

Федеральное агентство
научных организаций

Российская
академия наук

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт социально-экономического развития территорий
Российской академии наук

**ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО РЕГИОНА



УДК 332.8(470.12)
ББК 65.44(2Рос-4Вол)
К58

Публикуется по решению
Ученого совета ИСЭРТ РАН

Кожевников, С.А. Жилищно-коммунальное хозяйство региона: состояние, проблемы, перспективы [Текст]: монография / С.А. Кожевников; под. науч. рук. д.э.н. Т.В. Усковой. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. – 140 с. – (Проблемы эффективности государственного управления).

Монография посвящена актуальным вопросам функционирования жилищно-коммунального хозяйства региона. Обобщены теоретико-методологические основы, зарубежный и отечественный опыт управления данной сферой экономики. На материалах Вологодской области проведена оценка текущего состояния отрасли, выявлены институциональные и экономические проблемы управления ее развитием. Определены приоритетные направления развития регионального жилищно-коммунального хозяйства: обоснована целесообразность использования механизмов саморегулирования в жилищной сфере, необходимость разработки комплексных мер государственной поддержки модернизации коммунальной инфраструктуры, направления совершенствования тарифного регулирования в отрасли.

Книга адресована научным работникам и специалистам органов государственного и муниципального управления в сфере жилищно-коммунального хозяйства, преподавателям, а также студентам учебных заведений по специальностям и направлениям подготовки «Государственное и муниципальное управление» и «Экономика предприятий и организаций (жилищно-коммунальное хозяйство)».

Рецензенты:

доцент кафедры экономики и менеджмента
ФГБОУ ВПО «Вологодский государственный университет»,
кандидат экономических наук
С.Н. Дубов

начальник управления жилищно-коммунального хозяйства,
заместитель начальника Департамента строительства и ЖКХ Вологодской области
А.А. Чурбанов

ISBN 978-5-93299-289-0

© Кожевников С.А., 2015
© ИСЭРТ РАН, 2015

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
ГЛАВА 1. МЕСТО И РОЛЬ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА В ЭКОНОМИКЕ РЕГИОНА	
1.1. Жилищно-коммунальное хозяйство региона: структура, отраслевые особенности и основные проблемы функционирования на современном этапе.....	6
1.2. Сущность и особенности управления жилищно-коммунальным хозяйством региона в условиях рыночной экономики	15
1.3. Зарубежный и отечественный опыт управления ЖКХ региона.....	26
ГЛАВА 2. СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ	
2.1. Анализ состояния и тенденций развития жилищно-коммунального хозяйства региона	43
2.2. Особенности и проблемы функционирования управляющих компаний в сфере ЖКХ	52
2.3. Институциональные и экономические проблемы управления ЖКХ региона	68
ГЛАВА 3. СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ЗАДАЧИ РАЗВИТИЯ ЖИЛИЩНО- КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА РЕГИОНА	
3.1. Развитие механизмов саморегулирования в жилищной сфере	88
3.2. Государственная поддержка модернизации коммунальной инфраструктуры	101
3.3. Совершенствование тарифного регулирования в отрасли.....	115
Заключение	125
Литература	128

ГЛАВА 1. МЕСТО И РОЛЬ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА В ЭКОНОМИКЕ РЕГИОНА

1.1. Жилищно-коммунальное хозяйство региона: структура, отраслевые особенности и основные проблемы функционирования на современном этапе

Одной из стратегических целей органов власти всех уровней, отмеченных в утвержденной Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года и большинстве региональных стратегий развития, является повышение уровня и качества жизни населения. Важнейшее условие ее достижения – это обеспечение стабильного функционирования жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ), степень развития которого непосредственно влияет на уровень благосостояния, комфортность проживания, бытовые и санитарно-гигиенические условия жизни населения, а также, несомненно, оказывает положительный мультипликативный эффект на социально-экономическое развитие территории в целом [44, 46].

