим важнейшим показателям развития жилищно-коммунального комплекса, в частности по показателю теплоэффективности строящихся и, тем более, находящихся в эксплуатации зданий. Каждый год в России на нужды отопления расходуется около 20% всех потребляемых энергоресурсов. Теплотехнические стандарты в отечественном строительстве практически не изменялись на протяжении десятилетий. В то же время в странах ЕС в 70-80-х гг. XX в. они ужесточились в 2-3 раза. Если в России современные дома, вводящиеся в эксплуатацию, требуют на отопление квадратного метра 500 кВт·ч, то в Германии – 250, в Швеции и Финляндии, климат которых относительно близок к российскому, – 125 кВт·ч. То есть практически весь жилищный фонд России, в том числе и новые здания, не соответствует современным нормам.

По мнению Г.И.Климантовой, обеспеченность российского населения жильем в настоящее время соответствует международному стандарту начала 60-х гг. прошлого века. Однако по другим критериям россиянам еще далеко до международных нормативов обеспеченности жильем тридцатилетней давности, тем более до современных нормативов¹.

Таким образом, дефицит жилья имеет значительные размеры, которые еще более возрастают, если принять во внимание потребности в жилье вынужденных переселенцев, лиц без определенного места жительства, возвратившихся в Россию военнослужащих и членов их семей, а также проблему качества жилья.

Вместе с тем, в публикациях и публичных заявлениях некоторых политиков встречаются и диаметрально противоположные оценки показателей обеспеченности российского населения жильем, основанные, как показывает анализ, на некорректном толковании статистических данных. Так, например, по мнению Б.Н. Нефедова и О.И. Шостака, в России большая часть населения владеет благоустроенным и капитальным жильем. При этом приводятся ссылки на оценки экспертов ООН, согласно которым Россия относится к группе стран с высоким и очень высоким уровнем дохода по показателю общей площади жилья на одного человека и обеспеченности домохозяйств водопроводом, канализацией и электроэнергией². Ряд ученых и политиков акцентируют внимание на краткосрочных тенденциях, приводят фрагментарные данные, тем самым искажая реальное положение вещей. В частности, используется пример 1999 г., когда после пятилетнего перерыва был отмечен прирост инвестиций в жилищное строительство и рост ввода жилья.

Госкомстат России в своем редко издаваемом статистическом сборнике «Жилищное хозяйство в России» так подбирает данные, что создается впечатление, будто в нашей стране ситуа-

¹ См.: Социальные аспекты реализации жилищно-коммунальной реформы в Российской Федерации // Аналитический вестник Совета Федерации. 2001. № 19 (150). С. 63.

² См.: Нефедов Б.Н., Шостак О.И. Реформа жилищно-коммунального хозяйства: структура и управление // Информационно-компьютерные системы: Аналитический обзор. Новосибирск. 2001. С. 61.

ция в жилищном хозяйстве гораздо более благоприятна, чем в ряде других стран мира, и уж никак не хуже, чем в странах с развитой рыночной экономикой. Так, например в 1990-2001 гг. в России вводилось в строй не менее 30 млн кв. м общей площади ежегодно, а в Великобритании – только 17-18 млн кв. м, Австрии – не более 6 млн кв. м, Финляндии – менее 3 млн кв. м. Правда, в Японии вводилось более 120 млн кв. м ежегодно, в США – более 200 млн кв. м, Германии – более 40 млн кв. м. По числу построенных квартир, согласно приведенным Госкомстатом данным, Россия занимает 3-е место после США и Японии. Правда, по среднему размеру построенных квартир – последнее место среди всех 40 перечисленных стран, включая Украину, Молдавию, Казахстан, Армению и другие страны СНГ. Зато если говорить о видах благоустройства, по данным Госкомстата снова выходит, что ситуация в России более благоприятна, чем в некоторых странах с развитой рыночной экономикой. Например, в России центральным отоплением оборудовано 75% жилых помещений, а в Австрии – всего 72%, Бельгии – 60%, Италии и Испании – 26%. Канализацией россияне лучше обеспечены, чем болгары, не говоря уже о казахам и киргизам. По горячему водоснабжению и обеспеченности ванной или душем мы уступаем все странам с развитой рыночной экономикой, но в целом картина, даваемая Госкомстатом России, получается не такая уж однозначная – где-то уступаем, а где-то обгоняем¹...

В нормативных правовых актах также используются позитивные данные, публикуемые Госкомстатом. Например, в разделе 8 «Жилищная политика. Реформа жилищно-коммунального хозяйства» программы Правительства Российской Федерации «Структурная перестройка и экономический рост в 1997-2000 годах» дается оценка эффективности проводимой жилищной политики, благодаря которой выросла доля индивидуального жилищного строительства, проведена бесплатная приватизация жилья, уменьшилась численность семей, стоящих в очереди на улучшение жилищных условий, увеличилась средняя обеспеченность жильем².

¹ См.: Жилищное хозяйство в России. 2002 / Госкомстат РФ. М., 2002. С. 225-228.

² См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 19. Ст. 2230.

Таким образом, искажение реальной картины, сложившейся в жилищном секторе России, является одним из проявлений развития коррупции в органах государственной власти, которые заинтересованы в представлении только той информации, которая бы создавала видимость их эффективной работы. Поэтому российский Госкомстат разрабатывает соответствующие методики, а Правительство России опирается в своих документах на «отрегулированные» статистические данные. Кроме того, и некоторые представители науки по-прежнему пытаются угодить власти, поддерживая аргументы об эффективности ее деятельности.

Какова же реальная ситуация с жильем?

В.В. Бузырев и В.С. Чекалин в рекомендованном Минобразования РФ учебном пособии «Экономика жилищной сферы» выделяют следующие аспекты жилищной проблемы в России:

количественный аспект, выражающийся в дефиците жилья;

качественный аспект, проявляющийся в несоответствии имеющегося жилищного фонда требованиям к потребительским качествам жилья;

структурный аспект, состоящий в несоответствии структуры жилищного фонда демографической структуре семей;

эксплуатационный аспект, связанный с несоблюдением нормативов технического содержания жилищного фонда страны.

Характеризуя качество жилья в России, авторы пособия подчеркивают, что значительную долю (в некоторых регионах до 80%) составляют дома из сборного железобетона, имеющие значительные тепловые потери, которые к тому же на 20-30% выше проектных из-за низкого качества строительства и эксплуатации. Наиболее значительные тепловые потери происходят через наружные стеновые ограждения (до 49%) и окна (до 35%). В результате показатели удельного теплопотребления в пяти- и девятиэтажных зданиях в 2-4 раза превышают аналогичные показатели в регионах европейских стран и США с близкими климатическими условиями¹.

Состояние жилищного вопроса в мире характеризуется не количеством построенных квадратных метров, а индексом дос-

¹ См.: Бузырев В.В., Чекалин В.С. Экономика жилищной сферы: Учебное пособие. М., 2001. С. 24-26.

тупности жилья. Он показывает, какая часть граждан способна купить дом или квартиру по сложившимся средним ценам. Если этот показатель ниже 80%, то положение считается тревожным и является сигналом для принятия государством специальных мер, стимулирующих развитие строительного рынка в стране (например, путем предоставления долгосрочных кредитов на покупку жилья под очень низкий процент). В наиболее развитых странах индекс доступности жилья близок к 100%, а это значит, что практически каждая семья, особо не напрягая свой бюджет, может приобрести жилье, в основном за счет долгосрочных кредитов. В России индекс доступности жилья, по расчетам экспертов, равен 10%, т. е. покупка квартир для подавляющего числа россиян остается мечтой, а строительный комплекс сталкивается с проблемой ограниченности платежеспособного спроса.

Еще одна характеристика жилищного фонда – структура собственности, которая за последние 15 лет изменилась благодаря приватизации и развитию рынка квартир. Еще в июле 1991 г. был принят закон «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации». По замыслу реформаторов, бесплатная приватизация жилья из государственного муниципального жилищного фонда должна была стать основным способом обеспечения начального капитала граждан, который мог бы быть использован при улучшении жилищных условий рыночными способами. В 1990 г. доля частного жилищного фонда составляла 33%, в 1999 г. (после приватизации 46% жилых помещений, подлежащих приватизации) – 59%, в 2000 г. – 65%. Вместе с тем, в 2000 г. было приватизировано всего 47% жилых помещений, подлежащих приватизации. Больше половины семей, которые, как предполагалось, воспользуются своим правом бесплатно обзавестись недвижимостью, не поддержали жилищную реформу. Это объясняется чисто экономическими причинами, в частности положениями ст. 21 вышеуказанного закона, на основании которой обслуживание и ремонт приватизированных жилых помещений должны осуществляться с обязательным соблюдением единых правил и норм эксплуатации и ремонта жилищного фонда на условиях, установленных для государственного и муниципального жилищно-

го фонда, за счет средств их собственников¹, а также ст. 26, на основании которой нарушение правил эксплуатации приватизированных жилых помещений, инженерного оборудования, коммуникаций и придомовой территории влечет ответственность в установленном порядке².

Помимо экономических препятствий, связанных с невозможностью для большинства российского населения за свой счет проводить дорогостоящий капитальный ремонт жилых домов, имеются и организационные барьеры. Жильцы приватизированных квартир могут образовать юридическое лицо, которое, в соответствии с российским законодательством, не только собирало бы квартплату для ее перечисления обслуживающим жилищно-коммунальным организациям, но и сдавало бы всю налоговую отчетность (в том числе и пустые декларации о налогах), вело бы бухгалтерию, как и другие юридические лица. Разработчики этой формы самоуправления в жилом секторе могли бы продвинуться дальше и по аналогии придумать другие бюрократические заморочки для населения – отчетность не только за оплату жилищно-коммунальных услуг, но и за пользование транспортными услугами (например, сдаваемая каждый отчетный период резидентами страны декларация о транспортных расходах с приложением всех проездных документов), за покупки по группам товаров (например, ежемесячная декларация каждого резидента по его расходам на продукты питания с приложением всех чеков, и т.д.). То есть фактически была придумана бюрократическая, неэффективная форма самоуправления жилым фондом, когда граждане (дети, их работающие родители и пенсионеры) вместо того, чтобы заниматься реальными проблемами дома, должны вести бухгалтерский учет и статистическую отчетность за свои расходы по оплате жилищно-коммунальных услуг под угрозой штрафов и пени.

Процесс дальнейшей приватизации жилищного фонда может обернуться ростом преступности, поскольку содержать жилье, полученное по социальным стандартам социализма, по ры-

¹ См.: Закон РФ от 04.07.1991 № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР, 1991. № 28. Ст. 959.

² См.: там же.

ночной стоимости большинству окажется не под силу даже при адресной субсидии. Необходимо создать не только надежные механизмы юридической гарантии прав в ходе купли-продажи жилой недвижимости, но и соответствующие службы в правоохранительных органах, способные быстро реагировать на появление новых видов преступлений в жилищной сфере.

Изменение же приоритетов жилищно-коммунальной реформы, их направленности на совершенствование системы управления отраслями жилищно-коммунального хозяйства, а не на ущемление интересов российского населения, возможно только исходя из анализа реальной сложившейся ситуации, критического переосмысления оценок, которые принимаются на высшем государственном уровне для удержания власти и оправдания своей неэффективной работы.

2. Конфликт интересов населения, государственного бюджета и целей экономической безопасности России при реформировании жилищно-коммунального хозяйства

Как отмечается в учебном пособии, рекомендованном Минобразования РФ для студентов высших учебных заведений, обучающихся по экономическим специальностям, важнейшими результатами жилищно-коммунальной реформы «должны стать существенное улучшение жилищных условий населения, обеспечение нормативных требований к содержанию жилищного фонда и повышение уровня жилищно-коммунального обслуживания потребителей»¹. Далее в учебном пособии говорится, что имеется два альтернативных друг другу варианта реформирования жилищно-коммунального хозяйства – либо снижение расходов бюджета в части финансирования жилищной сферы, либо структурная перестройка сложившихся хозяйственных отношений².

На наш взгляд, более комплексной является следующая формулировка основных результатов, которые означали бы реальный прогресс в реформировании ЖКХ:

¹ Бузырев В.В., Чекалин В.С. Экономика жилищной сферы: Учебное пособие. М., 2001. С. 30.

² См.: там же. С. 32.

для населения – существенное улучшение жилищных условий с учетом количественного, качественного, структурного и эксплуатационного аспектов; замораживание или снижение тарифов на жилищно-коммунальные услуги на период реформирования;

для предприятий ЖКХ – переход на безубыточное функционирование; обновление основных фондов, переход от системы аварийно-спасательного ремонта к планово-предупредительной системе; рост средней зарплаты работающих;

для бюджетов всех уровней – увеличение доходной части за счет улучшения финансового состояния предприятий ЖКХ;

для экономики в целом – снижение темпов инфляции за счет замораживания (снижения) тарифов на жилищно-коммунальные услуги; повышение уровня жизни основной части населения; повышение экономической безопасности страны.

Такова была бы идеальная картина результатов реформирования. Но чтобы ее добиться, потребовались бы значительное напряжение сил и соответствующий уровень интеллектуального обеспечения в системе государственного управления жилищно-коммунальным хозяйством и управления на уровне его конкретных предприятий.

У реформирования жилищно-коммунальной сферы России – большая предыстория, берущая свое начало из ошибок реформаторов начала 90-х гг. XX в.: поспешной либерализации цен, наспех проведенной приватизации, устранения государства от финансовой поддержки ряда нуждающихся отраслей (в первую очередь сельского хозяйства), неоднократного обесценения сбережений граждан, в результате которых уровень жизни в стране упал.

Методики оценки уровня бедности неоднозначны. В периодической печати к бедным относят от 35 до 85% населения России. По оценкам Всемирного банка, уровень бедности оценивался в нашей стране в 2000 г. в размере 40%¹.

Следует согласиться с точкой зрения специалистов Всемирного банка, в соответствии с которой бедность означает не только низкий уровень доходов и потребления, но и низкий уровень об-

¹ Подробнее о проблеме бедности и существующих возможностях ее преодоления см.: Румянцева Е.Е. Стратегия преодоления бедности. Минск, 2002.

разования, недостаточное питание и плохое здоровье. На основе опроса живущих в условиях бедности более 60 тыс. мужчин и женщин в 60 странах мира, о том, что она для них означает, а также исходя из изменений современных представлений о бедности, в докладе Всемирного банка о мировом развитии 2000/2001 гг. «Борьба с бедностью» дается ее расширенное определение, включающее также бессилие перед обстоятельствами и отсутствие права голоса, ощущение незащитности и страха. Разноплановые параметры бедности тесно взаимодействуют между собой. В то же время бедность можно преодолевать, не только подразумевая глобальный план, но работая и по отдельным направлениям – в системах образования, здравоохранения, социальной защиты населения и пр. Проблема заключается в том, чтобы сформулировать реальные цели и научно их обосновать, определить соответствующую систему показателей для диагностики состояния бедности и мониторинга реализации программ, а также провести соответствующую оценку результатов.

Таким образом, *реформирование жилищно-коммунальной сферы с позиций российского населения* необходимо рассматривать именно в контексте более общей проблемы – преодоления бедности, контуры которой пока даже не обозначены в официальных правительственных документах.

Можно назвать еще несколько обобщающих характеристик, которые призваны отрезвить энтузиастов снижения расходов государственного бюджета на поддержку ЖКХ за счет граждан. Так, например, Организация Объединенных Наций разработала методику сравнительного анализа уровня жизни для различных стран, которая носит название «Индекс человеческого развития». В нем учтены как показатели доходов населения, так и другие факторы, касающиеся уровня жизни. В конце 80-х гг. прошлого века СССР находился в середине рейтинга стран, отнесенных к категории стран с высоким уровнем человеческого развития. В последних же данных, которыми располагает ООН, Россия уже переместилась в категорию стран с другим, более низким уровнем развития, т. е. стран, относящихся ко второй категории. Реально Россия переместилась с 31-го места рейтинга этих стран на 63-е место, уступая не только странам с развитой рыночной эко-

номикой, но и таким странам, как Словения (29-е место), Эстония (41-е место), Чили (43-е место), Латвия (50-е место), Куба (52-е место) и Беларусь (53-е место)¹.

Но помимо этого достаточно неблагоприятная картина сложилась в области результирующих показателей уровня жизни населения – динамики его численности и продолжительности жизни. Уменьшение численности населения России, начавшееся с 1992 г., продолжалось в течение десятилетия. Из каждых 100 тысяч человек на протяжении «перехода к рынку» умирали 140-150 человек (против 100-110 в 80-е гг. прошлого века). В 2001 г. этот показатель достиг отметки 156, лишь немного уступив «рекордному» 1994 г. (157 человек). Согласно версии Минздрава РФ, только начиная с 1992 г. в стране происходят сокращение продолжительности жизни и повышение уровня заболеваемости населения. Именно в 1992 г., по данным Государственного доклада, впервые после окончания Великой Отечественной войны население страны стало сокращаться. За 1992-2001 гг. оно уменьшилось на 4,4 млн чел., или почти на 3%, и составило на 1 января 2002 г. 144,0 млн чел. Естественная убыль населения составила 7,7 млн чел. за 10 лет. Миграция является единственным источником пополнения населения страны. В последние годы ситуация усложнилась. Ежегодная естественная убыль населения превысила в 1999-2001 гг. 0,9 млн чел. против 0,7 млн чел. в начале 90-х гг.²

По мнению ряда экспертов, через 100 лет на территории России останется не более четверти ее сегодняшнего населения³. Если сегодня в России ежегодно умирает в два раза больше людей, чем рождается, то уже к 2010 г., по прогнозам Лиги борьбы с депопуляцией, будет умирать в три раза больше, к 2015 г. – в четыре раза больше, к 2019 г. – в пять раз больше, к 2022 г. – в семь раз больше, к 2036 г. – в 10 раз больше, а к 2048 г. – в 15 раз больше, чем рождается. Эти цифры с позиций сегодняшнего дня

¹ См.: Доклад о развитии человека за 2003 год. Программа развития ООН. Минск. 2003.

² См.: Государственный доклад о состоянии здоровья населения Российской Федерации в 2001 году // Здравоохранение Российской Федерации. 2003. № 1. С. 5.

³ См.: Хорев Б. На краю гибели // Завтра. 2002. 7 ноября.

могут рассматриваться как наиболее информативные характеристики демографической катастрофы. По прогнозам Лиги, к 2050 г. население России уменьшится с 143,6 млн чел. (по состоянию на 1 июня 2002 г.) до 80 млн (по прогнозам Госкомстата – до 90 млн).

По прогнозам Всемирного банка, к 2015 г. численность населения России составит 134,5 млн чел. Из 152 стран мира, по которым был рассчитан прогноз, только в 22 странах прогнозируется снижение численности населения. Россия среди этих стран по темпам снижения численности населения занимает 4-е место (диаграмма 2).

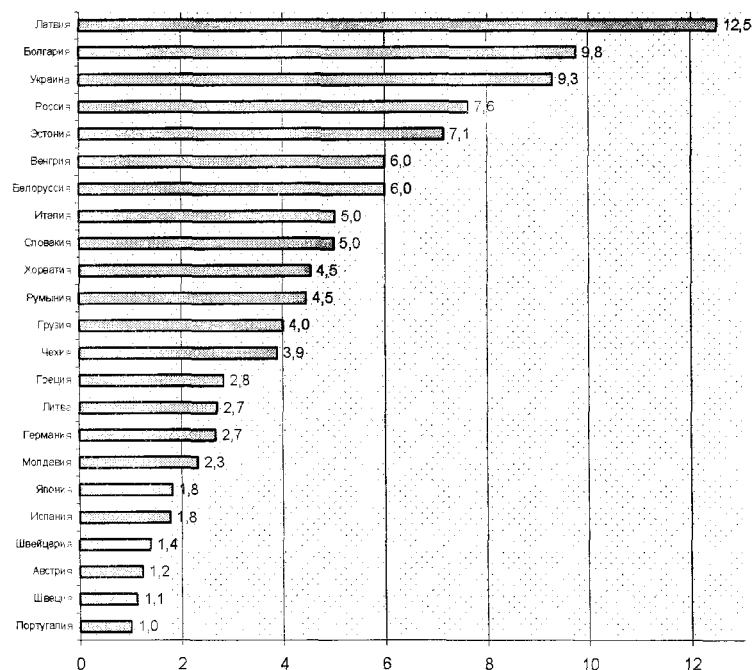


Диаграмма 2. Темпы снижения численности населения в 22 странах мира в 2015 г. по сравнению с 2000 г.

