

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СОЦИОЛОГИЯ

УДК 36.2 + 342.25:332.8

ПРОЕКТИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ МОДЕРНИЗАЦИИ ЖКХ: АНАЛИЗ РЕЗУЛЬТАТОВ И ЭКСПЕРТНЫХ ОЦЕНОК

© 2010 г. С. В. Чумаков*, С. В. Алексеев**

**ОАО «Донская Водная Компания» (г. Ростов-на-Дону)*

***Ростовский технологический институт сервиса и туризма
Южно-Российского государственного университета экономики и сервиса*

Рассмотрены проблемы реализации жилищно-коммунальной реформы и возможности эффективной работы, управляющих компаний и собственного жилья; новые подходы к обоснованию тарифов на услуги ЖКХ и их влияние на социально-экономическую ситуацию в стране.

Ключевые слова: реформы; товарищества собственников жилья; управляющие компании; ЖКХ; тарифы; рынки; потребители.

Some problems of reforms' realization in housing and communal sphere are examined in the article. The possibility for this sphere's organization's effective work and the results of reform for managing companies and habitation owners are also studied. Some new approaches to a substantiation of housing and communal services rates, and their influence on a social and economic situation in the country are presented.

Key words: reforms; associations of habitation owners; managing companies; housing and communal services; rates; markets; consumers.

Анализ трансформационных процессов в сфере российского жилищно-коммунального хозяйства показал отсутствие комплексной программы реформ, затрагивающей социально-системные основы функционирования этой сферы. Образованный формально юридически институт собственников жилья в настоящее время еще не стал полноценным, ответственным субъектом жилищно-коммунального хозяйства. В качестве собственников жилья россияне освоили только практики купли-продажи недвижимости и создали российскую версию «евроремонта». Но ЖКХ – это не только изолированные квартиры. ЖКХ в целом составляет около 26% основных фондов страны: 19 млн. объектов жилого фонда площадью почти 3 млрд. кв. м,

74 тысячи котельных, 151 тысяча километров тепловых и 392 тысячи километров водопроводных сетей, сотни тысяч километров других коммуникаций, износ которых достигает 60–70%, а энергопотребление ЖКХ – более 20% энергоресурсов страны [1].

Создание множества частных собственников жилищного фонда не является достаточным условием эффективного функционирования ЖКХ, ведь право требовать предоставления качественных услуг и обязанность их полной оплаты не следуют непосредственно из отношений собственности. Речь должна идти о создании институциональной структуры управляемого жилищно-коммунального сектора. Эта проблема нашла отражение в «Концепции жилищно-коммунальной рефор-

мы Российской Федерации», утвержденной Указом Президента Российской Федерации №425 от 28 апреля 1997 года. В этом документе были подведены итоги жилищно-коммунальной реформы и заявлена необходимость отделения проблем создания рынка жилья от задач его эксплуатации и функционирования коммунального хозяйства. Другими базовыми документами реформы становятся целевая программа «Жилище» и ее подпрограмма «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации», первый постсоветский Жилищный кодекс РФ, утвержденный ФЗ от 29 декабря 2004 г. и ряд других нормативных документов. В этих документах сформулирован принцип функционирования жилищно-коммунального хозяйства России: за содержание жилья и состояние коммунального хозяйства ответственность несет собственник, частный или муниципальный. Для реализации данного принципа предполагалось осуществить демонополизацию управления и содержания жилищного фонда, создать бездотационный механизм финансирования ЖКХ при обеспечении социальной защиты населения; прекратить перекрестное субсидирование тарифов, перейти к регулированию деятельности локальных естественных монополий, усилить адресную социальную поддержку населения в связи с необходимостью полной оплаты жилья и коммунальных услуг, провести разгосударствление предприятий ЖКХ и т. д. Подводя промежуточные итоги в докладе на заседании правительства РФ 19 октября 2006 г., министр регионального развития РФ В. Яковлев заявил, что «коренных изменений в отрасли не произошло» [2].

По мнению ряда экспертов реформы ЖКХ происходят отдельно от самого жилищно-коммунального хозяйства. Так, С. Шервердин подчеркивает, что рост аварийности в сетях ЖКХ в 10 раз совпал по времени с проведением реформы управления ЖКХ [3]. А ученые-специалисты в области коммунального хозяйства А. Ряховская и Ф. Таги-заде утверждают, что «Неприличная затянутость реформы – верный признак того, что существующие здесь проблемы решаются не так просто, как это виделось ее инициаторам» [4]. Многие эксперты указывают, что проведение реформы неоправданно сводится к увеличе-

нию тарифов, в результате «для большинства населения реформа ассоциируется только с повышением размеров платежей за жилищно-коммунальные услуги» [5].