В настоящее время жилищно-коммунальное хозяйство можно считать одной из крупнейших сфер экономики, где сосредоточены значительные человеческие, финансовые и прочие материальные ресурсы. Так, в 2013 году оборот ЖКХ страны составлял 4,2 трлн. руб. (что соответствует около 7% ВВП), основные фонды отрасли оценивались в 8 трлн. руб. (четверть в общей стоимости основных фондов страны), численность занятых в ней – около 4 млн. человек (6,6% от общего количества занятых в экономике), объем оказанных услуг составил 1,5 трлн. руб. (27,3% в общем объеме платных услуг) [26, 40].

При этом жилищно-коммунальное хозяйство региона в современных условиях представляет собой сложный производственный комплекс, объединяющий более 30 видов деятельности, имеющих разную экономическую природу и инвестиционную привлекательность (монопольные и потенциально конкурентные сегменты, рис. 1.1) [13, 94].

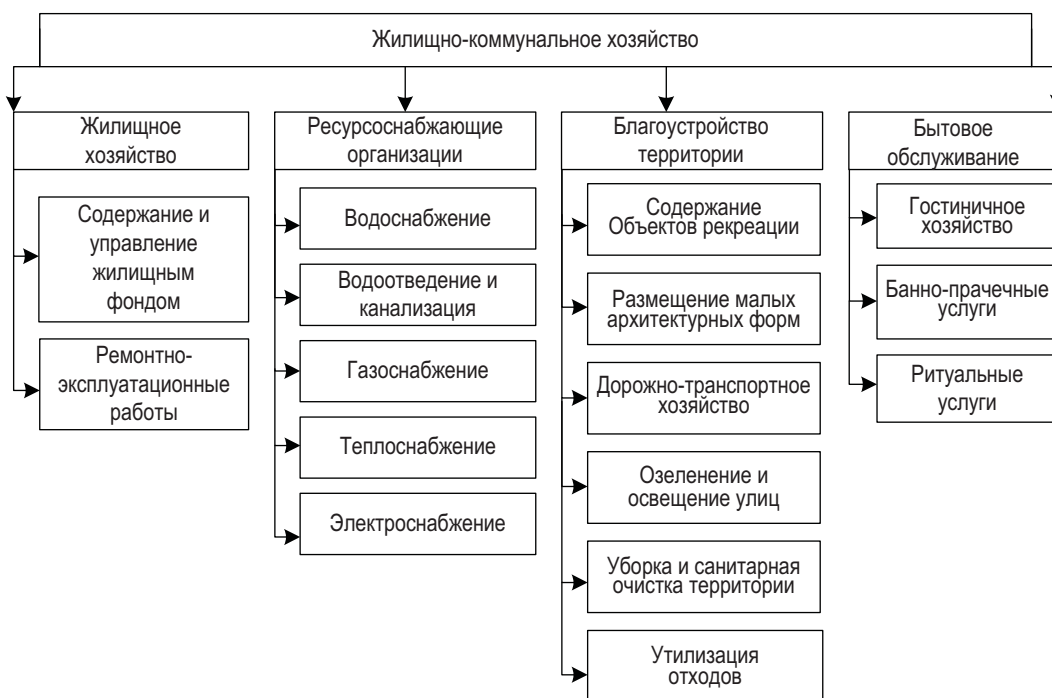


Рис. 1.1. **Производственная структура жилищно-коммунального хозяйства** (составлен по [55])

Так, вполне привлекательны для малого и среднего предпринимательства деятельность по управлению жилищным фондом, текущий и капитальный ремонт, благоустройство территории. Становление конкурентных отношений (в управлении жильем – между управляющими компаниями, товариществами собственников жилья (ТСЖ), жилищно-строительными кооперативами (ЖСК); в организации и проведении ремонтных работ – между подрядчиками) в данной сфере, как свидетельствует мировой опыт, оказывает благоприятное влияние на качество и стоимость предоставляемых услуг. Недостаточный уровень развития рыночных отношений в жилищном секторе России в настоящее время является, по сути, пережитком советской системы хозяйствования, при которой жилищные и коммунальные услуги были монополизированы и оказывались в рамках одного государственного предприятия (ГУП, ДЕЗа и др.).