Рассчитано по: World Development Indicators, 2002 / The World Bank. Washington, D.C.: 2002. P. 48-50.

В 2015 г. значительно сократится доля лиц трудоспособных возрастов и ускорится процесс старения населения – лица в возрасте 60 лет и старше составят четверть от общей численности населения. По данным за 2002 г., средняя продолжительность жизни мужчин снова оказалась ниже 60 лет.

Само по себе сокращение продолжительности жизни в мирное время – явление достаточно необычное, и уж тем более необычным было падение продолжительности жизни мужчин – до уровня моложе 60 лет.

Еще одной необычной характеристикой является резкое различие между продолжительностью жизни мужского и женского населения России, которое составляет 13 лет, и это самый высокий показатель в мире.

Существуют различные мнения относительно причин, вызвавших такую динамику. К числу наиболее важных из них относятся снижение уровня благосостояния населения, алкоголизм, наркомания и социальные стрессы. Сравнительные данные по социальному стрессу позволяют предположить, что Россия и здесь занимает тоже одно из самых высоких мест, то есть положение является одним из самых неблагоприятных в мире. По уровню преступности Россия вышла на второе место в мире (после ЮАР). Почему же в таких условиях иницируются все новые экономические реформы, направленные на снижение жизненного уровня российских граждан?

Еще одной важной тенденцией в последние годы является увеличение расслоения населения по получаемым доходам (неравенство доходов). В 80-х гг. XX в. это неравенство в распределении доходов было невысоким по международным стандартам: индекс Джини в этот период соответствовал в России уровню 25%.

По данным экспертов ООН, неравенство в распределении доходов начало усиливаться уже в течение 80-х гг., что соответствовало тенденции, наблюдавшейся и в других странах в тот момент. Но с начала 90-х гг. прошлого века эта тенденция в России усилилась, и темпы дифференциации также ускорились. То же самое относится к неравенству распределения денежных доходов.

Последние данные позволяют говорить, что величина индекса Джини применительно как к денежным, так и к совокупным доходам приблизилась к 50% (48,7% в 1998 г.)¹. Это величина характерна для стран с традиционно высоким уровнем неравенства распределения доходов. Это уровень, которым обычно характеризуются такие страны, как Буркина-Фасо (48,2% в 1994 г.), Венесуэла (48,8% в 1996 г.), Доминиканская Республика (48,7% в 1996 г.) и другие².

Таким образом, с позиции интересов большинства населения России, в условиях беспрецедентного роста числа бедных реформирование жилищно-коммунального хозяйства под лозунгом перехода на 100%-ную оплату – это усугубление проблемы бедности.

Наиболее значимыми позитивными социальными результатами проводимого реформирования ЖКХ его авторы считают:

реформу прав собственности на жилье;

реформу арендного сектора жилья;

защиту малоимущих граждан от повышения цен на жилищно-коммунальные услуги.

Отрицательные социальные результаты дала реформа системы жилищного финансирования.

Как показывает анализ структуры потребительских расходов в России, в условиях обесценения доходов граждан и резкого падения уровня жизни доля расходов на продукты питания и на жилищно-коммунальные услуги растет, в основном за счет снижения расходов на покупку необходимых непродовольственных товаров (табл. 3).

В условиях усугубления проблемы бедности дальнейший рост оплаты жилья, по оценкам многих экспертов, приведет к резкому усилению социальной напряженности в ряде регионов России, а также к массовым проявлениям пассивного неприятия реформы жилищно-коммунального хозяйства, выражающимся в хронической задержке (неуплате) коммунальных платежей. Любые попытки выселения из занимаемого жилья по решению суда

¹ См.: Доклад о мировом развитии. 2000/2001. Наступление на бедность. М., 2001. С. 305.

² Там же. С. 304-305.

за неуплату счетов за жилищные и коммунальные услуги привлекут внимание общественности и средств массовой информации. Под их напором проблема «неплательщиков» фактически не получит решения.

Таблица 3

Структура потребительских расходов домашних хозяйств

	В процентах к суммарным потребительским расходам					
	1992	1993	1994	1995	1996	1998
Потребительские расходы, всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
в том числе:						
расходы на покупку продуктов для домашнего питания	44,5	43,5	43,9	49,0	47,2	51,3
расходы на покупку непродовольственных товаров	40,6	42,5	40,2	31,8	31,3	30,2
расходы на оплату услуг:	7,8	8,2	10,1	13,7	16,0	13,9
в том числе:						
жилищно-коммунальных услуг	0,9	0,7	1,8	4,3	5,7	5,2
из них оплата:						
жилья	0,2	0,1	0,5	1,3	1,7	1,5
электроэнергии	0,2	0,2	0,4	0,7	...	0,8
газа	0,2	0,2	0,2	0,3	...	0,7
центрального отопления	0,1	0,1	0,3	0,9	...	0,8
воды и др. коммунальных услуг	0,2	0,1	0,4	1,1	...	1,4

В июле 2001 г. был проведен опрос москвичей, наглядно показавший, как они оценивают жилищно-коммунальную реформу. Вот какие результаты были тогда получены при ответе на вопросы:

Назовите, пожалуйста, 5-6 проблем Москвы, которые беспокоят Вас больше всего?
рост коммунальных платежей

% ответивших
43,3

низкие заработки	30,0
много бомжей, нищих	18,8
грязь, мусор на улицах	17,2
неблагоустроенность дворов	11,6
неустроенность детского и подросткового досуга	11,5
плохая работа системы коммунального хозяйства (ДЭЗов)	11,2
нехватка поликлиник, плохое медицинское обслуживание	8,5
ветхое, не отремонтированное жилье	7,9
нехватка школ, плохое качество школьного образования	3,7
бездействие местных властей	5,2
отсутствие зелени, зеленых насаждений	5,0
<i>Как бы Вы оценили, насколько приемлем для Вашей семьи нынешний уровень оплаты за жилье и коммунальные услуги?</i>	
слишком высокая	38
высокая, но терпимая	40
приемлемая, не представляет трудностей	14
<i>Приходилось ли Вам в течение последних 12 месяцев задерживать оплату жилья и коммунальных услуг?</i>	
<i>Если да, то на какое самое длительное время?</i>	
Приходилось, на месяц и более	21,1
<i>Как Вы думаете, после повышения в 2-2,5 раза квартплата будет для Вашей семьи: слишком высокой; высокой, но терпимой; или останется приемлемой; не будет представлять трудностей?</i>	
слишком высокой	82,0
высокой, но терпимой	8,0
приемлемой, не будет представлять трудностей	5,8
<i>Как Вы думаете, улучшится ли в ходе реформы жилищно-коммунального хозяйства качество коммунальных услуг, содержание жилья, подъездов, придомовых территорий?</i>	
определенно, да	2,2
скорее, да	4,8
скорее, нет	30,0
определенно, нет	53,8
затрудняюсь ответить	9,2

Результаты опроса еще раз подтверждают, что любые формы поднятия «квартплаты» будут восприниматься негативно основной массой населения. Если же меры по адресной социальной поддержке будут реализованы квалифицированно и эффективно, это во многом снимет напряжение. В то же время ответная реакция со стороны населения в значительной степени будет зависеть от проведения информационно-разъяснительной работы. Требуются квалифицированные профессиональные разъяснения необходимости преобразований в жилищной сфере и того факта, что они не сводятся только к повышению цен на жилищно-коммунальные услуги. Важно показывать позитивные аспекты преобразований, например: бремя жилищно-коммунальных платежей усилится, но станет более справедливым. К сожалению, аргументы, связанные с расширением возможностей домохозяйств принимать участие в управлении многоквартирными жилыми домами, контролировать финансовые потоки в жилищно-коммунальном хозяйстве, как показывает опыт, не будут особенно эффективны вследствие укоренившегося пассивного отношения значительной части населения к этим вопросам.

Увеличение бремени жилищно-коммунальных платежей может привести к изменению уровня задолженности населения по оплате жилищно-коммунальных услуг. Однако, как показывают исследования, прямой связи между уровнем жилищно-коммунальных платежей и уровнем задолженности нет. Увеличение ставок и тарифов может привести как к росту задолженности (например, в случае неудовлетворительной работы служб жилищных субсидий, слабой заинтересованности жилищных организаций в сборе платежей), так и к ее снижению, поскольку увеличившиеся суммы платежей предполагают большую дисциплину и ответственность.

С позиции идеологов реформирования жилищно-коммунального хозяйства, не только не нашедших решения этой проблемы за 15 лет, но и усугубивших ее, необходимо остановить рост расходной части российского государственного бюджета в части, касающейся ЖКХ. Поэтому свою задачу они формулируют так: подобрать аргументы, снимающие с них ответственность за неэффективное управление.

Недобросовестность, некомпетентность, недальновидность в принятии многих государственных решений по реформированию ЖКХ оправдываются наследием ушедшей в прошлое централизованной системы управления этой отраслью. С точки зрения лиц, которые несут ответственность перед обществом за реформирование ЖКХ в 90-е гг. XX в., число очередников не уменьшалось, а качество жилищно-коммунального обслуживания не удовлетворяло предъявляемым к нему требованиям, несмотря на огромные средства, затрачиваемые государством на содержание и ремонт объектов жилищно-коммунального хозяйства. Главная причина, по мнению реформаторов, состояла в том, что в решении этой проблемы не участвовали непосредственно граждане, а их права были ограничены. Жилье нельзя было продать, купить, передать по наследству, а эксплуатационные расходы и инвестиции на расширенное воспроизводство финансировались, в основном, за счет бюджетных средств, так как квартирная плата и плата за коммунальные услуги носили символический характер и составляли немногим более 3% издержек.

Сложившаяся в прошлом политика замораживания тарифов на жилищные и коммунальные услуги для населения на уровне 1926 г. при систематическом недофинансировании ремонтно-эксплуатационных нужд из бюджетов различных уровней привела к обветшанию жилищного фонда, снижению надежности инженерных систем. Устарели применяемые технологии, особенно расточительно расходуются топливно-энергетические ресурсы.

С приведенными выше аргументами сложно согласиться, поскольку они не в полной мере соответствуют сложившейся ситуации. Действительно, жилищно-коммунальная сфера дотировалась – это факт. Однако из государственного бюджета дотировались не только эта сфера, но и продовольственные товары, изделия детского ассортимента, зрелищные мероприятия и развитие кино. Так, в 1985 г. на дотации на продовольственные товары приходилось 80,2% дотаций населению, на жилищно-коммунальную сферу – 14,7%, на изделия детского ассортимента – 4% и на зрелища и кино – 1,1%¹. В 90-х гг. прошлого века все остальные дотации

¹ См.: Семенов В.П. Продовольственная программа и финансы. М., 1985. С. 57.

населению были ликвидированы. Кроме того, значительно снизились и остальные социальные выплаты, производимые по другим бюджетным статьям. Например, сегодня выплаты из государственного бюджета на детей старше 1,5 лет для семей, имеющих доход ниже прожиточного минимума, составляют 70 руб. на каждого ребенка ежемесячно, а для семей с доходом выше прожиточного минимума такие выплаты отсутствуют. Или другой пример: государство признало свои долги перед населением по вкладам до 20 июня 1991 г. (Федеральный закон от 10.05.1995 г. № 73-ФЗ «О восстановлении и защите сбережений граждан РФ»), но выплачивать эти долги оно намерено неопределенно долгий срок (выплаты были произведены лишь незначительной части граждан – пенсионерам, инвалидам и в размерах, на порядок ниже долговых обязательств государства).

Теперь предлагается последняя реформа, направленная против интересов населения...

Сами представители властных структур вынуждены признать, что «государство не справляется со взятыми на себя обязательствами», что «у реформы есть множество достижений и, пожалуй, всего один, но решающий недостаток – некомплексность принятых решений»¹. Иными словами, принятые решения не учитывают весь комплекс проблем, накопившихся к настоящему времени в ЖКХ. В то же время у А.Л. Егорова как работника мэрии Москвы проявляется несколько надменное отношение к населению, на уровне жизни которого как раз и сказываются решения по реформированию ЖКХ. Например, он говорит сначала о «многолетнем иждивенчестве» населения, далее – о том, что московские власти жалеют москвичей, а в конце концов – о том, что «в нищих (выделено нами – Е.Р.) домах жители могут отказаться и от мусоропровода, и от уборщицы, взявшись поддерживать чистоту в доме самостоятельно»². Налицо – неграмотная поста-

¹ Егоров А.Л. О реформе жилищно-коммунального хозяйства, ее успехах, неудачах и возможностях достижения конечного результата // Государственное управление, местное самоуправление и реформа ЖКХ: Доклады юбилейной научно-практической конференции, посвященной 50-летию ИПК госслужбы / Под ред. Н.Ф. Лукьяновой. М., 2002. Т.1. С. 157-158.

² Там же.

новка проблемы, недоработка в кадровой политике и профессиональном образовании. Чего только не придумают представители властей, противопоставляя интересы налогоплательщиков и бюджета, формируемого как раз на средства налогоплательщиков и финансирующего заработную плату реформаторов ЖКХ! И при этом в подобных публикациях не проводится связи между благосостоянием большинства населения и экономической безопасностью страны, когда бюджеты всех уровней должны формировать свои пропорции расходной и доходной частей именно исходя из долгосрочных целей развития страны и соображений государственности.

Заработная плата реформаторов жилищно-коммунального хозяйства никак не связана с кризисом и продолжает расти. Так, по словам В. Аверченко, оплата труда в органах власти, в том числе и в Федеральном агентстве (ФА) по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству, которое создано как орган исполнительной власти в составе Министерства промышленности и энергетики России вместо Госстроя России, кардинальным образом меняется. Теперь руководители управлений в Федеральном агентстве будут получают больше, чем прежде получал председатель Госстроя. В целом же величина оплаты труда управленческого персонала в агентстве находится в диапазоне от 7 до 45 тыс. руб. в месяц – в зависимости от занимаемой должности. Таким образом, средняя зарплата чиновника, занимающегося реформированием жилищно-коммунального хозяйства, значительно выше средней зарплаты по стране и – тем более – средней зарплаты непосредственно на предприятиях ЖКХ и несопоставимо выше реальных доходов большей части населения, являющегося основным источником финансирования предприятий ЖКХ. Эта тенденция непонимания чиновником той реальной ситуации, в которой живет подавляющая часть населения, стала отличительной чертой проводимой административной реформы, обеспечивающей повышение заработной платы государственных служащих. По данным печати, с осени 2004 г. оклады министров федерального уровня составляют 3 тыс. долл. США, заместителей министров – 2 тыс. долл., директоров департаментов – 1 300 долл., ведущих специалистов – 250 - 270 долл. Пенсия госслужащего

составляет 80% от оклада и при наличии 10 лет стажа работы на госслужбе индексируется с повышением зарплаты по этой должности. По экспертным оценкам, чиновнику и членам его семьи компенсируются расходы на медицинские услуги в расчете 2 100 долл. в год, выдаются льготные и бесплатные путевки в среднем на 25 тыс. руб. в год, на период работы на госслужбе бесплатно предоставляется квартира.

Оклад рядового депутата – 17 980 руб., вместе с доплатами – 44 859 руб. На денежное содержание председателя Госдумы в смете 2004 г. было предусмотрено примерно 1 076 тыс. руб. Медицина, служебный автотранспорт, телефонная связь, служебная жилплощадь – бесплатно; путевки в санатории – за 30% стоимости, есть также другие выплаты и льготы. По разным оценкам, категорий работников, получающих из средств налогоплательщиков (из бюджетов разных уровней) вознаграждение за свою работу на порядок выше, чем большинство населения – от 1 до 3 млн человек¹. Это с одной стороны.

С другой стороны, минимальный размер оплаты труда, величина которого утверждается федеральным законом и который является минимальной социальной гарантией, предоставляемой российским гражданам, не состоящим на государственной службе. В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 29.12.2004 г. № 198-ФЗ «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» сумма минимального размера оплаты труда установлена с 1 января 2005 г. в сумме 720 руб., с 1 сентября 2005 г. – в сумме 800 руб., с 1 мая 2006 г. – в сумме 1 100 руб.² И, как известно, с ведома властей определяется величина прожиточного минимума, т.е. того минимума, которого по медицинским нормам хватает только на пассивное времяпрепровождение и простое воспроизводство. На третий квартал 2003 г. такой прожиточный минимум был определен Правительством России в размере 2 396 руб.³

¹ См.: Озерова М., Зверева Е. Попавшие в рай //Московский комсомолец. 2005. 12 февраля.

² См.: Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (ч. I). Ст. 24.

³ См.: Постановление Правительства РФ от 26.11.2004 г. № 689 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по

То есть в России в условиях крайне пассивного общественного контроля чиновники распределяют средства налогоплательщиков, обеспечивая себе и своим коллегам высокий уровень жизни и психологически изолируя себя от действительных нужд страны. Речь идет не только и не столько о создании конфликтной ситуации в условиях противопоставления интересов чиновничества интересам большинства населения, а в первую очередь о том, что проводя такую антисправедливую и антисоциальную политику увеличения размеров содержания государственного аппарата, власти опосредованно отбрасывают Россию к беднейшей группе развивающихся стран, в которых «черные короли» едят из золотых тарелок, а население ходит босиком... И в данном случае проблемы обеспечения экономической безопасности России – отнюдь не наследие советского периода, а результат проводимой на протяжении 15 лет политики обособления государственного аппарата. Есть такая пословица – «сытый голодного не разумеет». Любой психолог подтвердит, что практически невозможно принять решение, отвечающее интересам беднеющего населения, если лица, принимающие эти решения, находятся на совершенно ином уровне потребления материальных благ. Поэтому разработчики закона о монетизации льгот даже не могли себе представить, что отмену существующих льгот и отсутствие денежной компенсации в размере 200 руб. в январе 2005 г. так болезненно воспримет столько людей.

Также и в отношении реформирования ЖКХ принимаются решения, не отвечающие как интересам большинства населения, так и в целом государственным интересам страны. И основная причина этого – отличие психологии государственных служащих высшего ранга, связанное с его изоляцией от нужд основной массы населения. В психологии открыта еще одна закономерность: у каждого человека есть предел повышения эффективности его работы, связанного с повышением его зарплаты и сопутствующих льгот и выплат. Выше этого предела человек перестает задумываться о конечном результате своей работы, а главной его целью

основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за III квартал 2004 г.»//Российская газета. 2004. 30 ноября.

становится во что бы то ни стало удержаться на данном уровне дохода. Поэтому главная проблема государственного управления в России заключается в том, что заработная плата и пенсионное обеспечение государственных служащих никак не связаны с эффективностью их работы. И никто не стимулирует проведение научных исследований по данной теме.

В этих условиях необходимо ставить вопрос о неправомерности повышения заработной платы во властных структурах без привязки к развитию экономики, в частности – к результатам реформирования ЖКХ, а также вопрос об эффективности работы государственных служащих и о том многомиллиардном ущербе, который наносится стране некомпетентными кадрами – держателями административного ресурса, в том числе и в жилищно-коммунальном хозяйстве.

Таким образом, вопрос реформирования жилищно-коммунального сектора нуждается в серьезном переосмыслении и доработке с позиций стратегического развития России. Порог бедности, который в нашей стране давно превышен, входит в число важнейших показателей экономической безопасности. Следование по пути наполнения государственного бюджета любой ценой, в чем нет никакой необходимости, не даст для страны желаемого результата: не может стать богатой страна с обедневшим населением, которому все труднее выбраться из этого состояния бедности. Сегодня путь оперативного реагирования на аварийные ситуации и стратегия «спасание утопающих – дело рук самих утопающих» не могут отвечать долгосрочным интересам России, ориентирующейся не на дальнейший распад и ослабление своих позиций в мире, а, наоборот, на рост авторитета и улучшение условий жизни своих граждан.