В комплексе мероприятий по реформированию ЖКХ речь ведется о разработке экономически обоснованных тарифов и конкуренции как рыночном механизме снижения цен. Но именно эти аспекты тарифной политики представляют наибольшую проблему. Прежде всего, анализ высказываний экспертов, показал противоречие в оценках текущей ситуации: завышены или занижены тарифы по оплате коммунальных услуг. Программные документы реформы исходят из того, что тарифы не покрывают реальных расходов ЖКХ, при этом население оплачивает только некоторую долю реальных расходов. Поэтому ставится задача разработки экономически обоснованных тарифов и доведение оплаты потребителями услуг до реальных величин.

Однозначного решения проблемы обоснованности тарифов не существует. Очевидно, правы те эксперты, которые настаивают на длительном недофинансировании отрасли и заниженных тарифах. Л. Чернышов подчеркивает, что в переходный период 1997–2004 годов населению предъявлялась к оплате только доля экономически обоснованных тарифов (ЭОТ). Предполагалось, что остальные средства должны были дотироваться предприятиям ЖКХ из бюджета. Но в реальности средств направлялось значительно меньше, чем требовалось. Так, в целом по России в 1997 году величина дотации составляла около 180,0 млрд. рублей, но фактически на финансирование ЖКХ было направлено порядка 117,0 млрд. рублей, т. е. 66% от потребности. Повторение ситуации из года в год привело к образованию огромной дебиторской задолженности у десятка тысяч предприятий ЖКХ, порядка 300,0 млрд. рублей [6].

С другой стороны, можно ли считать экономически обоснованным возмещение коммунальным предприятиям теплопотерь в сетях отопления и горячего водоснабжения, которые составляют 20–50% зимой и 30–70% летом. Вряд ли, поскольку эти показатели превышают нормы развитых стран в десятки раз, т. е. не являются неизбежным результатом инженерно-технологической организации водо- и теплоснабжения.

Переход к рыночному образованию тарифов и полной их оплате конечным потребителем ставит проблему финансирования капитального ремонта аварийных сетей. Эта проблема носит не только экономический характер, но и имеет глубокую социальную подоплеку и предполагает вполне прогнозируемые социальные последствия.

Рыночное формирование тарифов предполагает компенсацию затрат на замену аварийных сетей. Но в России изношенность коммунальных сетей более 60%, а 15% требуют безотлагательной замены. С. Кара-мурза, ссылаясь на зам. председателя Госстроя России Л. Чернышева, пишет о необходимости капитального ремонта или нового строительства 150 тыс. км теплотрасс в двухтрубном исчислении для приведения сетей теплоснабжения в надежное состояние. Еще недавно переложить 1 км теплосети стоило около 10 млн. руб., а необходимые 150 тыс. км – 1,5 триллиона [7]. В настоящее время цены выросли еще больше, а количество аварийных сетей по причине бездействия увеличилось, таким образом, и по данным министра регионального развития РФ В. Яковлева по всем системам отрасли ремонт оборудования следует произвести на сумму 2 трлн. 140 млн. руб., что почти соответствует годовому бюджету Российской Федерации [8]. Безусловно, бюджет не может быть перенаправлен полностью на коммунальное переустройство, поэтому средств выделяется ничтожно мало по сравнению с необходимым. Очевидно, что без повышения тарифов не обойтись. Но возможно ли в этой ситуации путем повышения тарифов решить проблему? Даже если тарифы будут подняты, собираемых сумм все равно не хватит на качественный ремонт сетей, только на «латание дыр». Таким образом, средства потребителей будут израсходованы впустую при отсутствии кардинального решения проблемы замены сетей, что спровоцирует новый виток повышения тарифов.

Рост коммунальных тарифов оказывает более широкое влияние на социально-экономическую ситуацию в стране. А. Эпштейн считает, что повышение тарифов и коммунальных платежей ведет к значительному сокращению оборотных средств предприятий, а в условиях отсутствия инвестиций в обновление основных фондов – к снижению качества

продукции при возрастании индивидуальных издержек. Прогнозируемым экономическим последствием является общее снижение конкурентоспособности национальной экономики, снижение налогооблагаемой базы. Социальное следствие – рост безработицы и увеличение числа семей, нуждающихся в социальной защите за счет бюджета.

Другие последствия роста тарифов, отмечаемые А. Эпштейном, это:

1. Снижение налогооблагаемой базы, прежде всего, местных бюджетов, на которые ложится основное бремя жилищного субсидирования и расходов на содержание ЖКХ.