Коммунальная сфера, напротив, характеризуется высокой капиталоемкостью производства, сложными схемами технологического взаимодействия между участниками (хозяйствующими субъектами и потребителями). В связи с сетевым характером ведения хозяйственной деятельности большинство организаций являются локальными естественными монополиями. При этом развитие конкурентных отношений в данной ситуации носит ограниченный характер и может представлять собой, прежде всего, конкуренцию «за рынок».

Существенные различия в природе жилищно-коммунальных услуг отражаются и на характере протекающих в них финансовых и инвестиционных процессов. В зависимости от формы потребления, характера связи с потребителем и источников финансирования затрат на их производство выделяют три основных типа деятельности в ЖКХ (рис. 1.2).

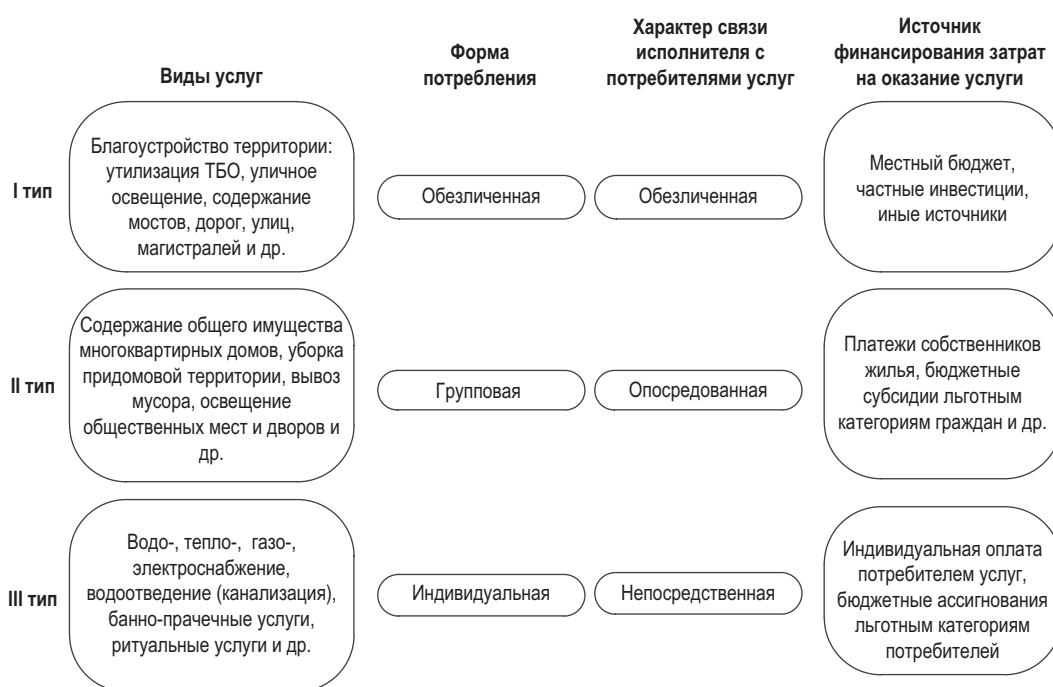


Рис. 1.2. Особенности различных типов жилищно-коммунальных услуг
(составлен по: [97])

Комплекс благоустройства (I тип, городское коммунальное хозяйство) обеспечивает должный уровень удобств проживания на территории муниципального образования и связан с предоставлением услуг по утилизации отходов, уличному освещению, озеленению, содержанию объектов дорожно-мостового хозяйства и т. д.