3. Меры социальной защиты населения России при оплате жилищно-коммунальных услуг

Изменение системы финансирования в ЖКХ связано с переходом от дотирования предприятий, предоставляющих жилищно-коммунальные услуги, к полной оплате их потребителями и обес-

печение социальной защиты малоимущих семей и одиноко проживающих граждан.

В настоящее время социальная защита при оплате жилищно-коммунальных услуг складывается из двух видов помощи:

субсидий на оплату ЖКУ, предоставляемых малообеспеченным гражданам, в основном имеющим доход ниже прожиточного минимума;

льгот на оплату ЖКУ, предоставляемых населению независимо от материального положения по категориальному и профессиональному признаку.

Кроме того, продолжает действовать механизм дотирования предприятий ЖКХ из бюджетов для покрытия выпадающих доходов предприятий, образующихся из-за установления местными администрациями тарифов на услуги ЖКХ ниже расчетных.

Существующая система льгот при оплате жилищно-коммунальных услуг

Установление льгот в жилищно-коммунальной сфере являлось одним из главных инструментов социальной поддержки населения в советский период. В п. 9 ст. 11 Жилищного кодекса РСФСР, утвержденного 24.06.1983 г., говорилось о том, что в соответствии с Основами жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик ведению Союза ССР в области регулирования жилищных отношений подлежит установление размера квартирной платы и льгот по оплате жилых помещений и коммунальных услуг. В 1990-2000 гг. практика установления льгот сохранилась, хотя механизмы управления жилищно-коммунальным хозяйством страны существенно изменились. Поэтому принципы установления льгот на оплату услуг в жилищно-коммунальной сфере не зависят от материального положения и строятся по категориальному и профессиональному признаку, что входит в противоречие с принципом дифференцированной оплаты ЖКУ на основе показателя социальной нормы жилья.

По данным бывшего Госстроя России, число граждан, пользующихся льготами по оплате жилья и коммунальных услуг, составило в 2000 г. 79,4 млн человек, что включает более 60% населения и на 7,3% больше, чем в 1999 г. (73,6 млн чел).

Среднемесячный размер льгот на одного пользователя в 2000 г. составил 29,7 руб., что на 6,3 руб. больше, чем в 1999 г. (23,4 руб.). Причем наравне с самими льготными категориями скидками на оплату жилья пользуются члены их семей, в то время как треть граждан, в основном сельские жители, имеющие собственные дома, никогда не имела подобных льгот.

Из-за отсутствия источников финансирования льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг растут потери доходов предприятий, предоставляющих указанные льготы. Так, затраты предприятий жилищно-коммунального хозяйства по предоставлению гражданам льгот в 2000 г. составили 24,7 млрд руб. Из них возмещено за счет бюджетов всех уровней лишь 43,8% (10,8 млрд руб.). В 1999 г. затраты предприятий ЖКХ по предоставлению гражданам льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг составляли 11,9 млрд руб., из них возмещено 7,7 млрд руб., или 45,4%.

Число претендующих на льготы резко выросло после того, как в 1999 г. вступил в действие закон «О ветеранах». Многие из тех, кто ранее пользовались субсидиями, отказались от них в пользу более весомого источника – льгот.

Важно и то, что льготы предоставляются автоматически, а субсидии – только тем, кто обратился за помощью, имея право на нее.

Правительство решило сократить перечень льготников, оставив «в чистом виде» только ветеранов Великой Отечественной войны, инвалидов, Героев Советского Союза, а другие оправданные льготы переведя в адресные компенсации и субсидии, имеющие заявительный характер. Последнее имеет существенное значение, судя по накопленной практике.

Применение принятых ранее законодательных актов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации в части предоставления льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг также приводит к нарушению принципа социальной справедливости, поскольку одним категориям граждан, например ветеранам труда, эти льготы предоставляются в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг, а другим категориям, особенно лицам, получающим льготы по

профессиональному признаку, такие ограничения не установлены. Это создает социально несправедливую ситуацию, при которой лица, имеющие более комфортные жилищные условия, фактически пользуются большими льготами по оплате ЖКУ по сравнению с другими.

Основными недостатками сложившейся к настоящему времени системы льгот на оплату жилищно-коммунальных услуг являются:

нарушение принципа социальной справедливости в результате предоставления льгот преимущественно по категориальному принципу (деление льготополучателей по определенным социальным группам или по профессиональным признакам), независимо от материального положения получателей и без учета социальной нормы жилья;

сложившаяся на практике система оплаты услуг ЖКУ нелегитимной частью населения, то есть перераспределение доходов нелегитимных категорий граждан в пользу льготных категорий;

недоучет материального положения получателей льгот, их возможность обеспечить благополучие за счет личных усилий; как результат – социальное иждивенчество, пассивность и маргинализация общества;

отсутствие четко установленных источников финансирования льгот отдельным категориям населения, а в ряде случаев отсутствие четкого разграничения источников финансирования между различными категориями и по этой причине – отсутствие необходимых поступлений на компенсацию льгот из бюджетных средств, что является одной из причин опережающего роста тарифов на ЖКУ по сравнению с инфляцией;

несбалансированность полномочий и ответственности по предоставлению социальных льгот между федеральными, региональными и муниципальными органами власти и на этой основе – создание возможностей для нецелевого использования средств бюджетов разных уровней, что является одним из факторов увеличения финансирования отраслей ЖКХ за счет бюджетных средств;

существенное усложнение системы расчетов за ЖКУ для жилищно-эксплуатационных организаций и органов самоуправления жилищного фонда.

Все это позволяет сделать вывод о том, что сохранение системы льготной оплаты жилищно-коммунальных услуг будет являться существенным тормозом в реформировании ЖКХ, которое должно быть направлено на создание эффективной системы управления, внедрение новых организационно-финансовых схем и технологий, ресурсосбережение, обеспечение качества предоставляемых услуг населению. Соответственно, ликвидация данной системы льгот:

обеспечит реализацию принципа оплаты за ЖКУ, исходя из материального положения граждан и социальных норм жилья, устранив сложившуюся на практике систему перераспределения доходов между льготными и нелегитимными категориями граждан;

существенно упростит и удешевит систему расчетов за ЖКУ;

снизит стремление предприятий жилищно-коммунального хозяйства к завышению расчетной себестоимости услуг вследствие задолженности бюджетов;

будет способствовать обеспечению прозрачности и созданию системы более эффективного государственного и общественного контроля за финансовыми потоками в жилищно-коммунальном хозяйстве.

В целях реализации Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”»¹ Министерством здравоохранения и социального развития был принят документ под названием «Порядок осуществления ежемесячной денежной выплаты отдельным категориям граждан в Российской Федерации», на основании которого упразднились льготы 45 категориям российских граждан и вместо них вводились ежемесячные денежные выплаты². По подсчетам экспертов, введение этого

¹ Собрание законодательства РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

² Порядок осуществления ежемесячной денежной выплаты по отдельным категориям граждан в Российской Федерации. Утвержден прика-

документа в действие экономит десятки миллиардов рублей, которые не будут направляться на социальные нужды. Однако нигде в нормативных правовых актах не приводится экономического обоснования такого антисоциального документа.

Упразднение системы льгот целесообразно, но не на принципах экономии на социальных выплатах. Причем федеральные власти, концентрируя в своих руках основные бюджетные ресурсы и законодательно определяя векторы социально-экономического развития, всю ответственность перекладывают на плечи региональных властей. В декабре же 2004 г., то есть еще до неожиданного для большинства населения вступления в силу нового механизма социальной поддержки, были обозначены направления финансовой поддержки из федерального бюджета: в 2005 г. из Федерального фонда компенсаций в субъекты Российской Федерации направляются субвенции с целью обеспечения финансирования расходов:

«на предоставление льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан, предусмотренных Законом Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», федеральными законами «О ветеранах», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» и «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне»;

на реализацию Закона Российской Федерации "О донорстве крови и ее компонентов"»¹.

зом Минздравсоцразвития России от 30 ноября 2004 г. № 294 // Российская газета. 2004. 29 декабря.

¹ Методика распределения субвенций из Федерального фонда компенсаций между субъектами Российской Федерации на 2005 г. Утверждена Постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 705// Российская газета. 2004. 8 декабря.

Соответственно, власти каждого российского региона самостоятельно должны были принять меры социальной поддержки населения, в первую очередь по оплате жилищно-коммунальных услуг. В частности, московские власти 7 декабря 2004 г. приняли «Порядок и условия предоставления с 01.01.2005 отдельным категориям граждан мер социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг»¹, где перечислены все льготы по оплате ЖКУ, финансируемые с 1 января 2005 г. из средств бюджета г. Москвы.

И как показали события января 2005 г., отмена льгот на оплату жилищно-коммунальных услуг будет невозможна и нецелесообразна до тех пор, пока не будет предложены механизмы, снижающие социальную напряженность в обществе. Кроме того, механизм компенсации расходов на оплату ЖКУ предусмотрен в ст. 160 Жилищного кодекса Российской Федерации, введенного в действие с 1 марта 2005 г.².

Программы субсидирования оплаты жилищно-коммунальных услуг

В соответствии с «Методикой расчета платежеспособной возможности населения на жилищно-коммунальные услуги», «субсидия – безналичная форма расчета с гражданами по оплате жилья и коммунальных услуг, предоставляемая при превышении платежей граждан за жилье и коммунальные услуги, потребляемые по социальной норме площади жилья и по нормативам потребления коммунальных услуг сверх установленного субъектами Федерации уровня от совокупного дохода семьи»³.

¹ Постановление правительства Москвы от 07.12.2004 г. № 850-ПП «О порядке и условиях обеспечения мер социальной поддержки граждан по оплате жилья и коммунальных услуг»//Тверская, 13. 2004. 16 декабря.

² Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 188-ФЗ//Собрание законодательства РФ. 2005. № 1. (ч. I). Ст. 14.

³ Постановление Госстроя РФ от 11.11.1998 г. «Об утверждении методики расчета платежеспособной возможности населения на жилищно-коммунальные услуги»//Нормирование в строительстве и ЖКХ. 1999. № 1.

В ходе реформы жилищно-коммунального хозяйства программа субсидирования оплаты жилищно-коммунальных услуг в регионах России реализовалась в три этапа в соответствии с постановлениями Правительства России от 22.09.93 № 935, от 18.06.96 № 707, от 02.08.99 № 887.

С 1994 г. в соответствии со ст. 15 закона Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» действует система адресной социальной защиты населения в сфере оплаты жилищно-коммунальных услуг, механизм предоставления которой был определен постановлением Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 г. № 935 «О переходе на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг и порядке предоставления гражданам компенсаций (субсидий) при оплате жилья и коммунальных услуг». Основные принципы, заложенные в Законе, таковы:

оплата семьей социального стандарта жилья не должна превышать определенной доли совокупного дохода семьи. В случае превышения величины оплаты жилищно-коммунальных услуг установленной величины от дохода семьи (в процентах) граждане попадают под программу жилищных компенсаций (субсидий), которая предполагает снижение величины платежа до установленной доли в совокупном доходе семьи;

размер субсидий обратно пропорционален доходу семьи. Кроме того, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации предоставлено право корректировать эту величину в зависимости от экономического положения регионов.

В 1996 г. в текст ст. 15 вышеуказанного закона были внесены изменения, в соответствии с которыми граждане, имеющие среднедушевой доход ниже прожиточного минимума, оплачивают жилищно-коммунальные услуги в размере половины минимального размера оплаты труда. Одновременно, с учетом указанного изменения, соответствующими постановлениями Правительства Российской Федерации был введен в действие новый механизм предоставления субсидий по оплате жилищно-коммунальных услуг, нарушающий принципы социальной справедливости и породивший ряд проблем.

Во-первых, резко увеличился круг потенциальных участников программы жилищных субсидий. Право на субсидию появляется у граждан при значительно меньших величинах расходов на ЖКУ в совокупном доходе (от 8% и ниже);

Во-вторых, размер субсидий при доходах меньше прожиточного минимума не зависит от них и является одинаковым и при доходе 100 руб., и при доходе 1 000 руб. Тем самым нарушается принцип социальной справедливости и резко удорожается программа жилищных компенсаций.

Внесение изменений в указанную статью закона «Об основах федеральной жилищной политики» в 1996 г. привело к росту стоимости программы субсидирования оплаты жилищно-коммунальных услуг, которая не была обеспечена бюджетным финансированием. Образующееся недофинансирование отрасли приводит к снижению уровня жилищно-коммунального обслуживания населения, из-за чего многие муниципальные образования не исполняют эту статью закона.

Из этого следует, что решение о внесении вышеупомянутых изменений в ст. 15 было предпринято Государственной Думой в 1996 г. без учета установленной Правительством Российской Федерации системы предоставления субсидий по оплате ЖКУ.

С принятием постановления Правительства России от 02.08.99 г. № 887 «О совершенствовании системы оплаты жилья и коммунальных услуг и мерах по социальной защите населения» в порядок начисления субсидий были внесены значительные изменения – введено понятие «прожиточный минимум» и определены основания, по которым плата граждан за оказанные жилищно-коммунальные услуги должна составлять половину минимального размера оплаты труда¹.

В настоящее время в России создана система социальной защиты населения при оплате за жилье и коммунальные услуги. Однако нормативная база не позволяет в полной мере обеспечить службы по предоставлению субсидий достоверными данными о реальных доходах граждан, обратившихся за субсидиями. В результате помощь оказывается не только малообеспеченным слоям

¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 33. Ст. 4116.

населения, но и гражданам с высокими доходами, имеющим, кроме того, недекларируемые доходы.

Хотя дорожающие жилищно-коммунальные услуги уже сейчас не может оплатить, по подсчетам советников Правительства России, примерно четверть россиян, далеко не все из них обращаются за жилищными субсидиями. В 1996 г. ими воспользовались около 7% граждан (3,5 млн семей), которые получили в общей сложности 1 млрд руб., в 1997 г. – 8% граждан, которые получили 2 млрд руб., в 1999 г. – 7%, граждан, которые получили свыше 1,2 млрд руб., в 2000 г. – 7% граждан, которые получили 2–3 млрд руб.

Причины такой пассивности в том, что, с одной стороны, оформить право на получение пособия на жилищно-коммунальные услуги в некоторых регионах мешают бюрократические проволочки, с другой – граждане сами игнорируют субсидию, если ее размер не превышает 10% требуемой платы. Известны случаи, когда местные власти в популистских целях занижают тарифы на оплату жилищно-коммунальных услуг. В 2000 г. у граждан с низкими доходами на нее уходило в среднем 8% их дохода, а у богатых – 4–5% (примерно столько же они тратят на сигареты и спиртное). Когда жители вынуждены будут оплачивать ЖКУ в полном объеме и плата достигнет 22% семейного дохода, желающих иметь дотации существенно прибавится. По расчетам экспертов, их доля может достичь 30%.

Тогда возникнут новые проблемы. Если субсидии по-прежнему будут предоставляться в зависимости от дохода семьи на основании представленных справок, то правительству придется скорее всего увеличить объем средств на субсидии или создавать сложный механизм проверок правильности информации о доходах. Ведь далеко не все доходы регистрируются. Самим органам, выдающим субсидии, контролировать их не по силам. Некоторые регионы стали оценивать нуждающиеся семьи не по справкам об официальных доходах, а по косвенным признакам (в частности, по числу комнат на одного члена семьи, по наличию дачи и т. п.). Высказываются предложения рассматривать персонально каждое поданное заявление на получение субсидии, а в сомнительных случаях подключать налоговые органы, которые

проверят доходы заявителя, наличие у него второго жилья и излишек квадратных метров сверх нормативов.

С таким объемом работ и наплывом претендентов на получение субсидий вряд ли справятся работники 3,5 тыс. служб жилищных субсидий, которые созданы во всех регионах. А увеличение их числа приведет к резкому увеличению затрат на содержание таких служб, которое может поглотить всю экономию бюджетных средств, ожидаемую от внедрения подобных новшеств. В Санкт-Петербурге каждая четвертая семья (свыше 24%) уже получает жилищные субсидии; таких семей больше только в Агинском Бурятском автономном округе (30%).

Для наведения порядка в выдаче субсидий чрезвычайно важны хорошая информационная база, учет и регистрация недвижимости. Это убедительно доказывает опыт Санкт-Петербурга. Там уже на начальном этапе, в 2002 г., когда база данных охватывала лишь 35% жилищного фонда, из очереди на получение квартир выбыли 18 тыс. человек, так как наведенный порядок в учете позволил выяснить, что они имели по нескольку квартир. В ходе регистрации прав на недвижимость в Санкт-Петербурге оказалось, что около 2 тыс. квартир находятся в собственности юридических лиц, которые наряду с гражданами получали дотации на их содержание.

В ст. 159 Жилищного кодекса Российской Федерации говорится, что субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (далее – субсидии) предоставляются гражданам в случае, если их расходы на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, рассчитанные исходя из размера регионального стандарта нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, и размера регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг, устанавливаемого по правилам части 6 указанной статьи, превышают величину, соответствующую максимально допустимой доле расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи. Размеры региональных стандартов нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, стоимости жилищно-коммунальных услуг и максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи устанавлива-

ются субъектом Российской Федерации. Для семей со среднедушевым доходом ниже установленного прожиточного минимума максимально допустимая доля расходов уменьшается в соответствии с поправочным коэффициентом, равным отношению среднедушевого дохода семьи к прожиточному минимуму.

Право на субсидии имеют:

- 1) пользователи жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов;
- 2) наниматели по договорам найма жилых помещений частного жилищного фонда;
- 3) члены жилищных кооперативов;
- 4) собственники жилых помещений.

Субсидии предоставляются органом местного самоуправления или уполномоченным им учреждением гражданам, указанным в части 2 ст. 159 Кодекса, на основании их заявлений с учетом постоянно проживающих совместно с ними членов их семей. Субсидии перечисляются гражданам до срока внесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги, установленного частью 1 ст. 155 Кодекса. Субсидии предоставляются гражданам при отсутствии у них задолженности по оплате жилых помещений и коммунальных услуг или при заключении и (или) выполнении гражданами соглашений по ее погашению.

В Жилищном кодексе отмечается, что при определении прав граждан, проживающих в жилых помещениях любой формы собственности, на субсидии и расчете их размеров применяются региональные стандарты нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, стоимости жилищно-коммунальных услуг и максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи. Размер регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг устанавливается исходя из цен, тарифов и нормативов, используемых для расчета платы за содержание и ремонт жилого помещения и коммунальные услуги для нанимателей по договорам социального найма, проживающих в жилых помещениях, расположенных в домах, уровень благоустройства, конструктивные и технические параметры которых соответствуют средним условиям в муниципальном образовании.

Порядок определения размера субсидий и порядок их предоставления, перечень прилагаемых к заявлению документов, условия приостановки и прекращения предоставления субсидий, порядок определения состава семьи получателя субсидии и исчисления совокупного дохода такой семьи, а также особенности предоставления субсидий отдельным категориям граждан устанавливаются Правительством Российской Федерации.

В соответствии с Жилищным кодексом, финансирование расходов на предоставление субсидий осуществляется из местных бюджетов за счет субвенций, предоставляемых местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации, а для городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга – из бюджетов данных субъектов Российской Федерации. Субъектам Российской Федерации на цели, указанные в настоящей части, из федерального бюджета может передаваться финансовая помощь, рассчитанная исходя из федеральных стандартов, устанавливаемых Правительством Российской Федерации.

Порядок финансирования расходов на обеспечение предоставления субсидий, а также порядок финансирования расходов на предоставление субсидий гражданам, проходящим военную службу и проживающим в закрытых военных городках, устанавливается Правительством Российской Федерации.

Размер субвенции из бюджета субъекта Российской Федерации рассчитывается исходя из статистической информации о распределении населения муниципального образования относительно уровней среднедушевых доходов и из региональных стандартов:

- 1) нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий;
- 2) стоимости жилищно-коммунальных услуг, дифференцированной по муниципальным образованиям;
- 3) максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи.

Орган местного самоуправления вправе применять при расчете субсидий отличные от установленных региональных стандартов стандарты нормативной площади жилого помещения, исполь-

зуемой для расчета субсидий, стоимости жилищно-коммунальных услуг и максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи, если это улучшает положение граждан, получающих такие субсидии. Дополнительные расходы на предоставление указанных в настоящей части субсидий финансируются за счет средств местного бюджета.

Субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг не предоставляются иностранным гражданам, если международными договорами Российской Федерации не предусмотрено иное¹.

Таким образом, как и в случае со льготами на оплату жилищно-коммунальных услуг, ответственность за социальную поддержку населения в период повышения тарифов и доли расходов, которые вынуждено оплачивать население, ложится на плечи региональных и местных властей.

¹ См.: Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 188-ФЗ// Собрание законодательства РФ. 2005. №1. (Ч. I). Ст. 14.

РАЗДЕЛ III. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

1. Методологические подходы к государственному регулированию ЖКХ России

Методология государственного регулирования предприятий жилищно-коммунального хозяйства базируется на делении различных отраслей экономики на отрасли, функционирующие в условиях конкуренции, и естественные монополии.

В соответствии с Федеральным законом от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» «естественная монополия – состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства (в связи с существенным понижением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объема производства), а товары, производимые субъектами естественной монополии, не могут быть заменены в потреблении другими товарами, в связи с чем спрос на данном товарном рынке на товары, производимые субъектами естественных монополий, в меньшей степени зависит от изменения цены на этот товар, чем спрос на другие виды товаров»¹.

Таким образом, закон устанавливает два противоположных способа хозяйствования – в условиях конкуренции и в условиях ее отсутствия.

Данное методологическое положение не усвоено пока разработчиками документов по жилищно-коммунальной реформе в России. Так, например, в подпрограмме «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации» федеральной целевой программы “Жилище” на 2002-2010 гг.» указывается, что «основой экономических отношений в отрасли остается система бюджетного дотирования предприятий жилищно-коммунального комплекса. Дотационность отрасли и отсутствие у получателей услуг возможности влиять на их количество и качество в сочетании с сохранившейся со времен администра-

¹ Собрание законодательства РФ. 1995. № 34. Ст. 3426.

тивной экономики централизацией управления коммунальными предприятиями и отсутствием конкуренции являются основными причинами существующих проблем коммунального хозяйства»¹. Таким образом, подчеркивается, что отсутствие конкуренции относится к числу важнейших причин кризисного состояния ЖКХ, а на первое место поставлена проблема источников финансирования предприятий ЖКХ в связи с отказом от бюджетного финансирования и перекладыванием всех затрат на плечи потребителей.

Вместе с тем в этой подпрограмме речь далее идет о развитии конкурентных отношений в отраслях ЖКХ, а также о регулировании тарифов на услуги предприятий-локальных монополистов. При этом четкой классификации услуг по степени монополизации в подпрограмме не проводится.

Данная идея получила свое развитие в программе развития жилищно-коммунального хозяйства России, разработанной Союзом правых сил. В ней подчеркивается, что в силу технологических особенностей отрасли и условий формирования современных систем жизнеобеспечения территорий большинство предприятий жилищно-коммунального хозяйства, и в первую очередь, связанные с сетевой поставкой ресурсов, занимают монопольное положение на обслуживаемой ими территории (являются локальными монополиями).

В указанной программе по признаку возможности создания конкурентной среды условно выделяются следующие четыре группы:

1) подотрасли потенциально конкурентные, где развитие конкуренции сдерживается существующей структурой управления подотраслью (жилищное хозяйство);

2) подотрасли естественных локальных монополий. Это, как правило, организации инфраструктурного обеспечения коммунальными услугами – теплоснабжением, водоснабжением и канализацией, электроснабжением и т.д.;

3) подотрасли, сочетающие в себе элементы потенциально монопольных и потенциально конкурентных структур (дорожно-мостовое хозяйство, санитарная очистка и утилизация бытовых отходов, озеленение, ритуальное обслуживание);

¹ Собрание законодательства РФ. 2001. № 49. Ст. 4622.

4) подотрасли с достаточно хорошо развитыми рыночными отношениями (гостиничное хозяйство, банно-прачечное хозяйство).

Таким образом, в данной программе признается, что предприятия жилищно-коммунального хозяйства, оказывающие услуги населению, относятся к числу монопольных, но при этом предприятия жилищного хозяйства являются «потенциально конкурентными», а предприятия коммунального хозяйства – предприятиями «естественных локальных монополий». Иными словами, теоретически на рынке жилищных услуг возможна конкуренция, а на рынке коммунальных услуг она в принципе невозможна.

К сожалению, даже этот, более четкий, но до конца не проработанный подход не нашел отражения в утвержденной Правительством России подпрограмме «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы». Ее разработчики считают, что необходимо регулировать только деятельность предприятий-локальных монополистов – поставщиков коммунальных услуг, хотя в настоящее время монополизирован весь рынок жилищно-коммунальных услуг: альтернативы ДЭЗам и РЭУ на сегодняшний день не существует.

Таким образом, в органах государственного регулирования ЖКХ пока не закончена дискуссия об объектах и принципах государственного регулирования, что является одной из причин отсутствия предложений по принятию эффективных мер жилищно-коммунальной политики и, соответственно, отсутствия каких-либо позитивных результатов.

В другом российском законе – «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» – в ст. 5 «Злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением на рынке» говорится о том, что запрещаются действия (бездействие) хозяйствующего субъекта (группы лиц), занимающего доминирующее положение, которые имеют либо могут иметь своим результатом недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других хозяйствующих субъектов, в том числе такие действия (бездействие), как:

изъятие товаров из обращения, целью или результатом которого является создание или поддержание дефицита на рынке либо повышение цен;

навязывание контрагенту условий договора, не выгодных для него или не относящихся к предмету договора (необоснованные требования передачи финансовых средств, иного имущества, имущественных прав, рабочей силы контрагента, согласие заключить договор лишь при условии внесения в него положений, касающихся товаров, в которых контрагент не заинтересован, и других);

создание условий доступа на товарный рынок, обмена, потребления, приобретения, производства, реализации товара, которые ставят один или несколько хозяйствующих субъектов в неравное положение по сравнению с другим или другими хозяйствующими субъектами (дискриминационные условия);

создание препятствий доступу на рынок (выходу с рынка) другим хозяйствующим субъектам;

нарушение установленного нормативными актами порядка ценообразования;

установление, поддержание монопольно высоких (низких) цен;

сокращение или прекращение производства товаров, на которые имеются спрос или заказы потребителей, при наличии безубыточной возможности их производства;

необоснованный отказ от заключения договора с отдельными покупателями (заказчиками) при наличии возможности производства или поставки соответствующего товара.

В этом же законе дается определение монопольно высокой цены – это «цена товара, которая устанавливается занимающим доминирующее положение на товарном рынке хозяйствующим субъектом и при которой данный хозяйствующий субъект компенсирует либо может компенсировать необоснованные затраты и (или) получает либо может получить прибыль существенно более высокую, чем это может быть в сопоставимых условиях или условиях конкуренции»¹.

¹ Закон РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»// Ведомости

Таким образом, в российском законодательстве уже более 10 лет как определены основные методологические подходы к государственному регулированию монополистической деятельности, которые должны были быть развиты соответствующими органами государственной власти в отношении отраслевого регулирования. В сфере государственного регулирования ЖКХ России эти положения не только не были развиты, но и практически не использовались. Разработчики жилищно-коммунальной реформы 90-х гг. прошлого века в Концепции реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации, утвержденной указом Президента России от 28.04.1997 № 425, не придали значения фундаментальным методологическим положениям о государственном регулировании естественных монополий, иначе бы не появилась бы фраза, что «единственным способом преодоления кризиса является изменение системы финансирования, то есть переход от бюджетного дотирования к оплате в полном объеме жилищно-коммунальных услуг потребителями при условии обеспечения социальной защиты малообеспеченных семей и экономического стимулирования улучшения качества обслуживания»¹. А «основным путем реформирования жилищно-коммунального хозяйства» не был бы назван путь «демонополизации и развития конкурентной среды», подразумевающий, что «важнейшим элементом реформы должно стать создание конкурентной среды в системе управления и обслуживания жилищной сферы» и что «в сфере действия естественных монополий, связанных со сложившейся технологией, следует применять дополнительные методы антимонопольного воздействия». При этом не указывается, какие же меры антимонопольного регулирования применялись до принятия данной Концепции и применялись ли они вообще.

Следует заметить, что не один Госстрой (ныне – Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хо-

Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 16. Ст. 499. См. также: Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР “О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках”» / Собрание законодательства РФ. 2002. № 41. Ст. 3969.

¹ Собрание законодательства РФ. 1997. № 18. Ст. 2131.

зяйству) оказался профессионально не готовым осуществлять необходимое государственное регулирование естественных монополий в жилищно-коммунальном хозяйстве. Более того, в ст. 8 закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» говорится о том, что «запрещается заключение в любой форме соглашений или осуществление согласованных действий федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных наделенных функциями или правами указанных органов власти органов или организаций между собой либо между ними и хозяйствующим субъектом, в результате которых имеются или могут иметь место недопущение, ограничение, устранение конкуренции и ущемление интересов хозяйствующих субъектов, в том числе соглашения или согласованные действия, которые приводят или могут привести к повышению, снижению или поддержанию цен (тарифов), за исключением случаев, если заключение таких соглашений допускается федеральными законами или нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации»¹. То есть, на основании данного закона у Госстроя России имелись ограниченные полномочия в сфере тарифного регулирования. Проведение же государственной политики по содействию развитию товарных рынков и конкуренции, осуществление государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства, а также предупреждение и пресечение монополистической деятельности, недобросовестной конкуренции и иных ограничивающих конкуренцию действий осуществляются антимонопольным органом (ст. 11 данного закона).

Антимонопольный орган в лице Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства (МАП России) мог бы остановить необоснованный рост тарифов на жилищно-коммунальные услуги за период с 1991

¹ Федеральный закон от 18.09.2002 №122-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР “О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках”» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 41. Ст. 3969.

по 2005 гг., воспользовавшись предоставленными ему широкими полномочиями.

Однако антимонопольный орган не воспользовался ими и не стал ограничивать монополистическую деятельность предприятий ЖКХ.

На основании вышеизложенного следует сделать следующие методологические выводы, определяющие построение системы государственного регулирования отраслей ЖКХ России.

1. В настоящее время рынок жилищно-коммунальных услуг монополизирован и в силу особенностей своего становления может быть целиком отнесен к сфере естественных монополий.

2. Вместе с тем некоторые услуги, предоставляемые жилищными организациями, могут быть демополизированы. Поэтому, параллельно с механизмами регулирования естественных монополий, к предприятиям жилищного сектора, не относящимся к естественным монополиям, должны применяться меры государственного регулирования, характерные для условий конкурентной среды.

Регулирование тарифов – это часть системы государственного регулирования естественных монополий, которая, согласно ст. 11 федерального закона «О естественных монополиях», предусматривает: принятие обязательных для субъектов естественных монополий решений о введении, об изменении или о прекращении регулирования, о применении методов регулирования, предусмотренных этим федеральным законом, в том числе об установлении цен (тарифов); принятие в соответствии со своей компетенцией решения по фактам нарушения этого федерального закона.

В этой же статье закона предусматриваются: направление субъектам естественных монополий обязательных для исполнения предписания о прекращении нарушений этого федерального закона, в том числе об устранении их последствий, о заключении договоров с потребителями, подлежащими обязательному обслуживанию, о внесении в заключенные договоры изменений, о перечислении в федеральный бюджет прибыли, полученной ими в результате действий, нарушающих этот федеральный закон; принятие решений о включении в реестр субъектов естественных

монополий либо об исключении из него; направление органам исполнительной власти и органам местного самоуправления обязательных для исполнения предписания об отмене или об изменении принятых ими актов, не соответствующих федеральному закону, и (или) о прекращении нарушений федерального закона; принятие решений о наложении штрафа на субъект естественной монополии; привлечение к административной ответственности в виде предупреждения или штрафа руководителей субъектов естественных монополий, должностных лиц органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в случаях, предусмотренных федеральным законом «О естественных монополиях»; обращение в суд с иском, а также участие в рассмотрении в суде дел, связанных с применением или с нарушением этого федерального закона; осуществление иных мер регулирования, установленных федеральными законами¹.

Эти функции, согласно данному закону, возлагаются на органы регулирования естественных монополий.

Органами регулирования естественных монополий, согласно закону, могут применяться следующие методы регулирования деятельности субъектов естественных монополий:

ценовое регулирование, осуществляемое посредством определения (установления) цен (тарифов) или их предельного уровня;

определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию, и (или) установление минимального уровня их обеспечения в случае невозможности удовлетворения в полном объеме потребностей в товаре, производимом (реализуемом) субъектом естественной монополии, с учетом необходимости защиты прав и законных интересов граждан, обеспечения безопасности государства, охраны природы и культурных ценностей.

Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (в прошлом – Госстрой России) не относится к органам регулирования естественных монополий и поэтому лишено части полномочий, в то время как вверенный ему в управление объект относится к естественной монополии.

¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 34. Ст. 3426.

В то же время в федеральном законе «О естественных монополиях» к субъектам естественных монополий отнесены:

транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам;

транспортировка газа по трубопроводам;

услуги по передаче электрической и тепловой энергии;

железнодорожные перевозки;

услуги транспортных терминалов, портов, аэропортов;

услуги общедоступной электрической и почтовой связи.

Нельзя признать этот список исчерпывающим. Жилищно-коммунальные услуги представлены в этом перечне лишь частично – в виде услуг по передаче электрической и тепловой энергии, а также по транспортировке газа. А данные услуги не находятся в юрисдикции Федерального агентства.

В связи с этим представляется целесообразным внести изменения в ст. 4 федерального закона «О естественных монополиях», добавив следующие субъекты естественных монополий:

услуги диспетчерских служб при обслуживании жилищного фонда;

услуги водоснабжения и канализации.

2. Нормативно-правовое обеспечение реформирования жилищно-коммунального хозяйства

По данным исследователей, за период 1991-2001 гг. было принято около 230 законодательных и других нормативных правовых актов, касающихся ЖКХ. По прошествии же 15 лет с начала реформирования исследователи дают негативную оценку принятому пакету документов. Например, по мнению В.Ф. Пивоварова, «реформы делаются некомплексно, непродуманно до такой степени, что трудно разглядеть стратегию, тактику и последствия реформ»¹.

Причем даже сами министерства и ведомства вынуждены иногда давать разъяснения в связи с противоречивостью и непрофессионализмом принимаемых нормативных правовых актов. Так, например, в письме Госстроя России говорится о том, что

¹ Строительная газета. 2004. 17 декабря.

трудности нормотворчества возникают уже на этапе классификации жилищно-коммунальных услуг: «В различных законодательных актах имеет место различное отнесение услуг, предоставляемых гражданам, проживающим в жилищном фонде, как к "коммунальным", так и к "жилищным". Например, в Федеральном законе от 12.01.1995 № 5-ФЗ "О ветеранах" вывоз бытовых отходов отнесен к коммунальным услугам. В ряде других законов приводится перечисление коммунальных услуг, но в них отсутствуют услуги по вывозу бытовых отходов и обслуживанию лифтового хозяйства»¹.

Бумаготворчество, не приносящее ощутимых позитивных результатов, стало характерной чертой данного периода. Но оно так и не отошло в прошлое. Так, опытный реформатор ЖКХ, директор департамента строительства и жилищно-коммунального хозяйства Минпромэнерго России Сергей Круглик, в недавнем прошлом – заместитель председателя Госстроя России, заявил, что с начала 2005 г. планировалось ввести в действие 25 законопроектов пакета документов из 27 подготовленных. По его мнению, за 15 лет завершился лишь «первый этап реформирования – проведено совершенствование законодательно-правовой базы управления жилищным фондом, создана база для государственного регулирования жилищно-коммунальных тарифов»². Следует заметить, что процесс совершенствования нормативно-правовой базы за государственный счет бесконечен... И каждый автор очередного законопроекта будет убеждать других, что открывается совершенно новый этап в рассматриваемых отношениях.

В связи с этим следует напомнить обо всех этапах преобразований в жилищно-коммунальной сфере, также казавшихся их авторам прогрессивными.

Жилищная реформа, начатая в России в 1991 г. с принятием Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», явилась неотъемлемой частью общих структурных

преобразований и одним из приоритетных направлений государственной социально-экономической политики. За период 1991–1999 гг. была создана принципиальная нормативно-законодательная база, определившая основные направления жилищной политики и обеспечившая проведение жилищной реформы (было принято более 160 законодательных и нормативных правовых актов).

Право собственности на жилье и рынок жилья стали неотъемлемой частью жилищных отношений.

Реформа жилищно-коммунального хозяйства формально началась с принятия закона «Об основах федеральной жилищной политики» от 24 декабря 1992 г., который наметил переход отрасли в течение пяти лет на самоокупаемость, когда население станет целиком оплачивать все жилищно-коммунальные услуги (ЖКУ). Столь короткий срок был выбран, исходя из прогноза, что с 1992 г. в стране начнется экономический рост и доходы населения резко увеличатся. Прогноз не оправдался. Более того, реальные доходы снизились, и растущие тарифы на ЖКУ оказались болезненными для населения. Поэтому закон «О внесении изменений в Закон РФ “Об основах федеральной жилищной политики”» от 8 декабря 1995 г. продлил срок поэтапного перехода к полной оплате населением жилищно-коммунальных услуг с 5 до 10 лет, т.е. до 2003 г.

На *первом этапе* реформы ЖКХ (1992–1996 гг.) основные усилия были направлены на проведение приватизации и повышение доли платежей населения за жилье и коммунальные услуги. В соответствии с Программой Совета Министров-Правительства Российской Федерации на 1993–1995 гг. «Развитие реформ и стабилизация российской экономики», принятой на заседании Правительства от 06.08.1993 г.¹, уже в 1994 г. предусматривалось осуществить переход к унифицированным тарифам на электроэнергию, включая сельское хозяйство и население, пересмотреть тарифы на транспорте и в жилищно-коммунальной сфере. На этой основе намечалось приступить к реформированию порядка

¹ Письмо Госстроя РФ от 18.07.2003 г. «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам совершенствования системы оплаты жилья и коммунальных услуг» // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. 2003. № 10 (ч. II).

² Строительная газета. 2004. 19 ноября.

¹ См.: Программа Совета Министров-Правительства Российской Федерации на 1993–1995 гг. «Развитие реформ и стабилизация российской экономики», принятая на заседании Правительства РФ от 06.08.1993 г. // Российские вести. 1993. 21 сентября.

финансирования сектора социально-бытовых услуг. Бюджетные дотации предполагалось последовательно замещать оплатой этих услуг населением при одновременном переводе сумм дотаций в денежные доходы граждан. За 1993-1994 гг. рост ставок оплаты услуг привел к тому, что доля населения в покрытии эксплуатационных издержек сразу возросла с 3% до 20 - 40%.

Однако в связи с тем, что рост платежей за услуги ЖКХ вызвал болезненную реакцию, темпы и этапы реформы оплаты жилья и коммунальных услуг были пересмотрены в названном выше законе Российской Федерации «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики».

Второй этап начался после того, как указом Президента России «О реформе жилищно-коммунального хозяйства в РФ» от 28 апреля 1997 г. № 425 была утверждена «Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства в РФ». Она подтвердила приверженность уже объявленным целям реформы: увеличить эффективность эксплуатации жилья, улучшить условия проживания населения, упрочить жилищные права граждан, а также стабилизировать экономическую ситуацию на предприятиях, сняв с них расходы по содержанию социальной сферы, и в конечном итоге увеличить поступление средств в бюджеты всех уровней. Для достижения этих целей было вновь предложено повысить уровень оплаты населением жилищно-коммунальных услуг до полной реальной их стоимости и снизить издержки на их производство.

Концепция встретила активное политическое сопротивление. Камнем преткновения стало намерение изменить схемы движения денег в системе ЖКХ. Во многих городах укрепились местечковые монополисты по дележу значительных бюджетных средств, которые не собирались уступать.