2. Дополнительное нарастание дефицита местных и региональных бюджетов, которое произойдет вследствие повышения платежей за сами бюджетные учреждения.

3. Разорение закредитованной части малого бизнеса и, как следствие, рост безработицы.

4. Рост тарифов, вкупе с разорением бизнеса и безработицей, ведет к сокращению покупательной способности населения и к общесистемным ущербам от сокращения емкости внутреннего рынка [9].

Закономерен вывод, что принятый властью традиционно-рыночный подход к тарифному регулированию, обрекает ее на постоянный их рост, лишая возможности повысить надежность коммунальной системы и улучшить качество коммунальных услуг. А. Эпштейн справедливо перекидывает мостик от повышения коммунальных тарифов через рост реальной безработицы, инфляции к расширению социальной базы всех форм экстремизма.

В традиционно-рыночной парадигме считается, что проблема повышения тарифов может быть решена созданием конкурентной среды. Бизнес добивается эффективного хозяйствования, эффективного использования ресурсов, поэтому устраняет бесхозяйственность. Конкуренция будет сдерживать фирму, оказывающую коммунальные услуги, от повышения тарифов, чтобы не допустить конкурентов на этот рынок. Конкурентный бизнес снижает издержки и себестоимость услуги, поэтому в условиях рынка тарифы на услуги не обязательно должны расти, а могут даже снижаться.

Задача привлечения частного бизнеса в

коммунальный сектор выступает ключевым направлением современного этапа реформирования ЖКХ. Коммунальное хозяйство считается потенциально привлекательным направлением для частного предпринимательства: огромный и растущий рынок ЖКУ, ежегодный объем которого составляет порядка 700–750 млрд. руб.; практически гарантированный сбыт продукции и услуг; значительный потенциал сокращения управленческих, технологических и эксплуатационных затрат и издержек [10]. Уже в настоящее время существует позитивный опыт работы частного бизнеса в коммунальной сфере. Но с нашей точки зрения следует разделить проблему доступа частного бизнеса к работе ЖКХ и функционирования и управления ЖКХ на рыночной, конкурентной основе.

Главное, что предоставляет рыночная система потребителю, отмечается в Рекомендациях по повышению эффективности управления жилищно-коммунальным комплексом в муниципальных образованиях, – «это возможность выбора поставщика, т. е. возможность выбора услуги требуемого качества и приемлемой стоимости» [4]. Но насколько совместимо данное преимущество с предоставлением услуг, связанных с функционированием единых инженерно-технических коммунальных сетей?

Принципиальный монополизм коммунального хозяйства опирается на организационно-технологические и экономические факторы, исключающие, по мнению А. Ряховской и Ф. Таги-заде, его рыночное регулирование:

- во-первых, это технологическая обусловленность монополизма коммунального хозяйства,
- во-вторых, необходимость полной насыщенности рынка коммунальных услуг для его функционирования,
- в-третьих, неценовой характер колебания потребления коммунальных услуг,
- в-четвертых, необходимость присутствия в коммунальной системе «избыточной» мощности [4].

Уточним данную аргументацию. Во-первых, экономическая конкуренция невозможна в условиях технологической обусловленности монополизма коммунальных предприятий. Мы не можем купить воду по более низкой цене в другом водопроводе. Потребитель,

вероятно, может отказаться от использования газовой плиты в газифицированном доме и перейти на пользование плитой электрической, но для перехода на потребление газа требуются специальные технические возможности. На протяжении реформационного периода в результате утраты контроля над приватизированным жилым сектором были совершены попытки установки в многоквартирных домах автономного газового отопления, но подобная борьба с монополизмом чаще всего завершалась трагедиями – взрывы газового оборудования в многоквартирных домах последних лет значительно увеличились. Некоторые авторы связывают проблему борьбы с монополизмом коммунальных сетей с техническим прогрессом, внедрением точечных технологий ресурсоподачи, например, применением групповых и индивидуальных генераторов ресурсов [11; 12]. Нельзя не согласиться с представлениями о связи технического прогресса и коммунального хозяйства. Думаем, что изменение хозяйственной формы подачи коммунальных услуг в перспективе неизбежно связано с внедрением технических изобретений. Но экономическая реальность такова, что массовый «отрыв» от коммунально-сетевых технологий в ближайшем будущем Россию не ожидает.