Особенностью данного типа услуг является обезличенный характер их потребления (так называемые массовые услуги), т. е. они адресованы неограниченному числу потребителей. В связи с этим индивидуализация и выявление конечного потребителя невозможны. Обезличенному характеру потребления, как правило, соответствует муниципальная форма собственности на данные объекты. Основным источником возмещения затрат на предоставление таких услуг – ассигнования из местного бюджета. Вместе с тем, если некоторыми услугами регулярно пользуется определенная категория населения, то при организации способа ограниченного доступа к потреблению появляется возможность их продажи (например, посещение городских парков, проезд через платный городской мост или магистраль при наличии бесплатной альтернативы и т. д.), то есть они могут быть предоставлены потребителям на условиях частного предпринимательства.

При предоставлении услуг II типа (содержание общего имущества многоквартирных домов, уборка придомовой территории, вывоз мусора, освещение дворов и др.) можно идентифицировать конечных потребителей. Как правило, это собственники многоквартирного дома (домов), которым данный вид услуг оказывается, в связи с чем потребление становится групповым (коллективные услуги). Основным источником возмещения затрат на предоставление – платежи собственников жилья.

Внедрение инструментальных методов контроля, измерения объема и качества потребленных коммунальных услуг III типа (водо-, тепло-, электро- газоснабжение, водоотведение и т. п.) позволяет индивидуализировать конечного потребителя и превращает данные услуги в полноценный и делимый объект купли-продажи (индивидуальные услуги). Затраты на их оказание возмещает конечный потребитель.

Схожими свойствами обладает сектор коммунально-бытового обслуживания населения (банно-прачечное хозяйство, ритуальные услуги). Финансирование данной сферы может носить смешанный характер (средства местного бюджета, частные инвестиции, индивидуальная оплата потребителем), так как появляется возможность выделения конкретного потребителя услуги, на которого и ложится бремя ее оплаты [97].

В целом следует отметить, что жилищно-коммунальное хозяйство – важнейшая инфраструктурная отрасль экономики, включающая в себя элементы:

- 1) производственной инфраструктуры (создающей условия для стабильного функционирования отраслей реального производства: транспортная инфраструктура (дороги, мосты и т. п.), инженерные коммуникации, связь);

2) коммерческой инфраструктуры (обеспечение работы оптовой, розничной торговли и т. п.);

3) социальной инфраструктуры (создание условий для функционирования объектов здравоохранения, общественного питания, образования, туризма, торговли);

4) кредитно-финансовой инфраструктуры (единые расчетно-кассовые центры (ЕРКЦ), терминалы оплаты услуг ЖКХ, финансово-кредитные фонды);

5) информационной инфраструктуры (обеспечение потребителей полной, прозрачной и достоверной информацией о деятельности организаций сферы ЖКХ: СМИ, ресурсы сети Интернет);

6) институциональной инфраструктуры (система норм, регулирующих отношения в данной сфере) [100].

Сущность жилищно-коммунального хозяйства региона как сложной социально-экономической системы может быть комплексно представлена через совокупность структур и подсистем, входящих в ее состав (табл. 1.1).

При этом с точки зрения социальной значимости и уровня удовлетворения различных потребностей выделяют три основных вида жилищно-коммунальных услуг:

1. Услуги, обеспечивающие минимальную комфортность и безопасность проживания в жилищном фонде, отказ от которых в принципе невозможен без ущерба для нормального существования и воспроизводства как объектов жилого сектора, так и самого населения. Они связаны с проведением работ, гарантирующих безаварийную эксплуатацию жилья, надежность и безотказность предоставления необходимых услуг (текущий и капитальный ремонт жилья, теплоснабжение и др.).

2. Услуги, обеспечивающие нормальный уровень проживания, предоставляемые населению с полным соблюдением их объема, качества и периодичности оказания. Достижение данного уровня должно являться основным ориентиром государственной политики и деятельности органов власти всех уровней в сфере ЖКХ.

3. Услуги, обеспечивающие повышенную комфортность проживания, включающие в себя спектр дополнительных услуг (консьерж, коллективная антенна и т. п.).