Целью второго этапа реформы жилищно-коммунального хозяйства был провозглашен постепенный перевод его на режим безубыточного функционирования. Была признана необходимость изменения существующего порядка, при котором дотации жилищно-коммунальному хозяйству являлись безадресными, предоставлялись производителю, а не потребителю услуг. В выступлениях

защитников интересов государственного бюджета интересы беднейших слоев населения, т.е. большинства, стали противопоставляться интересам богатейших слоев населения, т.е. меньшинства. Оказалось, что государство на практике фактически субсидирует наиболее состоятельную часть граждан, занимающую, как правило, большие жилые помещения и потребляющую больше электроэнергии, тепла, воды и т.д. Поэтому стали говорить, что реформу жилищно-коммунального хозяйства необходимо проводить с одновременным принятием мер по обеспечению социальной защиты малообеспеченных групп населения. При этом темпы роста уровня покрытия гражданами затрат на жилищно-коммунальные услуги должны быть согласованы с темпами роста доходов населения, а также сокращения перекрестного субсидирования в отраслях естественных монополий с тем, чтобы не допустить резкого возрастания нагрузки на местные бюджеты.

Снижение издержек и, соответственно, тарифов на жилищно-коммунальные услуги предполагалось осуществлять на основе коммерческого учета потребляемых в жилищном секторе тепла, воды, газа, внедрения ресурсосберегающих технологий, а также соответствующих институциональных преобразований (развитие конкуренции в сфере ЖКХ, становление товариществ собственников жилья, антимонопольного регулирования деятельности предприятий естественных монополистов и т.д.).

Названные приоритеты жилищно-коммунальной реформы нашли свое отражение в принятых за 10 лет законе Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики»; федеральных законах «О развитии конкуренции и ограничении монопольной деятельности на товарных рынках», «О защите прав потребителей», «Об основных принципах формирования местного самоуправления», «О товариществах собственников жилья»; в указах Президента Российской Федерации «Об утверждении нового этапа Программы "Жилище"», «О развитии конкуренции в сфере эксплуатации и ремонта жилищного фонда»; в постановлении Правительства Российской Федерации «Об упорядочении системы оплаты жилья и коммунальных услуг» и в других нормативных правовых актах.

Несмотря на провозглашение нескольких целей жилищно-коммунальной реформы, наиболее быстрыми темпами внедряются именно механизмы перекладывания финансирования ЖКХ на плечи граждан. Так, в среднем по России решения, принятые субъектами Российской Федерации, обеспечили выполнение федеральных стандартов оплаты жилищно-коммунальных услуг населением в 2001 г. в размере 71% (при принятом на этот год федеральном стандарте уровня платежей граждан в 80% от стоимости услуг). Процесс изменения экономических отношений не сопровождается реализацией других (более важных с точки зрения интересов населения) приоритетов жилищно-коммунальной реформы – повышения качества предоставляемых услуг, ослабления монополизма предприятий жилищно-коммунального хозяйства, роста эффективности их работы, что, в конечном счете, должно привести к снижению тарифов на услуги. По данным Госстроя России, в условиях зимы 2001-2002 гг. в результате аварий не отапливалось 1 157 жилых домов с населением 123 тыс. человек, в том числе в течение суток и более – 837 жилых домов, в которых проживало 105,6 тыс. человек. Износ коммунальной инфраструктуры в ряде случаев превышал 60%. Механизмы технического перевооружения предприятий коммунальной сферы пока не работают, что свидетельствует о возможности роста аварийности на предприятиях ЖКХ, несмотря на постоянное удорожание их услуг для населения*.

Несмотря на то, что на уровне Правительства России ежегодно рассматривается вопрос о мерах по обеспечению народного хозяйства и населения страны топливом, электрической и тепловой энергией в осенне-зимний период (постановления Правительства России № 751 от 29.09.1992 г., № 1054 от 14.10.1993 г., № 732 от 24.06.1996 г., № 927 от 24.07.1997, распоряжение Правительства РФ № 1765-р от 03.11.1994 г. и др.), растет число аварий, обусловленных недостаточной подготовкой инженерных инфраструктур к работе в зимний период, нарушениями правил технической эксплуатации теплоэнергетического оборудования и некачественными действиями обслуживающего персонала.

* Особенно остро ощущался износ коммунальных сетей в ходе небыло суровой зимы 2005/2006 гг.

Так, в 2001 г. по сравнению с 2000 г. число таких аварий выросло на 50%. Во всех федеральных округах средняя величина теплопотерь в инженерных системах теплоснабжения в два с лишним раза выше нормативных.

Как отмечалось в постановлении Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, принятом в конце 2004 г., «отопительный сезон 2003/04 года показал, что предприятия жилищно-коммунального хозяйства в ряде субъектов Российской Федерации не смогли обеспечить стабильное и надежное функционирование систем жизнеобеспечения населения. Из-за несвоевременной и недостаточной подготовки объектов жилищно-коммунального хозяйства к зиме, нарушений правил технической эксплуатации теплоэнергетического оборудования имели место сбои в системах теплоснабжения и электроснабжения городов и иных населенных пунктов»¹. Однако в то же время, по мнению Совета Федерации, ответственность за плохие условия жизни населения, особенно в зимний период, несет вовсе не правительство Российской Федерации. Виноваты форс-мажорные обстоятельства, в которых пребывает вся страна: «Ежегодное повторение напряженной ситуации с подготовкой к отопительному сезону и с его проведением является следствием общего кризиса жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации, износа его основных фондов. В частности, отнесение предоставления населению услуг жилищно-коммунального хозяйства к вопросам местного значения, передача муниципальным образованияам зачастую изношенных объектов жилищно-коммунального хозяйства не повлекли за собой передачу местным бюджетам достаточного объема средств для поддержания их функционирования, в том числе для проведения капитального ремонта»².

В декабре 2004 г. был принят Жилищный кодекс Российской Федерации, который, по сути, не предусматривает никаких прогрессивных социальных механизмов, которые бы не допускали

¹ Постановление Совета Федерации от 27.10.2004 г. № 326-СФ «О мерах по обеспечению готовности жилищно-коммунального хозяйства к отопительному сезону»//Собрание законодательства РФ. 2004. № 44. Ст. 4276.

² Там же.

нарастания социальной напряженности в обществе. В частности, в ст. 154 Жилищного кодекса «Структура платы за жилое помещение и коммунальные услуги» говорится о том, что население самостоятельно оплачивает текущий и капитальный ремонт жилых помещений. Как известно, в настоящее время квартплата не включает расходы на капитальный ремонт, поскольку, например, жильцы старого многоквартирного дома, требующего капитального ремонта, не в состоянии оплатить замену водопроводной и отопительной систем дома, капитальный ремонт крыши, прокладку асфальта на придомовой территории или замену лифтов. Накопить в течение 20 лет средства на эти цели также нереально, так как невозможно спрогнозировать, какие цены в условиях инфляции будут через 20 лет. К тому же капитальный ремонт необходимо проводить уже сегодня, и средств у населения на эти цели нет. То есть в новом Жилищном кодексе отражен не только анти-социальный, но и антигосударственный подход, не имеющий связи с реальной практикой. Почему же за счет налогоплательщиков незаслуженно и так щедро поощряется работа по подготовке подобных неработающих документов?

Или другой пример. Жилищным кодексом Российской Федерации предусматривается несколько форм управления многоквартирными домами – жилищные и жилищно-строительные кооперативы (раздел V) и товарищества собственников жилья (раздел VI). Однако в ст. 14 Федерального закона от 29.12.2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» говорится, что «жилищный или жилищно-строительный кооператив, в котором все его члены полностью внесли паевые взносы за предоставленные этим кооперативом жилые помещения, подлежит до 1 января 2007 года преобразованию в товарищество собственников жилья или ликвидации. По истечении этого срока такие непреобразованные кооперативы подлежат ликвидации в судебном порядке по требованию органа, осуществляющего государственную регистрацию юридических лиц. В указанном в настоящей статье случае такие кооперативы освобождаются от уплаты государственной пошлины при регист-

рации изменений их правового статуса»¹. То есть фактически речь идет не о добровольном выборе организационно-правовой формы управления многоквартирным домом, а о насильственном закреплении товариществ собственников жилья в качестве преобладающей формы. Чтобы понять всю недемократичность этого решения, закрепленного федеральным законом, достаточно привести несколько цифр. Так, по данным А.Л. Егорова, из 10 тысяч домов форму ТСЖ используют только 180 домов, большая часть из которых сосредоточена в новостройках, где «самоуправление жильцам практически навязывается»².

По мнению депутатов Государственной Думы, особенность современного периода развития преобразований в жилищной сфере состоит в переходе от стадии жилищной реформы (1991 – 2001 гг.), определившей ее основные направления и принципы, к стадии последовательной реализации намеченных мер, расширению масштабов и повышению эффективности созданных институтов в жилищной сфере при усилении адресности социальной защиты населения.

В самом начале переходного периода были намечены основные направления новой жилищной политики и реформирования жилищной сферы (закон «Об основах федеральной жилищной политики» (1992 г.), государственная целевая программа «Жилище» (1993 г.), принципы которой впоследствии были развиты в документе «Основные направления реализации нового этапа государственной целевой программы "Жилище"» (1996 г.)). В сентябре 2001 г. была утверждена Федеральная целевая программа «Жилище» на 2002 – 2010 гг., которая направлена в первую очередь на продолжение преобразований в жилищной сфере.

¹ Федеральный закон от 29.12.2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2005. №1 (ч. I).

² Егоров А.Л. О реформе жилищно-коммунального хозяйства, ее успехах, неудачах и возможностях достижения конечного результата // Государственное управление, местное самоуправление и реформа ЖКХ: Доклады юбилейной научно-практической конференции, посвященной 50-летию ИПК госслужбы / Под ред. Н.Ф. Лукьяновой / ИПК госслужбы. М., 2002. Т.1. С. 163.

Первый основополагающий этап последовательной реализации намеченных мер связан с вступлением в действие с 1 марта 2005 г. Жилищного кодекса Российской Федерации. Данный этап заложил основу для реализации первоочередных направлений дальнейшего совершенствования жилищного законодательства и развития жилищной политики. В настоящий период одним из основных направлений является работа по выявлению проблем, связанных с реализацией основных положений Жилищного кодекса Российской Федерации и обеспечением жилищных прав граждан, и по выработке путей их решения в форме немедленного законодательного реагирования.

Иными словами, не разработав, по сути, ни целей, ни задач реформы, ни механизмов их реализации в условиях кризиса жилищно-коммунального хозяйства России, законодательный орган счел возможным заниматься работой по конкретизации принятых им несовершенных законов. Таким образом, разработка и внедрение принципиально новых научных подходов к решению проблем российского ЖКХ остаются вне сферы внимания российских законодателей. Более того, депутаты Государственной Думы снимают с себя всякую ответственность за проведение жилищно-коммунальной реформы в стране, полагая, что необходимыми полномочиями обладает в стране только Правительство Российской Федерации. В обращении депутатов от 27 мая 2005 г. подчеркивается в частности, что жилищно-коммунальное хозяйство страны продолжает находиться в состоянии кризиса. До настоящего времени реформы жилищно-коммунального хозяйства, начатые в 1997 г., не дали необходимых результатов.

Объем жилищного строительства составляет только половину от объема жилищного строительства, достигнутого пятнадцать лет назад, что не только не обеспечивает решение жилищной проблемы, но и даже не компенсирует износ жилищного фонда. По данным Федеральной службы государственной статистики и других органов исполнительной власти Российской Федерации, за период с 1997 по 2003 гг. количество ветхого и аварийного жилья увеличилось с 42,3 до 91,3 миллиона квадратных метров и ежегодно продолжает увеличиваться почти на 5 миллионов квадратных метров. В течение последних пяти лет темпы роста цен и

тарифов на жилищно-коммунальные услуги значительно превышают темпы роста доходов населения. При этом финансовое положение организаций коммунального комплекса не улучшается, а качество предоставляемых ими жилищно-коммунальных услуг остается низким.

Многие граждане испытывают затруднения при оплате жилого помещения и коммунальных услуг. Система адресной помощи малообеспеченным гражданам в виде предоставления им субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг во многом основывается на решениях органов государственной власти субъектов Российской Федерации, принимаемых исходя из финансовых возможностей региональных бюджетов. Это приводит к существенной дифференциации уровня социальной защиты граждан в зависимости от места их жительства и уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Для одинокого пенсионера, имеющего жилое помещение, площадь которого превышает нормативную площадь жилого помещения, используемую для расчета субсидий, в условиях роста цен и тарифов на жилищно-коммунальные услуги такое субсидирование становится неэффективным.

Сложившееся положение в жилищно-коммунальном хозяйстве обусловлено многими факторами, в том числе сохраняющимися отношениями нерыночного характера в сфере жилищно-коммунальных услуг, низкой эффективностью системы регулирования цен и тарифов на жилищно-коммунальные услуги, а также отсутствием государственного контроля за экономической обоснованностью регулируемых цен и тарифов.

Государственная Дума отмечает, что деятельность Правительства Российской Федерации по созданию институциональных основ для решения проблемы жилищного строительства и осуществления реформы жилищно-коммунального хозяйства имеет бессистемный характер.

В период 1999 – 2003 гг. Государственной Думой был принят только один внесенный Правительством Российской Федерации федеральный закон, который регулирует отношения в сфере жилищно-коммунального хозяйства и которым вносились изменения только в одну статью Закона Российской Федерации от

24 декабря 1992 г. № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики» в части вопросов, касающихся оплаты жилого помещения и коммунальных услуг.

Не обеспечены цели, определенные на первом этапе (2002 – 2004 гг.) реализации Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002 – 2010 гг., в первую очередь в части реализации подпрограмм «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации» и «Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного жилищного фонда».

Учитывая сложившуюся ситуацию, депутаты Государственной Думы в целях реализации поставленной в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в 2004 г. задачи по формированию рынка доступного жилья приняли необходимые федеральные законы, в том числе Жилищный кодекс Российской Федерации и Градостроительный кодекс Российской Федерации.

Однако эффективное правоприменение указанных федеральных законов невозможно по причине того, что Правительство Российской Федерации и уполномоченный федеральный орган исполнительной власти – Министерство регионального развития Российской Федерации не исполняют свои обязанности по подготовке и изданию нормативных правовых актов, необходимых для реализации указанных федеральных законов. До настоящего времени Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти из более чем двухсот нормативных правовых актов, необходимых для издания в соответствии с Жилищным кодексом Российской Федерации, Градостроительным кодексом Российской Федерации и другими федеральными законами, направленными на формирование рынка доступного жилья в Российской Федерации, издано менее десяти¹.

¹ См.: постановление Государственной Думы от 27.05.2005 № 1924-IV ГД «Об обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации “К Правительству Российской Федерации о неотложных мерах по развитию жилищного строительства, выводу жилищно-коммунального хозяйства из кризиса, обеспечению государственного контроля за ценами и тарифами на жилищно-коммунальные услуги и социальной поддержки малоимущих граждан при оплате ими жилого помеще-

В связи с этим следует заметить, что ст. 114 Конституции Российской Федерации предусмотрено, что Правительство России «осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации», а в соответствии со ст. 105 – «федеральные законы принимаются Государственной Думой»¹. Все это дает основание для утверждения, что Государственная Дума фактически не выполняет функции, возложенные на нее Конституцией Российской Федерации.

Таким образом, даже выборочный анализ нормативных правовых документов, отражающих суть взаимоотношений в жилищно-коммунальном комплексе России, позволяет сделать вывод о том, что идеологами реформирования навязывается его конформистская модель, основанная на противопоставлении интересов власти интересам населения. Такая модель, направленная исключительно на снижение бюджетных расходов на жилищно-коммунальное хозяйство, основана на узком представлении экономических взаимоотношений и не учитывает отрицательный долгосрочный и мультипликативный эффекты. До тех пор, пока вектор реформирования ЖКХ не развернется от нужд бюджетов к нуждам потребителей жилищно-коммунальных услуг, реформа жилищно-коммунального хозяйства будет множить отрицательные социально-экономические результаты и усугублять ущерб, наносимый национальным интересам страны реализацией столь ошибочного подхода.

3. Обязанности органов государственной власти и управления, органов местного самоуправления по обеспечению права граждан на жилище

Обязанности органов государственной власти и управления, органов местного самоуправления по обеспечению права граждан на жилище определены в законе «Об основах федеральной жилищной политики». В ст. 3 этого закона сказано, что органы го-

ния и коммунальных услуг”»// Собрание законодательства РФ. 2005. № 23. Ст. 2235.

¹ Конституция Российской Федерации. М., 1993.

сударственной власти и управления, органы местного самоуправления обеспечивают:

1) порядок учета жилищного фонда, распределения и предоставления гражданам жилых помещений по договорам найма, аренды, а также их продажи гражданам в государственном, муниципальном и общественном жилищных фондах;

2) доступность для населения условий найма жилых помещений в пределах социальной нормы площади жилья, а также возможность кредитной поддержки граждан и предоставления налоговых льгот при строительстве, приобретении и аренде жилья;

3) жилищное строительство за счет государственных и местных бюджетов для предоставления жилья гражданам на условиях найма, аренды, купли-продажи, в том числе с учетом льгот, предусмотренных для военнослужащих, беженцев, вынужденных переселенцев, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, граждан, проживающих и работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, других категорий граждан;

4) предоставление, продажу в установленном земельным законодательством порядке земельных участков застройщикам для жилищного строительства на территориях, определенных градостроительной документацией;

5) содержание и развитие объектов инженерной, социальной, транспортной инфраструктуры, обслуживающих жилищную сферу;

6) возможность получения налоговых и финансово-кредитных льгот предприятиями, учреждениями, организациями, предпринимателями, осуществляющими строительство, содержание, ремонт жилищного фонда и объектов коммунального хозяйства;

7) поддержку банкам, предоставляющим льготные кредиты для жилищного строительства;

8) правовое регулирование деятельности субъектов жилищной сферы (нанимателей, арендаторов и собственников недвижимости в жилищной сфере, застройщиков, исполнителей работ, агентов по торговле и аренде, страховых компаний);

9) бронирование нанятого или арендованного жилища, а также сохранение права пользования жилищем, неприкосновенность

жилища в порядке и на условиях, установленных законодательством;

10) контроль за исполнением законодательства в жилищной сфере¹.

Данная законодательная трактовка обязанностей органов государственной власти и управления, органов местного самоуправления по обеспечению права граждан на жилище имеет поверхностный, декларативный характер и соответствует практике принятия Государственной Думой не связанных между собой различных нормативных правовых актов по разным аспектам одного и того же вопроса. В данном случае не попал в определение ряд важнейших обязанностей, отраженных в других законах. Так, в ст. 23 Федерального закона от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ (ред. от 30.12.2001 г.) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» перечислены санитарно-эпидемиологические требования к жилым помещениям, которые по площади, планировке, освещенности, инсоляции, микроклимату, воздухообмену, уровням шума, вибрации, ионизирующих и неионизирующих излучений должны соответствовать санитарным правилам в целях обеспечения безопасных и безвредных условий проживания независимо от его срока. Требования обеспечить безопасность здоровья человека предъявляются и к эксплуатации производственных, общественных помещений, зданий, сооружений, оборудования и транспорта (ст. 24), а также к условиям труда (ст. 25). Иными словами, обязательства государства по обеспечению безопасности жилья для здоровья человека не попали в основы федеральной жилищной политики.

Не нашла отражения в законодательстве и такая проблема, как переселение граждан из ветхого и аварийного жилья, хотя с этой целью отводятся средства бюджетов всех уровней. По данным, приведенным в подпрограмме «Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного жилищного фонда», по состоянию на 1 января 2000 г. в России было официально отнесено к категории ветхого и аварийного жилищного фонда, не приспособленного для постоянного проживания, 49 780,7 тыс. кв. м, в т.ч. ава-

¹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 3. Ст. 99.

рийного жилищного фонда – 8 238,5 тыс. кв. м. Доля ветхого и аварийного жилищного фонда составляла на 1 января 2000 г. около 1,8% жилищного фонда Российской Федерации и в 1,5 раза превышала объемы годового ввода в действие жилых домов за счет всех источников финансирования. С каждым годом в результате сохранения прежней системы государственного регулирования ЖКХ этот разрыв увеличивается.