Проблема смещения рыночной регуляции и монополизма в отношении жилищно-коммунального хозяйства вытекает из «нечеткости» концептуального решения реформы. Исторически в российском обществе сложилось понятие жилищно-коммунальное хозяйство, закрепившее советскую систему распределения и эксплуатации жилья. Как показали наши исследования, в проведении реформы жилищной политики и реформы жилищно-коммунального хозяйства произошло смещение представлений о функционировании этих сфер и зависимостях, их связывающих. На первом этапе реформ приватизация жилищного хозяйства казалась панацеей от всех провалов и социально-экономических болезней ЖКХ. До сих пор не происходит осознания раздельности законов функционирования рынка жилой недвижимости и жизнеобеспечивающей сферы коммунального хозяйства, в то время как это разделение должно стать одной из базовых «заповедей» коммунальной реформы: «Жилищно-коммунальный сектор

поделен на две части – жилищный и коммунальный. Жилищный сектор – исключительно рыночный, здесь превалирует собственник, а регуляция происходит сугубо рыночными механизмами, которые, в свою очередь, разделены на управление недвижимостью и эксплуатацию, имеющую много форм. Второй сектор – коммунальный. Поскольку этот сектор тяготеет к формированию локальной монополии, а по сути, ею и является, у него совершенно иные принципы» [13].

В основе дальнейшей реформы ЖКХ должно лежать понимание различий функционирования жилищного рынка и сферы жизнеобеспечивающей коммунальной деятельности, коммунального хозяйства. Субъект собственности выступает с частным товаром на рынке недвижимости. Его право собственности должно быть четко определено, объект собственности как товар четко отграничен от других объектов, только тогда он может подлежать отчуждению в процессе сделки купли-продажи. Но организация эффективного функционирования коммунального хозяйства требует сохранения целостности функционирования и единства управления домом.

Российская приватизация включала базовую концептуальную ошибку – единое, целостное в коммунальном смысле строение превратилось в совокупность объектов недвижимости. Поэтому все предлагаемые реформой способы управления домом неэффективны, не работают. Товарищество собственников жилья (ТСЖ) называется самой перспективной формой многими экспертами. Считается, что такие объединения граждан смогут контролировать расход денег, самостоятельно выбирать наиболее выгодные предприятия, оказывающие коммунальные услуги, контролировать процесс обслуживания, обеспечивать сохранность имущества и т. д. Однако процесс создания ТСЖ идет крайне медленно, неохотно. М. Х. Алмаев и В. Н. Макарычев полагают, что одна из основных причин заключается в неопределенности положения собственника жилья, прежде всего в силу неопределенности прав собственности на землю под многоквартирной застройкой. В результате «собственник квартиры (жилья) выпадает из общего ряда источников инвестиций» [10].

В этих условиях управляющая организа-

ция в силу ее формальной близости с бывшими ЖЭКаами остается единственно понятной гражданину формой управления коммунальным хозяйством дома. Анализ экспертных оценок и опыта функционирования управляющих компаний в различных регионах страны, показывает, что данная форма управления содержит в себе множество противоречий, способных превратить ее, как в эффективную форму коммунального менеджмента, так и в способ окончательного развала коммунального хозяйства страны.

Снимая проблемы, возникающие в результате деятельности недобросовестных «жэковских» чиновников, частная управленческая компания порождает опасения в отношении нечестных бизнесменов. «Когда домами начнут управлять частные УК, появляется реальная угроза того, что среди них окажется много недобросовестных», – заявил зам. министра регионального развития Юрий Трутнев и объявил о создании нового органа, который будет непосредственно заниматься реформой ЖКХ [14]. Таким образом, управление коммунальным хозяйством с помощью управляющих компаний не свободно от производства бюрократических пирамид. Кроме того, объясняя перспективы и возможности управляющих компаний, В. Мунтян и В. Пасечников указали на расширение объема жилищного фонда в управлении, возможности выхода на региональный и межрегиональный рынок управления жилищным фондом, участие в рынке капиталов и т. д. [15]. Но эта деятельность отделяет управляющую компанию от управляемой собственности. Таким образом, продолжается линия на отделение управления от собственности. В отношении управления финансами – эта линия допустима, но управлять домами из столичного или заграничного офиса невозможно.

Более того, намеченные задачи в проведении реформы (развитие инициативы собственников жилья и создание эффективных управляющих компаний, развитие конкурентных отношений в сфере ЖКХ, развитие бизнеса на основе частно-государственного партнерства, совершенствование тарифного регулирования коммунального комплекса) представляют собой отдельные проблемы, решение которых напоминает симптоматическое лечение болезни, а некоторые рецеп-

ты способны усугубить течение болезни. Так, новый этап приватизации коммунального хозяйства грозит повторить ошибки приватизации жилья и раздробить единую функционирующую систему ЖКХ. Во избежание раздробленности необходимо обратиться к зарубежному опыту решения коммунальных проблем и внимательно рассмотреть уже сделанные ошибки.