Жилищно-коммунальному хозяйству как сложной системе присущ ряд свойств:

а) целостность означает, что изменение структуры, связей и поведения любого экономического субъекта в сфере ЖКХ оказывает непосред-

ственное воздействие на других участников и изменяет всю систему в целом, и наоборот: любое изменение в системе жилищно-коммунального хозяйства вызывает преобразование структуры, связей и поведения других экономических субъектов;

б) коммуникативность предполагает, что ЖКХ непосредственно взаимосвязано с внешней средой, которую можно охарактеризовать как совокупность сложных систем более высокого уровня (муниципальное образование, регион, государство), а также систем одного уровня (производственной, финансово-кредитной, коммерческой и других подсистем);

в) интегративность проявляется в обладании свойствами, отсутствующими у отдельных компонентов, в связи с чем перенос на жилищно-коммунальное хозяйство свойств каждой из входящих в состав отраслей означает отрицание его социального характера.

Таблица 1.1. **Жилищно-коммунальное хозяйство как сложная социально-экономическая система**

Подсистема	Структурно-функциональные элементы	Основные цели и задачи
1. Экономическая	Хозяйствующие субъекты, оказывающие жилищно-коммунальные услуги	<ol style="list-style-type: none"> 1. Удовлетворение потребностей населения в услугах, обеспечивающих комфортную среду обитания на территории. 2. Предоставление рабочих мест. 3. Обеспечение налоговых поступлений в бюджеты всех уровней.
2. Производственно-технологическая	<ul style="list-style-type: none"> • Жилищный фонд; • объекты коммунальной инфраструктуры; • жилищное строительство 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Обеспечение стабильного и безаварийного функционирования: <ul style="list-style-type: none"> • жилищного фонда; • объектов инженерной инфраструктуры (электро-, тепло-, газо-, водоснабжения и водоотведения). 2. Реализация мероприятий по охране окружающей среды.
3. Социальная	<p>Учреждения:</p> <ul style="list-style-type: none"> • культуры; • досуга; • социальной защиты населения и др. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Создание благоприятных условий, необходимых для развития других подсистем социально-экономической системы. 2. Создание условий, необходимых для организации досуга и массового отдыха населения, благоустройство мест массового отдыха. 3. Участие в планировании застройки, территориальном зонировании земель. 4. Охрана и сохранение объектов культурного наследия.
4. Трудовых ресурсов	Трудовые ресурсы, занятые в сфере ЖКХ	Поддержание необходимой структуры занятости в экономике
5. Управленческо-информационная	Органы исполнительной и законодательной власти, средства массовой информации и т. д.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Реализация процесса управления и регулирования в сфере ЖКХ. 2. Формирование общедоступной информационной базы о функционировании отрасли. 3. Качественное информационное обслуживание.
<p>Источник: Мамашев, Д.Р. Управление жилищно-коммунальным хозяйством муниципального образования: монография / Д.Р. Мамашев, Е.А. Вяткина; Алт. гос. техн. ун-т, БТИ. – Бийск: Изд-во Алт. гос. техн. ун-та, 2008. – 105 с.</p>		

К другим специфическим особенностям жилищно-коммунального хозяйства как отрасли сферы услуг можно отнести следующее:

- ✓ на рынке жилищно-коммунальных услуг существует территориальный монополизм (как правило, в пределах границ муниципального образования), так как с других территорий их поставка практически невозможна;

- ✓ невыполнение предприятиями ЖКХ производственной программы в течение определенного периода времени не может быть компенсировано без ущерба для потребителей ни последующим перевыполнением производственной программы, ни оказанием аналогичных услуг в сверхплановом количестве в других населенных пунктах;

- ✓ на отдельных крупных сегментах рынка ЖКУ (водоснабжение и водоотведение, тепло-, энергоснабжение и т. д.) существуют естественные локальные монополии;

- ✓ предприятия ЖКХ муниципального образования имеют особый характер хозяйственной деятельности, связанный с однородностью продукции, трудностью формирования запасов, отсутствием незавершенной продукции, сезонностью производства и другими факторами [2, 6, 10].