Исходя из размеров ветхого и аварийного жилищного фонда, а также средней стоимости затрат на переселение граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда в масштабах России, в целом необходимо, согласно данным подпрограммы «Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного жилищного фонда», 160 млрд руб. (3 200 руб., или 118,5 долл. США на 1 кв. м. в ценах января 2000 г.). Подпрограммой же предусмотрено лишь частичное решение данной проблемы – переселение граждан из аварийного жилищного фонда в течение 2002 – 2010 гг. Стоимость переселения граждан из 8 млн кв. м. определена в размере 32 млрд руб. (4 000 руб., или 148 долл. США за 1 кв. м жилья в ценах января 2000 г.). Несмотря на то, что целевые показатели данного документа не выдерживают критики (на десять лет растянуто решение проблемы аварийного жилья, включенного в эту категорию на 1 января 2000 г.; не предполагается финансировать переселение из аварийного жилья, попавшего в эту категорию за период после 1 января 2000 г. [а к концу 2002 г. площадь ветхого и аварийного жилья возросла на 38 млн кв. м]; не предусмотрено никаких механизмов решения проблемы ветхого жилья и в несколько раз занижены стоимостные характеристики, что обуславливает невыполнимость программных мероприятий), государство тем не менее занимается этими вопросами, но отказывается их обозначить в виде своих обязательств.

Не имеет объяснения и отсутствие в основах федеральной жилищной политики обязательств государства по урегулированию проблемы эксплуатации и капитального ремонта жилищного фонда, т.е. по связи с жилищно-коммунальной реформой.

Исходя из вышесказанного представляется необходимым принятие новой редакции данной статьи в следующем виде.

Органы государственной власти и управления, органы местного самоуправления обеспечивают:

1) порядок учета жилищного фонда, распределения и предоставления гражданам жилых помещений по договорам найма, аренды, а также их продажи гражданам в государственном, муниципальном и общественном жилищных фондах;

2) доступность для населения условий найма жилых помещений в пределах социальной нормы площади жилья, а также возможность кредитной поддержки граждан и предоставления налоговых льгот при строительстве, приобретении и аренде жилья;

3) жилищное строительство за счет государственных и местных бюджетов для предоставления жилья гражданам на условиях найма, аренды, купли-продажи, в том числе с учетом льгот, предусмотренных для военнослужащих, беженцев, вынужденных переселенцев, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, граждан, проживающих и работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, других категорий граждан;

4) предоставление, продажу в установленном земельным законодательством порядке земельных участков застройщикам для жилищного строительства на территориях, определенных градостроительной документацией;

5) содержание и развитие объектов инженерной, социальной, транспортной инфраструктуры, обслуживающих жилищную сферу;

6) возможность получения налоговых и финансово-кредитных льгот предприятиями, учреждениями, организациями, предпринимателями, осуществляющими строительство, содержание, ремонт жилищного фонда и объектов коммунального хозяйства;

7) поддержку банкам, предоставляющим льготные кредиты для жилищного строительства;

8) правовое регулирование деятельности субъектов жилищной сферы (нанимателей, арендаторов и собственников недвижимости в жилищной сфере, застройщиков, исполнителей работ, агентов по торговле и аренде, страховых компаний);

9) бронирование нанятого или арендованного жилища, а также сохранение права пользования жилищем, неприкосновенность жилища в порядке и на условиях, установленных законодательством;

10) контроль за исполнением законодательства в жилищной сфере.

РАЗДЕЛ IV. НЕКОТОРЫЕ РЕЗЕРВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА РОССИИ

1. Формирование себестоимости услуг предприятий ЖКХ

Основой формирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги является себестоимость услуг.

В себестоимости как в обобщающем показателе находят отражение все стороны деятельности предприятия: степень технологического оснащения, уровень организации производства и труда и т.д.

Управление себестоимостью жилищно-коммунальных услуг – главное, на наш взгляд, направление реформы ЖКХ в России, так как именно рост фактической себестоимости ЖКУ и влечет за собой остальные финансовые проблемы (схема 2), включая в дальнейшем ее необоснованное завышение.

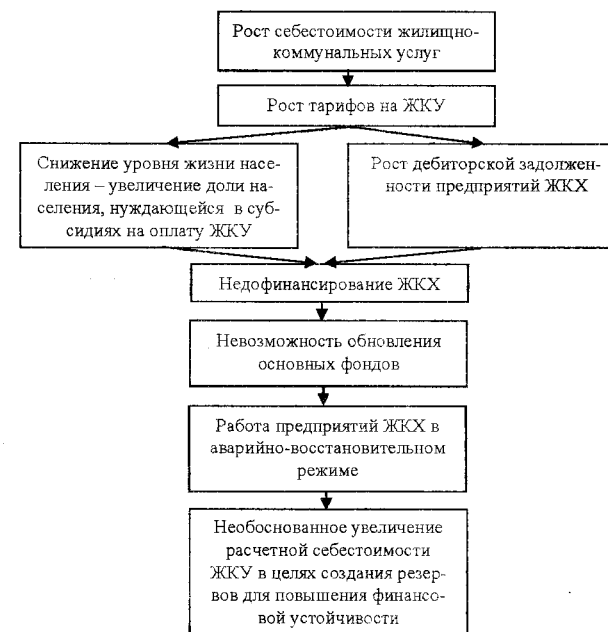


Схема 2. Алгоритм необоснованного завышения себестоимости ЖКУ в России

С 1999 г. предусмотрен механизм контроля за себестоимостью ЖКУ в форме экспертизы. Как отмечается в «Порядке проведения финансовых и технологических экспертиз тарифов на предприятиях жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации», проведение экспертизы экономического обоснования тарифов на жилищно-коммунальные услуги может быть осуществлено как самим хозяйствующим субъектом (внутренняя экспертиза), так и независимой экспертной организацией (внешняя экспертиза).

Для экономического обоснования тарифов на жилищно-коммунальные услуги экспертными организациями в соответствии с целями проверок могут проводиться и финансовые, и технологические экспертизы.

Проверка экономически обоснованной величины тарифа на жилищно-коммунальные услуги должна охватывать следующие основные аспекты ценообразования на различные виды жилищно-коммунальных услуг:

по финансовой экспертизе:

организационно-правовой статус хозяйствующего субъекта, его основные функции и права;

образование финансовых потоков;

экономическая стратегия;

ценообразование и регулирование тарифов на жилищно-коммунальные услуги органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, хозяйствующих субъектов;

социально-экономические аспекты установления показателей уровня оплаты ЖКУ населением;

наличие дифференцированных тарифов;

покрытие затрат хозяйствующего субъекта действующими тарифами (по группам потребителей);

наличие и влияние перекрестного субсидирования и динамики его изменения;

анализ финансово-хозяйственной и производственной деятельности предприятия, организации;

обоснованность расчетов прибыли и рентабельности, включаемых в тарифы на жилищно-коммунальные услуги;

по технологической экспертизе:

наличие механизма начисления штрафных санкций в договорных отношениях при нарушении качества энергоресурсов, поставляемых потребителям;

анализ обоснованности расчетов;

по объемным показателям выработки, расходов на собственные нужды, подачи в сеть, отпуска и потребления энергоресурсов; потерь энергоресурсов:

формирование системы ППР* предприятия, организации и контроль выполнения;

информационно-нормативная база производственно-технических служб предприятия, организации;

оценка работы оперативно-диспетчерских служб хозяйствующего субъекта;

анализ плана технического вооружения и развития предприятия, источников его финансирования;

наличие приборного учета энергоресурсов, автоматизированных систем диспетчерского оборудования, анализ использования данных приборного учета в прямых расчетах с потребителями¹.

Однако, как следует из практики необоснованного роста тарифов на жилищно-коммунальные услуги, механизм экспертизы пока не работает в должной мере.

Формирование и регулирование себестоимости осуществляется на основе российского налогового законодательства, а также других нормативных актов.

Действующая в настоящее время методика планирования, учета и калькулирования себестоимости услуг (продукции, работ) в жилищно-коммунальном хозяйстве разработана ОАО «Институт экономики ЖКХ» в целях обеспечения единства состава и классификации затрат, методов их учета, исчисления себестоимости в организациях различных видов деятельности жилищно-коммунального хозяйства. Анализ положений данной методики показывает, что она носит чисто описательный характер, не выполняет возлагаемой на подобные документы функции государ-

* Порядок проведения расчетов.

¹ См.: Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. 1999. № 8.

ственного регулирования деятельности предприятий, относящихся к естественным монополиям. В данной методике не установлено ни одного ограничения, ни одного отраслевого норматива, на которые бы ориентировались предприятия ЖКХ. Изучение же положений данной методики во многом объясняет причину непрекращающегося повышения тарифов: Госстрой России (а ныне – Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству) фактически не регулирует экономику предприятий.

Экономика предприятий так устроена, что в условиях их убыточности и даже в состоянии банкротства их руководители могут располагать материальным достатком, существенно превышающим материальный достаток прибыльных предприятий. В советское время одним из инструментов административного регулирования экономики являлась как раз разработка подобных методик, устанавливающих ограничения для разных предприятий и отраслей. Например, торговая надбавка, устанавливаемая предприятиями розничной торговли, не могла превышать 25%.

Государственное регулирование состава затрат, безусловно, имело недостатки – отраслевые институты не всегда были способны точно учесть все нюансы деятельности предприятий, и поэтому некоторые лазейки для приписок оставались. Но все же в условиях советской плановой экономики прибыль и рентабельность являлись главными и единственными для всех результирующими показателями деятельности предприятий.

В условиях резкого ослабления государственного контроля, недостатка компетенции и профессионализма у разработчиков подобных методик российские предприятия получили широкие возможности легально списывать на себестоимость любые свои производственные и непроизводственные затраты. В масштабах всей экономики это отрицательно сказывается на показателе налога на прибыль. Но эта проблема сравнительно легко регулируется применением других налогов – в первую очередь, налога с оборота, налога на добавленную стоимость.

Для предприятий естественных монополий отсутствие государственного контроля ведет к искусственному увеличению себестоимости и как следствие – к росту тарифов. Но поскольку каж-

дое предприятие включает затраты в себестоимость не по научно обоснованным нормативам, а по своему усмотрению, то в данных условиях, не боясь процедуры банкротства и имея гарантированный рынок сбыта своих услуг и гарантированные потоки платежей, предприятия ЖКХ, в первую очередь их руководители, получили возможность резко улучшить свое материальное благополучие именно благодаря свободе в формировании себестоимости. Высокая себестоимость предприятий ЖКХ сегодня – это их высокая прибыль в условиях административной экономики.

Таким образом, тарифы на жилищно-коммунальные услуги в России неоправданно высоки во многом потому, что сама методология их формирования ориентирована на затратный принцип и не побуждает коммунальные предприятия повышать эффективность своей работы. Сокращение издержек производства означает для них снижение тарифов и фактической прибыли, а рост затрат можно компенсировать увеличением тарифов. Любопытно разобратся в составляющих тарифов.

Затраты на производство жилищно-коммунальных услуг в среднем по России составили в октябре 1999 г. 12,7 руб. на 1 кв. м общей площади (федеральный стандарт на 2000 г. – 12,8 руб., на 2001 г. – 14,2 руб.). На обслуживание 1 кв. м в нашей стране тратится в 3–7 раз больше энергоресурсов, чем в среднем в Западной Европе, затраты электроэнергии на производство и реализацию 1 куб. м воды – выше на 30%, удельное потребление воды на одного россиянина – больше в 1,5–2 раза, численность персонала ЖКХ, занятого обслуживанием 1 тыс. жильцов, также в 1,5–2 раза больше, при несопоставимом качестве.

«Черные дыры» известны. Анализ договоров показывает, что отпускаемые городу объемы тепла завышаются. К примеру, теплоснабжающая организация часто исходит из того, что системы горячего водоснабжения работают при максимальной проектной нагрузке круглый год, «забывая» о том, что летом горячую воду отключают минимум на три недели. Есть и другие хитрости. Скажем, городу продается тепло, которое никогда не вырабатывалось, в результате его объемы завышаются на 20–25%. Таким образом, внушительной экономии можно добиться даже без теп-

лосберегающих мероприятий, достаточно привести договоры в соответствие с реалиями и ввести учет.

Завышаются не только объемы отпускаемого тепла, но и его себестоимость. Так, теплоснабжающие организации определяют свои издержки по самому холодному времени года и закладывают их в тарифы. Нередки и просто злоупотребления, когда на себестоимость списывают содержание ведомственных домов отдыха, бассейнов, обучение специалистов за рубежом. В нее включают также неоправданно высокие транспортные издержки, круглосуточное отопление в дневном режиме пустующих детских садов, школ, поликлиник и других учреждений. Поэтому стоимость 1 Гкал тепла в различных регионах колеблется от 60 до 300 руб.

Различия в тарифах (порой в несколько раз даже в одном городе) зависят не только от вида используемого топлива и других затрат на производство тепла на ТЭЦ или в котельной, но и от жесткости тарифной политики городской или областной администрации. Практика убедила в целесообразности аудиторских проверок для всех регионов.

По результатам аудиторских проверок на предприятиях ЖКХ, проведенных специалистами бывшего Госстроя России, были сделаны следующие основные выводы:

бухгалтерский учет на предприятиях ведется с нарушениями действующего законодательства и не отражает действительно произведенных операций;

недостоверность отчетности по бухгалтерским регистрам синтетического учета не дает возможности проведения контроля;

учетная политика предприятия не обеспечивает полноту отражения в бухгалтерском учете всех фактов хозяйственной деятельности;

производится неправомерное начисление и использование фондов накопления и потребления, что приводит к отвлечению из оборота средств, поступающих в оплату услуг производственного характера, тем самым исключается возможность фактического производства работ, услуг;

на предприятиях отсутствует система внутреннего контроля, что приводит к неоправданным финансовым потерям предпри-

ятия, практически не ведется планово-экономическая работа, не проводится экономический и финансовый анализ деятельности.

Предприятия жилищно-коммунального хозяйства России несут большие финансовые потери из-за отсутствия четкой организации производства и управления, что выражается в неэффективном использовании рабочей силы, отсутствии у работников производственной дисциплины, ответственности за своевременность и качество выполняемых работ¹.

Результаты проведенных аудиторских проверок финансово-хозяйственной деятельности предприятий и экспертизы тарифов, проведенные в Магаданской, Челябинской, Ярославской, Белгородской, Новгородской, Ростовской областях, городах Санкт-Петербурге, Нижнем Новгороде, республиках Коми, Удмуртия и в других регионах выявили необоснованное списание на себестоимость затрат на модернизацию, реконструкцию, строительство, что приводило к увеличению себестоимости на 5-7%. Часто на себестоимость услуг предприятий относятся затраты на содержание ведомственных домов отдыха, пионерских лагерей, радиостанций, лечебно-оздоровительных учреждений, обучение специалистов за рубежом, что по экспертным оценкам составляет еще около 5%.

За счет ошибок в ведении бухгалтерского учета предприятий завышение себестоимости услуг достигает 20%.

Проверки показали, что механизм хозяйственно-финансовых отношений между предприятиями-монополистами далек от совершенства. При производстве услуг все эти предприятия так или иначе взаимодействуют. Предприятия водопроводно-канализационного хозяйства поставляют теплоснабжающим предприятиям воду для подогрева, газоснабжающие предприятия подают теплоэнергетикам газ и т.д. Наблюдается высокий удельный вес бартерных и вексельных расчетов между предприятиями-монополистами в общей схеме платежей, что приводит к общему удорожанию расчетных схем и в конечном счете – к повышению це-

¹ См.: Кочегаров А.Д. О ценовой и тарифной политике в сфере производства и оказания жилищно-коммунальных услуг / Реформа жилищно-коммунального хозяйства: теория и практика // Аналитический вестник Совета Федерации. 1999. № 19 (86).

ны услуги. Тепловая энергия продается монополистом по цене ниже себестоимости, но при этом соответственно на величину занижения увеличиваются тарифы на электрическую энергию. Потребители электричества фактически дотируют потребителей тепла, так как они платят более дисциплинированно, и собираемость средств от них от них значительно выше.

На местах отсутствуют отраслевые стандарты учета и планирования затрат на предприятиях коммунального хозяйства. Это приводит к искажению реальной картины затрат предприятия, что, в свою очередь, снижает возможность целенаправленного воздействия на него с целью снижения издержек и позволяет ему достаточно свободно переносить средства из одной статьи в другую. Так, например, услуги подразделений многопрофильных отраслевых предприятий ЖКХ, используемые при производстве и оказании определенной жилищно-коммунальной услуги (снабжение электроэнергией, подача воды, ремонтно-эксплуатационные работы), включаются в структуру их затрат не по цеховой себестоимости, а по тарифу, установленному для внешних потребителей. По существу, каждый раз эта услуга показывается как объем реализации (доход) со всеми вытекающими последствиями (налоговыми платежами), что увеличивает стоимость конечного продукта (услуги) в 2-2,5 раза. Происходит манипуляция финансовыми ресурсами на бумаге, так как реальные деньги в этой процедуре не участвуют, и соответственно увеличивается тариф «на бумаге».

Предприятиями, финансовыми и налоговыми органами неправильно понимается налогооблагаемая база при исчислении НДС по товарам, работам и услугам жилищно-коммунального назначения.

Используя предоставленные нормативными документами возможности по оценке стоимости основных фондов и начислению амортизации, предприятия завышают стоимость основных фондов, а за счет этого увеличивают амортизационные отчисления и, как следствие, завышают инвестиционную составляющую тарифа, занижают налогооблагаемую прибыль и за счет этого создают себе финансовые резервы, которые используются нецелевым образом.

В частности, имеются такие примеры. Износ основных фондов некоторых предприятий ЖКХ составляет 70% и более и с каждым годом увеличивается. В то же время огромные средства направляются на освоение новых инвестиционных технологий, а средства на перекладку сетей запрашиваются у администрации из бюджета. Инвестиционные проекты по модернизации основных фондов, собственником которых является местная администрация, ею, как правило, не рассматриваются и не утверждаются.

Летом 1997 г. Правительство России потребовало от регионов провести аудиторские проверки тарифов на услуги естественных монополистов и сообщить результаты. В Санкт-Петербурге монополисты, поставляющие горожанам воду, тепло, электроэнергию и газ, выразили желание оплатить услуги аудиторских фирм. Но городские власти предпочли сами выделить из бюджета 1 млн руб., чтобы быть уверенными в объективности результатов. Проверки показали, что все поставщики ЖКУ завышали их себестоимость на 35–40%. В Курганской области по результатам проверок были снижены тарифы на воду на 25%, канализацию – на 24%, теплоэнергию – на 17%, обслуживание жилья – на 4,5%. В Ростовской области тарифы были завышены практически на все услуги, их оптимизация позволила снизить затраты в расчете на 1 кв. м с 9,4 до 8,3 рубля.

Характерно, что при планировании, учете и калькуляции затрат на жилищно-коммунальные услуги учитываются расходы самой жилищно-коммунальной организации, а не средства, необходимые для управления и содержания жилого дома. В стоимость 1 кв. м включаются затраты на содержание производственных баз, техники, оборудования, которое установлено еще в 70-е гг. прошлого века по нормативам Минжилкомхоза РСФСР. Опять же не забыты дома отдыха, санатории и семинары, скажем, по изучению российского Налогового кодекса, проводимые не в родном городе, а в Египте, поездки в Италию за опытом работы водопроводов и систем энергоснабжения городов...

Создание системы государственного регулирования деятельности естественных монополий предусмотрено в подпрограмме «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации» федеральной целевой программы

«Жилище» на 2002 – 2010 гг. Правда, совершенствование договорных отношений и тарифного регулирования естественных локальных монополий отнесено в Паспорте этой подпрограммы не к целям и задачам или плану мероприятий, а почему-то к ожидаемым конечным результатам. Далее, «...снижение издержек и повышение качества и доступности жилищно-коммунальных услуг, формирование инвестиционной привлекательности жилищно-коммунального комплекса путем развития конкуренции в сфере предоставления жилищных услуг, создания взаимосвязанных процедур тарифного регулирования коммунальных предприятий и естественных монополистов – предприятий топливно-энергетического комплекса»¹ отнесено уже к одной из трех основных задач подпрограммы (об этом говорится в разделе 4 «Основные цели и задачи подпрограммы»).