Угроза потери целостности функционирования коммунального хозяйства должна стать доминирующей идеей при разработке реформы. Коммунальное хозяйство должно восстановить статус муниципального хозяйства в его новом качестве – как совокупности материальных объектов и организационных структур, инструментов и ресурсов, направленных на осуществление базовой жизнеобеспечивающей деятельности местного сообщества – граждан страны, имеющих право на достойное человека качество жизни.

Литература

1. *Левицкий Л.* Реформу подменили повышением тарифов. Беседа с депутатом Госдумы Б. Виноградовым. // Российская Федерация сегодня. – 2007. – №19. – С. 24.
2. *Яковлев В.* Реформа жилищно-коммунального хозяйства. // Городское управление. – 2006. – №11. – С. 80.
3. *Шевердин С.* И Бог не вытерпел или аршин на кафтан да два на заплаты. // Муниципальная власть. – 2007. – №2. – С. 37.
4. *Ряховская А., Таги-заде Ф.* Анализ проблем и состояния реформирования ЖКХ. // Муниципальная власть. – 2007. – №2. – С. 32.
5. *Каменева Е. А.* Реформа ЖКХ, или Теперь мы будем жить по-новому. – Ростов н/Д, 2006. – С. 16.
6. *Чернышов Л.* О влиянии роста цен и тарифов на услуги ЖКХ на инфляционные процессы. // Муниципальная экономика. – 2005. – №4. – С. 69.
7. *Кара-Мурза С., Телегин С.* Царь-холод, или Почему вымерзают русские? – М.: ЭКСМО, «Алгоритм», 2004.
8. *Лысенков А.* Реформа жилищно-коммунального хозяйства и антикризисное управление. // Проблемы теории и практики управления. – 2007. – №2. – С. 66.
9. *Эпштейн А.* Тарифы: что делать? Менять традиционно-рыночный подход на инновационно-кибернетический. // Муниципальная власть. – 2006. – №1. – С. 72–73.
10. *Алмаев М. Х., Макарычев В. Н.* Задачи совершенствования управления коммунальным хозяйством Российской Федерации. // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. – №4. – С. 40.
11. *Евтушенко Г.* Во благо населения и власти. // Российская муниципальная газета. – 2003. – №1–2. – С. 12–13.
12. *Талонов А.* Нужна ли монополизация жилищно-коммунальной сферы. // Российский экономический журнал. – 1997. – №2. – С. 109.
13. *Круглик С.* «Десять заповедей» нового этапа реформы ЖКХ. // Муниципальная власть. – 2004. – №2. – С. 76.
14. Реформу поставят под контроль. // Управ. – 2007. – №1. – С. 30.
15. *Мунтян В., Пасечников В.* Частная управляющая компания жилищным фондом: практика двухлетней работы. // Городское управление. – 2005. – №7.

Поступила в редакцию

17 января 2011 г.



Станислав Владимирович Чумаков – президент ОАО «Донская водная компания», соискатель кафедры «Гуманитарные и социальные науки» Шахтинского института (филиала) ЮРГТУ (НПИ). Сфера научных интересов – социальная эффективность модернизации жилищно-коммунального хозяйства

Stanislav Vladimirovich Chumakov – president of joint-stock «Don Water Company», applicant of «Humanitarian and social sciences» department of SRSTU (NPI) Shakhtinsky institute (branch). Sphere of author's interest in the field of science – social effectiveness of housing and communal services' modernization.

344019, г. Ростов-на-Дону, ул. 1-я Майская, 13а/11а
13a/11a Pervaya Mayskaya st., Rostov-na-Donu, Russia
Тел./факс: +7 (863) 223-99-40, +7 (928) 108-74-24; e-mail: chumakov@donvk.ru



Сергей Васильевич Алексеев – доктор социологических наук, профессор кафедры «Социально-гуманитарные дисциплины» Ростовского технологического института сервиса и туризма Южно-Российского государственного университета экономики и сервиса. Автор исследований в области экономики и социологии ЖКХ.

Sergey Vasilievich Alekseev – Ph.D., doctor of sociology, professor of South-Russia's Economics and Service University's Rostov Institute of Service and Tourism «Social Sciences and Humanities» department. Author of numerous researches in economics and sociology of housing and communal services.

344018, г. Ростов-на-Дону, ул. Варфоломеева, д. 215
215 Varfolomeeva st., 344018, Rostov-na-Donu, Russia
Тел.: (863) 274-27-19; факс: (863) 234-91-00; e-mail: fef@rostinserv.ru