Таким образом, ключевые особенности жилищно-коммунального хозяйства можно описать следующим образом [3, 12, 95, 98]:

1. Потребление жилищно-коммунальных услуг носит насущный характер, так как направлено на удовлетворение базовых физиологических потребностей населения, что практически не позволяет полностью отказаться от их потребления или существенно сократить его объемы. Кроме того, в данных услугах нуждаются большинство жилых и нежилых объектов, практически все отрасли экономики, что приводит к возникновению постоянного спроса и позволяет отнести жилищно-коммунальные услуги к категории социально значимых (всеобщий характер потребления услуг).

2. Потребление услуг, как правило, носит постоянный и неотложный характер (должны быть оказаны в полном объеме в тот момент, когда возникает необходимость у потребителя). Это, в свою очередь, обуславливает требование бесперебойности и надежности их предоставления.

3. Жилищно-коммунальные услуги невзаимозаменяемы, т. е. каждый вид услуг предназначен для удовлетворения определенных потребностей человека и производства.

4. В то же время потребление услуг имеет индивидуальный характер, т. е. предназначено для удовлетворения личных потребностей человека.

Фактор индивидуальности в формировании потребностей в услугах проявляется также в форме побудительного мотива, определяющего момент возникновения потребностей, интенсивность, продолжительность процесса потребления. Потребление жилищно-коммунальных услуг зависит от регулярности и периодичности, уклада жизни людей, суточного и недельного ритма жизни, регламента трудовой деятельности, поэтому происходит более интенсивно и продолжительно в одно время, менее интенсивно в другое.

5. Сезонный характер предоставления некоторых услуг (например, уборка снега).

Учет вышеперечисленных общих и специфических особенностей жилищно-коммунального хозяйства является необходимым условием повышения эффективности системы управления и государственной политики в данной сфере экономики.

При этом на протяжении последних десятилетий ЖКХ России продолжает находиться в глубоком и системном кризисе. К числу основных проблем его функционирования относится высокий уровень износа основных фондов. В наиболее неудовлетворительном состоянии оказались системы водоснабжения и канализации (износ водопроводных сетей в 2013 году составлял 64,1%, очистных сооружений канализации и канализационных сетей – 61%) и теплоснабжения (износ тепловых сетей – 59%, рис. 1.3).

Значительная часть основных фондов полностью отслужила свои нормативные сроки.¹ К настоящему времени доля котлов со сроком эксплуатации более 30 лет составляет 75%, в том числе более 50 лет – 23%; для турбин – 64% и 18% соответственно. Аналогичная ситуация и с тепловыми сетями: 68% сетей выработали свой ресурс (превышен критический срок службы трубопроводов) [26, с. 30].

В ряде муниципальных образований страны износ коммунальной инфраструктуры уже достиг уровня 70-80%. При этом реальная картина может быть намного пессимистичней, поскольку в большинстве муниципальных образований до сих пор не проведена полная техническая инвентаризация и оценка основных фондов ЖКХ. Ежегодная потребность в замене трубопроводов по регионам России составляет 10-12%, при этом заменяется в среднем 1-2% [26, с. 27]. Без кардинального преобразования инвестиционной политики в отрасли, по мнению

¹ Так, по итогам 2011 года в теплоснабжении полностью изношенными оказались 33,4% основных фондов, в водоснабжении – 22,4%.