Для решения этой задачи, как следует из раздела 5 «Сроки и этапы реализации подпрограммы», на первом этапе (2002 – 2003 гг.) предполагалось провести комплексную экспертизу издержек и независимый аудит жилищно-коммунальных предприятий – естественных локальных монополистов.

На втором этапе (2004 – 2005 гг.) предполагалось обеспечить переход к профессиональному управлению жилищным фондом, созданию системы регулирования естественных локальных монополий.

В шестом разделе – «Мероприятия подпрограммы» – уточняется, что же разработчики подпрограммы понимают под «системой регулирования естественных локальных монополий». Как указывается в подпрограмме, эффективное регулирование предприятий жилищно-коммунального хозяйства должно основываться на системе, состоящей из трех частей:

первая часть – определение целей деятельности этих предприятий (формирование их производственной и инвестиционной программ);

вторая часть – решение вопросов формирования и утверждения тарифов как средства финансового обеспечения указанных программ;

¹ Собрание законодательства РФ. 2001. № 49. Ст. 4622.

третья часть – проведение мониторинга предприятий жилищно-коммунального хозяйства.

Эти три компонента в совокупности обеспечивают органам местного самоуправления возможность реализовать свои обязанности по качественному обеспечению населения коммунальными услугами.

В заключительном, десятом разделе подпрограммы – «Оценка эффективности и социально-экономических последствий реализации подпрограммы» – подчеркивается, что ее успешная реализация позволит «обеспечить эффективное сочетание хозяйственной самостоятельности конкурирующих предприятий жилищно-коммунального хозяйства и государственного регулирования деятельности локальных естественных монополистов, развитие предпринимательской активности и защиту интересов потребителей»¹.

Судя по тексту подпрограммы, в котором детально не рассмотрены механизмы регулирования различных видов жилищно-коммунальных услуг, а главное – упущен узловой инструмент государственного регулирования: управление затратами предприятий естественных монополий, представляется декларативным предположение об успешной реализации данной подпрограммы.

В связи с долгосрочным периодом реализации данной подпрограммы представляется целесообразным утвердить новую ее редакцию, с более обоснованным изложением целей, задач и механизмов реализации программных мероприятий.

2. Конкуренция в жилищно-коммунальном обслуживании населения

Доля административно-управленческих издержек в себестоимости обслуживания 1 кв. м жилой площади постоянно растет (например, в Новосибирской области она составляет 30%). Проверка жилищно-эксплуатационных организаций в 17 регионах России, проведенная бывшим Госстроем совместно с Минфином РФ, показала, что более половины получаемых на эксплуатацию жилищного фонда средств эти организации тратят на зарплату и на нужды своих контор. При этом эффективность тру-

¹ Собрание законодательства РФ. 2001. № 49. Ст. 4622.

да работников ЖКХ в России в 4–16 раз ниже, чем их западных коллег, в том числе в странах с аналогичными климатическими условиями.

Столь плачевный результат – следствие системы, когда жилищный фонд отдается на откуп муниципальным ЖЭКом, РЭУ, ПРЭУ, материальное состояние которых не зависит от качества и количества выполненных ими работ. Жилищный фонд, как правило, находится на балансе жилищно-эксплуатационных организаций, которые заключают договоры от имени жильцов со всеми коммунальными службами либо выполняют работы своими силами по принципу «сам себе заказываю, сам выполняю и оцениваю». Выступая одновременно заказчиком и подрядчиком, обслуживающие организации выкачивают деньги из населения, не неся материальной ответственности за качество своих услуг.

Чтобы покончить с этим, было предложено разделить функции управления и эксплуатации жилищного фонда, сформировать самостоятельную службу заказчика, опирающуюся на принципиально новые гражданско-правовые договоры с подрядчиками, использовать договоры – между собственником объектов жилищно-коммунального назначения и хозяйствующим субъектом (включая управление жилищным фондом, его обслуживание); между собственником жилищного фонда и нанимателем жилого помещения (договоры социального и коммерческого найма); между организациями, предоставляющими коммунальные услуги, и потребителями этих услуг.

Хотя службы заказчика по жилищно-коммунальным услугам созданы более чем в половине регионов, эффективно работают они далеко не везде. Главная причина – в форме собственности. Службы заказчика пока не являются представителями жильцов и находятся в муниципальной собственности. Городские власти, стремясь сохранить над ними контроль, отказываются придавать им статус коммерческой организации, для которой доходом стали бы плата за жилье и фиксированные дотации из бюджета, а расходами – выплаты по договорам с подрядчиками.

Вместо этого все преобразования сводятся к смене вывески. На базе жилищного отдела или департамента жилья (в разных городах эти структуры называются по-разному, но все действуют

при администрации) создаются муниципальные учреждения, которым и передаются функции заказчика. При этом сохраняются бюджетное финансирование, штатное расписание, нормирование, когда зарплата не зависит от объемов выполненных работ. Дело доходит до того, что некоторые муниципальные учреждения с готовностью отдают свои управленческие функции подрядчикам (то есть тем же РЭУ) – скажем, поручают им собирать плату за жилье. Тем самым они сужают сферу своей деятельности, отказываются от основных обязанностей – заказывать работу на конкурсной основе, контролировать и оплачивать ее.

Среди причин «пробуксовки» эксперимента эксперты называют также изъяны заключаемых договоров. Нередко в них не оговорены взаимные обязательства сторон и порядок урегулирования споров (конфликты возникают из-за нечеткости определения обязанностей, условий финансирования и границ обслуживания). Не предусмотрены санкции за нарушение условий договора, не определена ответственность за приобретение и установку приборов учета и их обслуживание. Используется формулировка «обслуживание основных фондов в соответствии с правилами и нормами эксплуатации» без согласования с реальными возможностями финансирования. В результате сохраняются преимущественно административные методы управления, преобладают волевые решения, разноречивая в организации обслуживания, различное толкование одних и тех же документов, терминов, определений.

Создание конкуренции в управлении и обслуживании жилищной сферы позволит собственникам жилья и объектов коммунального назначения выбирать ту организацию, которая сможет обеспечить необходимое качество работ и услуг по более низким ценам. Для развития конкуренции целесообразно, во-первых, формировать муниципальный заказ на обслуживание и развитие объектов жилищно-коммунального назначения (это должны делать органы местного самоуправления); во-вторых, рассчитываться за жилищно-коммунальные услуги на основе договоров и предусмотреть экономические санкции за их нарушение; в-третьих, привлекать для оказания жилищно-коммунальных услуг организации разных форм собственности.

Такой подход основан на зарубежном и отечественном опыте. Первым попыталось ввести конкуренцию в сфере жилищно-коммунального обслуживания московское правительство, заключив в марте 1992 г. соглашение с Агентством международного развития США о разработке программы, предусматривающей передачу управления и содержания муниципального жилья частным компаниям. Право заняться этой работой выиграл по конкурсу Институт экономики города (США).

Начали с того, что при каждом муниципальном округе создали дирекции единого заказчика (ДЕЗ), на которые возложили управление жилищным фондом. Но, хотя им предоставили финансовую самостоятельность, положение не улучшилось. Попробовали заключать договоры между ДЕЗами и РЭУ, но и это не дало хороших результатов, потому что РЭУ оставались государственными монополиями. Альтернативу им удалось создать лишь в марте 1993 г., когда в Западном административном округе Москвы был проведен первый конкурс среди организаций, желавших получить контракт на обслуживание муниципального жилья.

В Юго-Восточном административном округе Москвы на конкурс выставляют все виды работ по обслуживанию и содержанию жилого фонда (текущий ремонт дорог, вывоз мусора, уход за зелеными насаждениями и т. п.). Максимальная сумма договора приравнивается к стоимости выполнения этих работ РЭУ. Многие соглашались выполнять тот же объем работ за меньшую цену. Среди претендентов немало строительных организаций, располагающих солидной ремонтной базой. Конкурсантов оценивают по балльной системе. Учитываются опыт и отзывы о работе фирмы в этой сфере, наличие квалифицированной рабочей силы, состояние материально-технической базы. Победители конкурсов должны ежегодно подтверждать свое право на обслуживание жилищного фонда, потому что каждую осень на конкурс выставляются все виды подрядных работ. Мелкие организации обычно отсеиваются, а крупные получают возможность расширить сферу своей деятельности. Опросы жителей показывают, что частные компании относятся к своим обязанностям добросовестнее государственных.

В Новгородской области благодаря конкурсному отбору стоимость обслуживания жилья снизилась на 20%. При этом 12% экономии достигнуто за счет того, что невыполненные работы не оплачиваются. Экономический эффект от реорганизации системы управления жилищным фондом составил 9,8 млн руб., а контроль за формированием тарифов на ЖКУ позволил снизить тарифы в целом на 21 млн руб.

Считается, что в Москве обслуживается на конкурсной основе 74% жилья, в Нижнем Новгороде – 45%, в Великом Новгороде – 40%, в Оренбурге – 33%, в Рязани – 28%, в среднем по России – 10%. К сожалению, нередко конкурсы проводятся формально. Или же местные власти отказываются от них, ссылаясь на то, что не могут гарантировать эксплуатирующей организации оплату ее услуг в полном объеме из-за сбоев в финансировании (в целом по России из бюджета поступает примерно половина средств, предусмотренных на дотирование ЖКХ; 40% граждан игнорируют оплату жилищно-коммунальных услуг).

Специалисты подсказывают выход: надо переходить на полную оплату населением тех услуг, которые оно может проконтролировать, то есть доли затрат по обслуживанию жилья. С одной стороны, в общем объеме ЖКУ эта доля занимает гораздо меньшую часть, с другой, жителям гораздо легче проконтролировать, как убирается лестничная клетка или ремонтируется подъезд, чем разобраться в водном или тепловом хозяйстве монополистов.

Такой переход осуществили в Нижнем Новгороде, где население полностью оплачивает содержание мест общего пользования, уборку мусора. Уборщицы без задержек получают зарплату, поэтому жители с полным основанием могут предъявить претензии, обнаружив грязь в подъезде. А в Якутии с 1993 г. разделили плату на составляющие – техническое обслуживание дома, мусоропроводов, лестничных клеток, дворовой территории, подъездов, освещение подъездов. Тарифы для населения на эти услуги с 1995 г. утверждают главы районов и городов. С населения взимается их полная стоимость.

Приход частных фирм в сферу жилищно-коммунального обслуживания позволяет установить более жесткие взаимоотношения между жителями и эксплуатирующими организациями, повы-

сить требования к тем и другим. Например, в Нижнем Новгороде после передачи жилищного фонда на обслуживание частным фирмам ввели положение «О порядке предоставления населению жилищно-коммунальных услуг и о механизме снижения платежей при нарушении сроков и качества услуг». Определены критерии услуг и экономическая ответственность за несвоевременное и некачественное их предоставление.

Задержки с оплатой гражданами жилья и, как следствие, перебои с финансированием ЖКХ связаны с отсутствием во многих городах договоров найма, как того требует Гражданский кодекс. А в Якутии, к примеру, применяются типовые договоры найма жилья и договоры на оказание жилищно-коммунальных услуг собственникам, в которых предусмотрены жесткие санкции. В частности, при отсутствии холодной или горячей воды жильцы не только не оплачивают эту услугу, но и предъявляют ЖЭУ санкции в размере 40% стоимости недопоставленных услуг. Если напор воды недостаточный или нарушаются другие параметры, плата значительно снижается. Штрафные санкции применяются и к квартиросъемщикам. Так, при несвоевременном внесении квартплаты без уважительных причин (одна из них – задержка зарплаты) вместо ранее применявшейся пени начисляется, согласно Гражданскому кодексу, сумма, рассчитываемая из процентной учетной ставки банковского кредита. И наоборот, при оплате жилищно-коммунальных услуг раньше срока предоставляются льготы.

Нехватка средств тормозит привлечение к обслуживанию жилищного фонда управляющих компаний. Там же, где их привлекают, им предоставляют существенно меньше полномочий, чем на Западе. За рубежом такая компания действительно управляет жилищным фондом, руководствуясь соображениями максимальной выгоды для собственника, выступает его полномочным представителем. А российские компании ограничены рамками, в которых действовали их предшественники. В частности, местные власти зачастую не доверяют им не только распоряжаться нежилыми помещениями (которые могли бы приносить солидный доход), но даже собирать арендную плату.

В заведомо неравные условия поставлены управляющие компании, обслуживающие дома, построенные коммерческими структурами. Энергоснабжающие организации заключают с ними договоры на поставку энергии и тепла по ценам в несколько раз выше, чем для РЭУ. Между тем работники этих компаний утверждают, что могли бы обеспечить содержание фонда значительно лучше и не намного дороже, чем государственные ремонтно-эксплуатирующие конторы. Поэтому было бы целесообразно отдавать им в доверительное управление не только дома вместе с жилыми и нежилыми помещениями, но и целые кварталы, сроком на пять лет и более. Это позволило бы коммерческим структурам привлечь частные инвестиции на развитие территорий.

3. Внедрение прогрессивных ресурсосберегающих технологий при строительстве и эксплуатации жилья

Приборы учета. Для улучшения ситуации пересмотрены СНиПы: ужесточены нормы по теплозащите, введено требование оснащать новостройки и дома, прошедшие капитальный ремонт, приборами учета. Согласно последним инструкциям, счетчики на горячую и холодную воду должны быть установлены в каждой новой квартире, а по учету тепла – в каждом строящемся или прошедшем капремонт доме. Госстрой дал команду госкомиссиям не принимать объекты, которые не оборудованы приборами учета. Намечалось уже в 1998 г. оснастить ими все бюджетные организации (школы, больницы, оборонные учреждения), но не получилось. На оснащение счетчиками старых домов (55 млн квартир) потребуются десятилетия.

Программы энергосбережения, первоначальной стадией которых является введение учета потребления и производства энергоресурсов, разработаны в Краснодарском и Красноярском краях, Мурманской, Нижегородской, Тульской, Челябинской и Ростовской областях, в городах Томске, Великом Новгороде, Москве и др. Работа по оснащению приборами учета и регулирования активно ведется в республиках Саха (Якутии) и Северная Осетия, Белгородской, Рязанской, Владимирской и Омской областях, в

городе Санкт-Петербурге. Первый опыт установки счетчиков тепла показал, что реально потребляется тепла на 15–20% меньше договорной величины. Счетчики окупаются в срок от 3 до 18 месяцев, а установленные на границах раздела тепловых сетей – от 10 дней до 2 месяцев в зависимости от диаметра трубы.

Не менее эффективны счетчики воды. При установке квартирного счетчика потребление горячей воды на человека сокращается и составляет 40–60 л в сутки, а холодной – 50–100 л. К примеру, в Краснодаре потребление воды в домах, где были установлены счетчики, снизилось вдвое.

Несмотря на многолетние разговоры об экономии, о том, что все новые дома должны сдаваться со счетчиками воды и тепла, в Москве ими соответственно оснащены 10 и 6% жилищного фонда.

Итак, хотя никто не сомневается в необходимости установки приборов учета, оснащение ими не превышает 5%. Счетчики установили только в 40% новостроек. Главная причина – нехватка денег. По подсчетам специалистов, чтобы закупить и установить современное оборудование для поквартирного и подомового учета холодной, горячей воды и тепла, наладить учет на границе раздела между коммунальными тепловыми сетями, сетями РАО «ЕЭС» и других энергетических компаний, потребуется 40–50 млрд долларов. В казне таких денег нет.

Регионы пытаются находить выход. Так, в Самарской области в рамках конверсии организовали производство приборов учета и оснастили ими новые одно- и многоэтажные дома. После оснащения ими всего жилого фонда рассчитывают сократить затраты на ЖКУ в 2–4 раза. В Санкт-Петербурге передают дома в управление частным компаниям, которые за свой счет устанавливают счетчики в квартирах и домах, а затем рассчитываются с монополистами по показаниям этих счетчиков. Власти города перечисляют монополистам дотации в прежнем объеме, пока они не покроют свои затраты. В Якутии приняли постановление: если квартиросъемщик устанавливает счетчик на воду за свои деньги, он на полгода освобождается от оплаты этого вида услуг.

Внедрение счетчиков тормозят также монополисты, которые не заинтересованы в таком учете. Нередко установленные счет-

чики не подключаются, но, даже если они подключены, ресурсоснабжающие организации продолжают взимать плату не по их показаниям, а по нормативам. Порой игнорируются показания и двухрежимных счетчиков, хотя за потребление электроэнергии в ночное время предусмотрен пониженный тариф. Решение таких проблем всецело зависит от воли местных властей.

Котельные на газе. Наша богатая газом страна газифицирована менее чем на 50%. Газопроводы, пронизывающие всю Россию, обходят стороной населенные пункты, жители которых вынуждены отапливать дома углем, дровами или электричеством. Между тем затраты по переводу районной котельной на газ окупаются за девять месяцев. В Рязани и Челябинске примерно половина котельных работает на жидком и твердом топливе, но они активно переводятся на газ. При этом стоимость теплоресурсов снижается в 1,5–2 раза. Для города переоборудование котельной практически ничего не стоит, потому что расходы покрываются за счет снижения дотаций из бюджета на эти услуги в связи с их удешевлением.

Подтверждением значительного экономического эффекта может также служить опыт Хабаровского края, где замена всего 69 морально и физически устаревших котлов с КПД 55% на котлы с КПД более 90% дала экономию в 50 млн руб.

Локальные крышные котельные. Немалый эффект сулит переход от излишне централизованной системы с многокилометровыми коммуникациями к локальным котельным. Установка и использование крышных котельных обходится в 2,5 раза дешевле, чем централизованной теплосети. В некоторых регионах основным виновником высоких тарифов стали градообразующие предприятия. Оставшись без средств к существованию, они стараются получить максимальную выгоду от котельных, продавая городу тепло по завышенным ценам. В Кашире и некоторых других городах мэры отказались от их услуг, построив локальные котельные.

В 2001 г. правительство заявило о своем твердом намерении выделять средства преимущественно на замену котлов в модернизируемых котельных на более эффективные, на перевод крупных муниципальных котельных в режим комбинированной выра-

ботки тепла и электроэнергии, на применение модульных и блочных котельных в сочетании с использованием традиционного централизованного теплоснабжения.

Новые стройматериалы. Большинство граждан развитых стран живут в домах облегченных конструкций, с современными эффективными системами обогрева. В этих странах строятся теплые, комфортные и главное – дешевые дома. Мы же продолжаем строить из дорогого кирпича или панелей, требующих применения тяжелой техники. Дорогу новому преграждают не только наши гигантские строительные комбинаты, но и традиции, национальный менталитет. Считается, что к новым технологиям строительства и стройматериалам у россиян подозрительное отношение. Риэлтеры утверждают, что квартиры в домах из тяжелых материалов продаются в первую очередь; если же используются современные материалы, спрос существенно ниже.

Но, может быть, дело скорее в цене. К примеру, в Москве 1 кв. м в монолитных домах предлагается по 1 400 долларов при себестоимости 300 долларов. За такие деньги их не полюбили бы и американцы с их продвинутым менталитетом. Новизну они предпочли по простой причине: в 60-е гг. XX в. в США на государственном уровне было решено добиваться, чтобы построенный по новым технологиям дом с тремя спальнями обходился покупателю в сумму не выше 25 тыс. долларов. У нас так вопрос вообще не ставится.

Стоимость 1 кв. м жилья в России регламентируется в каждом регионе специальными сертификатами. При этом затраты на стройматериалы составляют 50% общего объема затрат, эксплуатация техники – 5–10%, зарплата строителей – 25–30%, стоимость земельного участка – 5%, прочие затраты – 5–10%. Рассчитанная таким образом стоимость жилья в 2–3 раза ниже реальной, поскольку существуют и другие немалые расходы. Это проводка и подключение дополнительных коммуникаций, развитие инфраструктуры (20–30% стоимости 1 кв. м жилья), согласование проекта (10–20%), налоги (5–10%), обслуживание кредитов (10–15%).

Раньше основной акцент делался на строительство, после чего здания не ремонтировались десятилетиями, что значительно сокра-

щало срок их жизни. Пора наконец-то осваивать передовые технологии текущего и капитального ремонта, поддержания зданий и коммунальных систем в нормальном состоянии. В противном случае средств на авральное спасение жилищного фонда придется затрачивать куда больше. Из мировой практики известно, что из общих затрат общества на жилье треть расходуется на строительство, треть – на его обслуживание, еще треть – на амортизацию и оплату банковских ссуд.

Следует иметь в виду, что до сих пор ни предприятия, ни потребители не заинтересованы в экономии энергоресурсов. Хотя страна перешла на рыночные рельсы, по-прежнему в чести лимиты и нормативы – инструменты планового хозяйства, действует логика «сэкономил – срежут лимиты и дотации». Необходимо создать механизм стимулирования энергосбережения, разработать нормы, которые позволяли бы предприятиям и организациям ЖКХ направлять сэкономленные средства на восстановление и обновление своих основных фондов.

РАЗДЕЛ V. ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ ЖИЛЫХ И ОБЩЕСТВЕННЫХ ЗДАНИЙ

1. Влияние жилой среды на здоровье человека

Ни один человек не должен из-за своего неведения оплачивать покупку квартиры, дома или приобретать строительные и отделочные материалы, если в результате произошедших изменений он фактически оплатит разрушение своего здоровья: от ухудшения самочувствия и появления болевых ощущений до развития патологии и сокращения продолжительности жизни. И все это в результате смены жилья или его ремонта экологически вредными строительными материалами, покупки некачественной с этой точки зрения мебели.

Говорить о столь высоком значении проблемы экологической безопасности строительных материалов, конструкций и изделий в повседневной жизни человека позволяют и проведенные российскими учеными исследования, устанавливающие прямую зависимость между состоянием здоровья и качеством жилья.

Известен термин «жилищные болезни», то есть болезни, которые определяются характером жилищных условий. Повышение химизации быта ведет к росту аллергических заболеваний. Более 25% веществ, обнаруженных в воздушной среде жилища, обладают аллергическими свойствами. Существует термин «синдром больных зданий», то есть зданий, у жителей которых наблюдается ухудшение здоровья: головные боли, раздражение слизистых оболочек глаз, тошнота, головокружение и пр. Чаще всего этот синдром наблюдается в недавно построенных или отремонтированных зданиях и, как правило, уменьшается через некоторое время. Однако имеется группа и «постоянно больных» зданий.

Проведенные природоохранными органами Москвы исследования показывают, что между состоянием здоровья москвичей и экологической обстановкой в городе существуют устойчивые корреляционные связи, свидетельствующие о том, что около 25% всех заболеваний связано с загрязнением окружающей среды. Причем влияние урбанистических процессов и промышленного производства прослеживается не только через прямые факторы

воздействия, но и опосредованно – через сокращение рекреационных зон, стрессовые ситуации, недостаточность профилактической медицины и т.д. Адаптационные возможности москвичей (особенно жителей центральных и юго-восточных районов) почти исчерпаны. Особенно четко это проявляется на генетическом уровне и иллюстрируется падением рождаемости и появлением на свет неполноценных детей¹.

Следует отметить, что исследователи проблем экономической безопасности в Москве придерживаются одностороннего подхода: ими не рассматривается главный, по нашему мнению, аспект экологического неблагополучия, связанный, прежде всего, с пребыванием людей в опасных для их здоровья помещениях и определяемый вредным воздействием строительных материалов, конструкций и изделий.

Известно, что без пищи человек может выжить несколько недель, без воды он способен прожить несколько дней, без воздуха он погибает в течение четырех минут. Можно привести еще одно сопоставление: человек в сутки потребляет около 3 кг пищи и 15 кг воздуха. Поэтому вопрос о качестве воздуха, которым дышит человек, относится к числу приоритетных в любом государстве мира.

Первые шаги по изучению качества воздушной среды относятся к 70-м гг. XX в. В отчете группы экспертов Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) подчеркивается, что воздушная среда жилых и общественных зданий еще не подвергалась всестороннему и тщательному анализу, хотя уровень загрязнения воздуха может колебаться между уровнями загрязнения атмосферного воздуха и воздушной среды производственных помещений². Влияние же загрязнения воздушной среды закрытых помещений на здоровье человека вообще не изучалось, хотя человек в условиях современного крупного города основную часть своего времени проводит в закрытых помещениях.

¹ См.: Безопасность России. Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты. Безопасность и устойчивое развитие крупных городов. М. 1998. С. 261-262.

² См.: Гигиенические аспекты качества воздуха внутри помещений / Всемирная организация здравоохранения. Копенгаген. 1981.

Исследования, проводимые российскими специалистами с начала 80-х гг. XX в., показывают, что качество воздушной среды закрытых помещений хуже, чем городского атмосферного воздуха. В 80-х гг. содержание химических токсичных веществ в жилых и общественных зданиях было в 1,4–4 раза выше, чем снаружи, а также, что основным источником загрязнения внутренней воздушной среды являлись бытовые процессы, в частности лишь на продукты сгорания бытового газа приходилось 36%¹. Проведенные в конце 80-х гг. исследования показали, что качество воздушной среды внутри помещений ухудшается. Так, концентрации этилбензола, ацетальдегида, аммиака превышали среднесуточные ПДК (предельно допустимые концентрации) атмосферного воздуха в среднем в 2,5 раза, стирола – в 2,6 раза, формальдегида, поступающего с продуктами неполного сгорания бытового газа, – в 8,3 раза, двуокиси азота и окиси углерода – в 1,2–1,6 раза. (Такие данные приведены в кандидатской диссертации М.А. Турдумамбетовой «Гигиеническая оценка факторов жилой среды, влияющих на аллергизацию населения». М., 1990.) Причем специалисты отмечают, что химические вещества действуют не изолированно, а в сочетании с бытовыми аллергенами биологической природы (домашней пылью и содержащимися в ней спорами грибов, микробами).

Сегодня ситуация кардинальным образом изменилась, и на первый план выдвинулась проблема вредного влияния на состояние воздушной среды внутри помещений и, соответственно, на здоровье людей используемых строительных материалов, конструкций и изделий.

Качество воздуха, характерное для внутренней среды различных построек и сооружений, оказывается более важным для здоровья человека и его благополучия, чем качество воздуха вне помещения. Действительно, внутри помещений – жилых и производственных – городские жители проводят до 90% суток. Поэтому вопрос о качестве внутренней воздушной среды затрагивает интересы всего населения, которое не должно находиться в поме-

¹ См.: Губернский Ю.Д., Дмитриев М.Т. Комплексная характеристика качества воздушной среды жилых и общественных зданий // Гигиена и санитария. 1983. № 1. С. 10.

щениях, разрушающих здоровье, уносящих годы жизни. Ухудшение здоровья населения наносит ущерб стране в целом, поскольку снижается производительность труда, увеличивается доля нетрудоспособного населения, уменьшается ожидаемая продолжительность жизни, падает рождаемость.

Основными характерными чертами всех неблагоприятных воздействий жилой среды на организм человека являются их комплексность и синергизм. Из-за этого затрудняется выделение отдельных негативных факторов жилой среды, вызывающих неспецифические, но массовые нарушения здоровья: общее недомогание, снижение работоспособности, повышенную утомляемость. Проведенные исследования позволяют также сделать вывод о том, что в жилой среде отсроченные и кумулятивные последствия изменений среды в массе своей преобладают над прямым и резким воздействием.

Наибольшее значение качество внутренней среды жилища имеет для тех групп населения, которые, с одной стороны, наиболее чувствительны к ее неблагоприятному влиянию, а с другой – проводят в жилище больше времени. Это дети (особенно младшего возраста), неработающие женщины (в первую очередь, беременные), больные и престарелые.

В современных условиях жилая среда при неправильной ее организации может стать экологически опасной для здоровья человека. Вредное воздействие соединений, находящихся в воздухе жилых помещений, практически не исследуется, хотя оно отличается от вредного воздействия производств, связанных с этими соединениями, только отдаленностью негативных последствий – меньшие концентрации химических соединений накапливаются в организме проживающего в данном помещении человека в течение значительно более длительного времени (нескольких лет), но по истечении этого времени оказывают практически то же влияние, что и в производственных зонах. При этом разработаны и должны применяться разнообразные меры защиты здоровья работающих в производственных зонах. Кроме того, работа на вредных производствах является делом добровольным. Что же касается людей, находящихся длительное время в жилых и общественных зданиях, то они подвергаются вредному воздействию

химических веществ отнюдь не добровольно, являются заложниками неотрегулированных коммерческих отношений на строительном рынке.

В погоне за быстрым решением жилищной проблемы в России возводятся жилища из вредных для здоровья строительных материалов, конструкций и изделий. Статья 7 Градостроительного кодекса РФ устанавливает необходимость сертификации строительных материалов. В ходе такой сертификации должна быть проведена и государственная экологическая экспертиза, призванная не допустить применения опасных строительных материалов, изделий и конструкций. Однако и в этом секторе экономики, связанным со здоровьем населения, контроль за безопасностью отсутствует¹.

В России данная проблема обсуждается в медицинской науке с конца 70-х гг. XX в., но, как отмечают специалисты, «отечественная методология оценки риска в области гигиенической оценки факторов жилой среды на здоровье населения остается неразработанной»².

Здоровье населения подвергается большой опасности по вине строителей, вносящих вредные вещества в материалы и конструкции; по вине государственных органов, не обеспечивающих экологическую безопасность стройматериалов; но и по вине самого населения, которое играет пассивную роль – не интересуется проблемами соблюдения элементарных экологических норм производителями и покупает то, что дешевле или навязано рекламой. Поэтому решение проблемы экологической безопасности зависит от всех участников строительного рынка.

То, что решение данной проблемы зашло в тупик, во-первых связано, с тем, что необходимо понести затраты по переселению жильцов, несоизмеримые с затратами государства на осуществление контроля над производством строительных материалов, изделий и

¹ Более подробно см.: Румянцева Е.Е., Губернский Ю.Д., Кулакова Т.Ю. Экологическая безопасность строительных материалов, изделий и конструкций. М., 2005.

² Губернский Ю.Д., Новиков С.М., Калинина Н.В., Мацюк А.В. Оценка риска воздействия на здоровье населения химических веществ, загрязняющих воздух жилой среды // Гигиена и санитария. 2002. № 6. С. 28.

конструкций и ходом строительных работ, а во-вторых, непригодное к проживанию здание не ликвидируется, а впоследствии снова используется как жилое или производственное помещение.

2. Необходимые шаги по обеспечению экологической безопасности жилой среды

Применительно к строительству и эксплуатации жилых и общественных зданий целесообразно исследовать следующие этапы обеспечения экологической безопасности:

для строительных компаний – выбор экологически безопасной строительной площадки (в первую очередь, с точки зрения радиации); учет требований архитектурной экологии, фитоэкологии и приточно-вытяжной вентиляции на этапе проектирования и строительства объекта; применение экологически безопасных строительных материалов, конструкций и изделий; реализация необходимых природоохранных мероприятий по сохранению окружающей природной среды на этапе строительства;

для жильцов или организаций, эксплуатирующих данное помещение – контроль за обеспечением экологической безопасности на этапе проектирования и строительства объекта (анализ экологической безопасности объекта при его аренде или покупке); использование в косметическом и капитальном ремонтах экологически безопасных строительных материалов, конструкций и изделий; приобретение экологически безопасного оборудования и мебели; обеспечение проветриваемости помещения и соблюдение санитарно-гигиенических правил его содержания (чистоты и пр.).

При эколого-гигиенической оценке строительных материалов, конструкций и изделий, используемых в строительстве или ремонте, целесообразно руководствоваться следующими требованиями:

1) строительные материалы, конструкции и изделия не должны создавать в помещениях специфический запах к моменту заселения домов;

2) применяемые строительные материалы, конструкции и изделия не должны выделять в окружающую среду летучие вещества в таких количествах, которые могут оказать прямое или кос-

венное неблагоприятное воздействие на организм человека (с учетом современного действия всех выделяющихся веществ);

3) в качестве одного из критериев при контроле за качеством среды помещений принимаются предельно допустимые концентрации (ПДК) вредных веществ атмосферного воздуха. При этом должна быть исключена их кумуляция, а также способность вызывать отдаленные последствия — аллергенные, мутагенные и канцерогенные;

4) строительные материалы, конструкции и изделия не должны стимулировать развитие микрофлоры (особенно патогенной) и должны быть доступны для влажной дезинфекции;

5) строительные материалы, конструкции и изделия не должны накапливать на своей поверхности статическое электричество, ухудшать микроклимат помещений, а окраска и фактура строительных материалов должна соответствовать эстетическим и физиолого-гигиеническим требованиям¹.

Повысить стандарты качества при проведении строительных работ, соблюдать строительные технологии и правильность применения строительных и отделочных материалов и, как результат, снизить возможные будущие финансовые потери при эксплуатации зданий и сооружений, а также существенно повысить экологическую безопасность внутренней среды обитания человека и информированность населения о качестве жилья — всему этому может способствовать введение в практику гражданского строительства в России «Паспорта строительной продукции». Определенные шаги в этом направлении сделаны в Москве. Впервые актуальность данной проблемы была обозначена в распоряжении правительства Москвы от 26 апреля 1995 г. № 397-РЗП «О введении в действие санитарно-экологического паспорта строительной продукции», но отсутствие четко отработанного механизма реализации этой программы фактически не позволило в последующие годы обязать все вводимые в Москве строительные объекты предъявлять свою продукцию к государственной приемке только при наличии «Санитарно-экологического паспорта».

¹ См.: Жилье: комплексный взгляд / Под общ. ред. В.М. Агапкина. Науч. ред. А.В. Черняка, В.З. Черняка. М., 2001. С. 34-35.

В 2002 г. были приняты новые документы, касающиеся паспортизации жилья: распоряжение мэра г. Москвы от 12.03.2002 г. № 136-РМ «О внесении дополнения в распоряжение мэра от 28.11.97 г. № 935-РМ “Об утверждении временного положения об учетной регистрации инвестиционных контрактов и договоров о привлечении финансовых средств в жилищное строительство г. Москвы”» и постановление мэра г. Москвы от 18.06.2002 г. № 450-ПП «Об утверждении этапов реализации целевой комплексной программы паспортизации жилищного фонда Москвы и содержания паспортов квартир». Вместе с тем в последних документах упор сделан на техническую составляющую «Паспорта жилья» (например, наименование проектной организации, характеристики конструкций, площадь помещений и т.д.), а экологический блок представлен в п. 3.2. приложения к постановлению № 450-ПП и обозначен как санитарно-гигиенические и санитарно-экологические параметры дома, без какой-либо конкретной расшифровки, что пока не позволяет и в Москве перейти к проведению экологической экспертизы вводимых в эксплуатацию строительных объектов. По мнению специалистов, основой паспортизации, наряду с техническими характеристиками, должна быть экологическая безопасность строительной продукции, гарантирующая отсутствие вредного влияния на здоровье человека внутренней среды обитания, и именно этот раздел должен быть подробно представлен в «Паспорте жилья» и в конечном итоге влиять на ее рыночную стоимость.

На основе проведенных исследований и существующей практики можно сделать вывод о том, что «Паспорт строительной продукции» на стадии строительства, капитального ремонта (реконструкции) должен содержать в себе следующие позиции: данные об экологическом состоянии строительной площадки (радиологическая, токсикологическая, химическая и бактериологическая безопасность грунта и окружающей воздушной среды, гидрогеология подосновы); отметки о применяемых строительных и отделочных материалах, подтвержденные соответствующими документами (сертификаты, санитарно-гигиенические заключения и т.д.); данные о тепловых характеристиках ограждающих конструкций зданий; данные о применении новых биотехнологий для длительной

Содержание

Введение	3
Раздел I. Современный этап развития жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) России и концепции его реформирования	6
1. О реализации комплексного подхода к раскрытию структуры российской экономики и месте отраслей ЖКХ.....	6
2. Структура отраслей ЖКХ и тенденции их развития	14
3. Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства, утвержденная указом Президента России от 28.04.1997 № 425, и ее федеральные стандарты.....	26
4. Предложения СПС и РДП «Яблоко» по реформированию жилищно-коммунального хозяйства	42
Раздел II. Социальные аспекты реформирования жилищно-коммунального хозяйства России.....	53
1. Уровень обеспеченности российского населения жильем и состояние жилищного фонда России	53
2. Конфликт интересов населения, государственного бюджета и целей экономической безопасности России при реформировании жилищно-коммунального хозяйства	72
3. Меры социальной защиты населения России при оплате жилищно-коммунальных услуг.....	87
Раздел III. Государственное регулирование жилищно-коммунального хозяйства на современном этапе.....	101
1. Методологические подходы к государственному регулированию ЖКХ России.....	101
2. Нормативно-правовое обеспечение реформирования жилищно-коммунального хозяйства.....	109

защиты строительной продукции от бактериального и грибкового заражения (применение биобетонов, биокрасок, обработка противогрибковыми реагентами).

При приемке объектов в эксплуатацию необходимо проводить комплексное лабораторное и инструментальное обследование объекта, включающее обязательные исследования: внутренней воздушной среды – на содержание летучих органических соединений и биоагентов; качества питьевой воды (по расширенному спектру); вибро-акустической безопасности; естественной и искусственной освещенности; параметров микроклимата; радиологической и электромагнитной безопасности.

Кроме комплекса обязательных исследований по заявке заказчика могут проводиться дополнительные обследования, например: на наличие или отсутствие геопатогенных зон, на психофизиологическую характеристику цветовых и дизайнерских решений внутреннего интерьера и т.д.

Для получения объективной оценки состояния внутренней среды обитания объем инструментальных и лабораторных исследований должен составлять не менее 10% от общего объема строительного объекта, однако может быть увеличен по желанию заказчика или в связи со спецификой здания или сооружения.

«Паспорт строительной продукции» с приложениями выдается заказчику строительства и ИГАСН. Кроме того, при сдаче жилых домов, выписка из «Паспорта строительной продукции», обозначенная в последних правительственных документах как «Паспорт квартиры», может выдаваться каждому жильцу по его заявлению вместе с документами на право приобретения жилья.

3. Обязанности органов государственной власти и управления, органов местного самоуправления по обеспечению права граждан на жилище..... 121

Раздел IV. Некоторые резервы реформирования ЖКХ России.. 127

1. Формирование себестоимости услуг предприятий ЖКХ 127

2. Конкуренция в жилищно-коммунальном обслуживании населения 137

3. Внедрение прогрессивных ресурсосберегающих технологий при строительстве и эксплуатации жилья..... 143

Раздел V. Экологическая безопасность жилых и общественных зданий..... 148

1. Влияние жилой среды на здоровье человека..... 148

2. Необходимые шаги по обеспечению экологической безопасности жилой среды..... 153

ИЗДАТЕЛЬСКИЙ ЦЕНТР

**Российской академии государственной службы при
Президенте Российской Федерации выпускает:**

- учебники;
- учебные пособия;
- научную и справочную литературу по широкому спектру знаний;
- периодику;
- художественную литературу.

Книги Издательского центра РАГС предназначены:

- преподавателям;
- студентам;
- аспирантам;
- слушателям;
- специалистам органов государственного управления;
- государственным и муниципальным служащим;
- широкому кругу читателей.

Наш адрес:

119606 Москва, проспект Вернадского, 84

Контактные телефоны:

тел./факс (495) 436-08-32; тел. 231-79-65

e-mail: sales@ur.rags.ru

Научная литература: Монография

Елена Евгеньевна Румянцева

Жилищно-коммунальный комплекс России:
проблемы теории и практики управления

Заведующий редакцией
Т.О. Асланова

Редактор
Г.М. Квашнин

Компьютерная верстка
А.Г. Захарова

Компьютерный дизайн
Л.С. Андреева

Лицензия ЛР № 020898 от 08.07.99

Подписано в печать 14.04.06.

Формат 60 x 90 $\frac{1}{16}$. Бумага офсетная № 1. Гарнитура «Таймс».

Тираж 300 (1:100) экз.

Усл. п. л. 10. Уч.-изд. л. 9. Изд. № 48

Издательский центр
Российской академии государственной службы
при Президенте Российской Федерации
Отпечатано ОП ИЦ РАГС. Заказ № 62
119606 Москва, пр-т Вернадского, 84