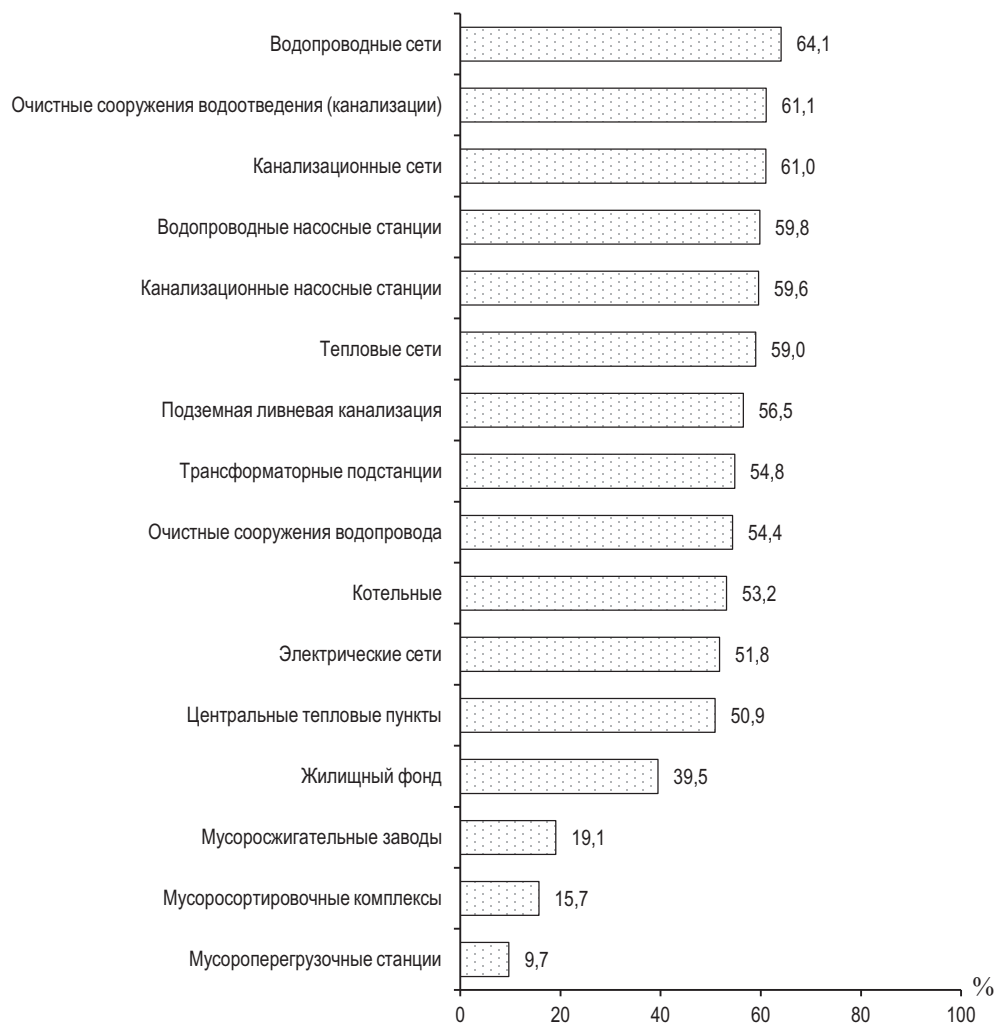


Рис. 1.3. **Средний по России уровень износа объектов ЖКХ по состоянию на 2013 год, % [26]**

экспертов, через 5-7 лет жилищно-коммунальное хозяйство регионов страны ждет настоящий крах.²

Высокий физический и моральный износ коммунальной инфраструктуры приводит к снижению надежности ее функционирования, росту аварийности и непроизводительных потерь ресурсов.

Так, на 1 км трубопроводов в системе коммунального хозяйства Российской Федерации в настоящее время происходит до 0,7-0,8 аварий в год, тогда как в зарубежных странах только 0,02-0,025 аварий [26, с. 28].

² Выступление Д.А. Медведева на заседании президиума Госсовета по формированию ЖКХ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vz.ru/economy/2010/11/23/449666.html>.

В среднем по России на утечки и неучтенный расход приходится порядка 22,6% от общего объема воды, поданной в сеть (тогда как в развитых странах мира (Германии, Сингапуре) потери составляют 3-7%). В некоторых субъектах РФ данный показатель в 2 раза больше среднероссийского уровня, что свидетельствует о наличии несанкционированного потребления коммунальных ресурсов (такая ситуация сложилась, например, в Карачаево-Черкесской Республике, Сахалинской области и др.).

Потери в тепловых сетях также более 20% (зарубежный опыт – 6-8%). При этом перекладка сетей ежегодно не превышает 2% в год от их общей протяженности (при потребности минимум в 6%) [27].

Кроме того, объем потребления тепловой энергии в России значительно выше, чем в сопоставимых с ней по климату североевропейских странах. Коэффициент полезного использования топлива на тепловых электростанциях за последние 20 лет снизился с 57 до 53%, в то время как, например, на ТЭС Дании и Финляндии он вырос с 52 до 80% [26, с. 15].

Таким образом, важнейшей задачей, стоящей в настоящее время перед органами власти всех уровней, является скорейшее решение этих проблем и поиск путей выхода данной сферы региональной экономики из кризисного состояния.

1.2. Сущность и особенности управления жилищно-коммунальным хозяйством региона в условиях рыночной экономики

Начало трансформационных преобразований в России в 90-х гг. XX века характеризовалось отказом от административных принципов управления в большинстве отраслей национальной экономики (промышленности, строительстве, сельском хозяйстве и др.). Вместе с тем внедрение рыночных механизмов в жилищно-коммунальное хозяйство осуществлялось более медленными темпами и имело некоторые специфические черты.

В связи с этим в процессе реформирования ЖКХ регионов страны можно выделить несколько этапов, отличающихся некоторыми особенностями осуществляемых в данной сфере преобразований и определяемых временем выхода в свет ключевых федеральных законов и других законодательных актов в отрасли.

Необходимость проведения реформы жилищно-коммунального хозяйства (подготовительный этап) была осознана еще в конце 1980-х гг. при появлении первых признаков неэффективности сложившейся системы управления и нарастании проблем в отрасли. Одним из первых

нормативно-правовых актов, положивших начало преобразованиям в данной сфере, стало Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по дальнейшему совершенствованию работы жилищно-коммунального хозяйства и мер по переводу жилищно-коммунального хозяйства на хозрасчет и самофинансирование» (1987 г.) [70]. Данный документ предполагал постепенный переход отрасли на хозяйственную автономию и самокупаемость, децентрализацию всей системы управления ЖКХ, однако ввиду распада Советского Союза эти действия не осуществились.

Началом реального реформирования ЖКХ (первый этап) можно считать принятие Федерального закона «Об основах федеральной жилищной политики» (№ 4218-1 от 24.12.1992 г.), который законодательно разделил полномочия по управлению и хозяйствованию в жилищной сфере, определил новый порядок оплаты жилищно-коммунальных услуг и при этом ввел систему адресной социальной защиты граждан. Кроме того, было осуществлено разграничение собственности по уровням власти: проведена передача объектов ЖКХ в муниципальную собственность (табл. 1.2).

Важными направлениями дальнейшей реструктуризации отрасли явились постепенная ликвидация государственного монополизма в жилищном хозяйстве и развитие конкурентных отношений. Особое значение имело принятие Федерального закона от 15 июня 1996 г. № 72-ФЗ «О товариществах собственников жилья» (ТСЖ), направленного на развитие самоуправления, повышение инициативы собственников многоквартирных домов.

В 1997 году Указом Президента РФ была одобрена «Концепция реформы ЖКХ в Российской Федерации», положившая начало второму этапу реформирования данной сферы. Концепция определила основные приоритеты и дальнейшие направления реформирования отрасли.

Главными целями этого этапа названы:

- ✓ обеспечение условий проживания, отвечающих стандартам качества;
- ✓ снижение издержек производителей услуг и тарифов при поддержании стандартов качества предоставляемых услуг;
- ✓ смягчение для населения последствий реформирования системы оплаты жилищно-коммунальных услуг при переходе отрасли на режим безубыточного функционирования.

Основными способами достижения указанных целей должны были стать: