

ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЖКХ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Николаева Е.А.

ФГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет», Санкт-Петербург, Россия, e-mail: ena19824489@mail.ru

Рассмотрены проблемы жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации. Установлено, что основными из них являются: высокая степень износа (исчерпан ресурс) оборудования; использование устаревших технологий; дефицит финансирования отрасли; недостатки эксплуатации и ошибки персонала; дефекты, допущенные при его ремонте; неисправность или отключение приборов безопасности и предохранительных устройств; нарушения водно-химического режима; использование непроектных видов топлива и др. Обоснована необходимость развития государственно-частного партнерства в отрасли с целью повышения эффективности взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, бизнес-структур, общественных организаций и модернизации жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, модернизация, аварийность, жилье, инженерные коммуникации, государственно-частное партнерство, бизнес, инфраструктура, реформирование, нормативно-правовая база.

PROBLEMS OF REFORMING HOUSING AND COMMUNAL SERVICES AND SOLUTIONS

Nikolaeva E.A.

State educational institution of high professional education «Saint Petersburg State University of Architecture and Civil Engineering», Saint Petersburg, Russia e-mail: s.a.evt@mail.ru

Problems of housing and public services of the Russian Federation are investigated. The principal problems are the following: high wear rate of equipment, usage of obsolete technologies; lack of financial support of the industry; exploitation disadvantages and mistakes of the staff; faults made in the course of its repair; failure and shutdown of safety facilities and relief devices; disturbance of eater chemistry conditions; usage of non-project fuels and etc. In the articles reasons for development of state and private partnerships are listed. This partnership is necessary for the industry in order to increase the efficiency of interaction between the state authorities and the municipal bodies, business structures, public organizations and in order to modernize the housing and public services in the Russian Federation.

Key words: housing and public services; modernization; accident rate; engineering services; state and private partnership; business; infrastructure; reforming; normative legal base.

Введение

Жилищно-коммунальное хозяйство является одной из крупнейших и важнейших отраслей в рамках социальной сферы России.

Цель исследования: выявить проблемы, возникающие в процессе реформирования ЖКХ Российской Федерации, и предложить пути их решения.

Важнейшей из социальных задач государства является обеспечение своих граждан доступным и комфортным жильем. Достойное жилье, жилищно-коммунальные услуги, удовлетворяющие потребительские запросы людей – определяют социально-экономические показатели уровня и качества жизни населения. Каждого человека постоянно беспокоят

проблемы комфортности и безопасности проживания, чистоты окружающей среды, стабильности и надежности микромира, в котором он обитает. Все это сказывается на здоровье и самочувствии, определяет его отношение к жизни, обществу, государству, власти. Собственный и комфортный дом – основа благосостояния, важное условие всестороннего развития личности и активной трудовой деятельности. Правительство неоднократно поднимало вопрос о незыблемости государственных социальных программ: «Приоритеты остаются прежними: развитие нашего государства, исполнение наших планов до 2020 г., решение социальных задач. То есть просто необходимо создание более комфортной, более полноценной жизни для многих людей – вот высший приоритет» [5].

Важнейшей составляющей социальной безопасности граждан и социальной стабильности в контексте новых геополитических реалий является устойчивое функционирование жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) страны. Жилищно-коммунальные услуги для населения имеют особое значение и являются не столько показателем комфортности, сколько жизненной необходимостью.

В настоящее время жилищно-коммунальный комплекс Российской Федерации включает в себя жилищный фонд, превышающий 30% всего воспроизводимого недвижимого имущества страны [3], состоит из 2,9 млн многоквартирных домов (более 3 млрд кв. м), как правило, благоустроенных: водопроводом – 74,2%, канализацией – 70%, центральным отоплением – 75%, ванными – 64,4%, горячим водоснабжением – 61%, газом – 70,2% [2]. Он включает в себя также 4,2 млн объектов инженерной инфраструктуры, потребляет около 20% энергоресурсов страны (угля более 13 млн т, жидкого топлива – 4 млн т с обеспечением северного завоза топлива в труднодоступные районы). Стоимость основных фондов ЖКХ составляет 1,5 трлн руб. (около трети основных фондов страны). В отрасли работает более 34 тыс. предприятий и организаций, оказывающих населению страны около 20 видов жилищно-коммунальных услуг, формирующих среду обитания человека. Жилищно-коммунальное хозяйство оказывает большое влияние на макроэкономическую ситуацию в стране: предоставляет услуги в объеме 5–8% ВВП; в отрасли трудится около 2,5 млн человек [3].

В бюджетах муниципальных образований расходы на ЖКХ составляют от 30 до 40% и более. Значительная часть муниципальных средств направляется на неотложные нужды по модернизации, ремонту, замене трубопроводных сетей, теплоэнергетического оборудования и насосных станций.

ЖКХ – это естественная монополия, которая при умелом государственном регулировании должна и может функционировать высокоэффективно. Однако, по мнению ряда ученых и экспертов, в настоящее время оно находится в системном кризисе.

Правительством многие годы предпринимались шаги для преобразования жилищно-коммунальной сферы, но желаемых результатов достичь не удалось. Отрасль имеет массу нерешенных проблем, а аварийность на объектах ЖКХ уже рассматривается как угроза национальной безопасности страны.

Кризис российского жилищно-коммунального хозяйства характеризуется недоступностью основных жилищно-коммунальных услуг, низким качеством и нестабильностью их предоставления, что в значительной степени обусловлено недостаточным вниманием государства к проблемам его развития. Дальнейшее ослабление государственной поддержки отрасли, тем более в условиях мирового финансового кризиса, может привести к ограничению и дальнейшему ухудшению качества предоставляемых жилищно-коммунальных услуг, невыполнению планов национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», потере устойчивости функционирования систем жизнеобеспечения населения.

Сегодня две трети россиян хотели бы улучшить свои жилищные условия, около полутора миллионов ждут жилья в порядке выполнения государством своих обязательств, еще 4,5 млн граждан стоят в очереди десятилетиями (15–25 лет) на получение социального жилья. Каждая четвертая семья проживает в жилье, находящемся в плохом или очень плохом состоянии. Общая потребность населения России в жилье составляет 1570 млн кв. м., для удовлетворения этой потребности необходимо увеличить жилищный фонд на 46% [4]. Более 300 млн кв. м. (11% всего жилищного фонда) послевоенной постройки нуждается в неотложном капитальном ремонте и переоборудовании коммунальных квартир для посемейного заселения; 250 млн кв. м (9%) – в реконструкции. Около 20% городского жилищного фонда еще не благоустроено, а в малых городах каждый второй дом не имеет полного инженерного обеспечения. В неблагоустроенных квартирах проживает более 40 млн человек, а 5 млн человек вынуждено жить в аварийном или ветхом жилищном фонде, объем которого превысил, по официальным данным, 100 млн кв. м [2], а по некоторым оценкам приближается к 500 млн рублеву [3]. Именно в этом фонде ежегодно происходит по несколько не только крупных аварий, но и техногенных катастроф. Электропроводка в таких домах давно является причиной многочисленных возгораний и пожаров. Сегодня более 45% лифтов уже отслужило свой срок [3]. Ежегодно в нашей стране капитально ремонтируется от 30 до 35 млн кв. м жилья или 1% от всего жилищного фонда. Но за этот же период 5 млн кв. м жилья становится аварийным. Около 15% всех домохозяйств нуждаются в предоставлении социального жилья и не могут самостоятельно решить жилищную проблему [2].

По официальным данным Минрегиона России и Госкомстата России, темпы нарастания физического износа основных фондов ЖКХ составляют 3–5% в год [3]. В 2010 г.

износ основных фондов жилищно-коммунального комплекса составил: котельных – 54,5%, коммунальных сетей водопровода – 65,3%, канализации – 62,5%, тепловых сетей – 62,8%, электрических сетей – 58,1%, водопроводных насосных станций – 65,1%, канализационных насосных станций – 57,1%, очистных сооружений водопровода – 53,9% и канализации – 56,2%. Износ жилищного фонда приблизился к 55%-ному рубежу. При этом 30% основных фондов жилищно-коммунального хозяйства уже полностью отслужили нормативные сроки, в том числе более 34% котлов, 32% сосудов, работающих под давлением, и 28% трубопроводов пара. Количество тепловых сетей, выслуживших установленные сроки, достигло 32,7%, а водопроводных сетей – 43,9%. Потери электроэнергии, тепла, воды и других ресурсов, возникающие вследствие износа основных фондов ЖКХ, находятся в пределах 20–40%, которые по-прежнему оплачивают потребители [1].

Особенно остро кризисное состояние отрасли проявляется в осенне-зимний период. В среднем за отопительный период происходит около 250 тыс. различных нарушений в системах теплоснабжения, около 200 тыс. в системах водоснабжения, среди которых более ста крупных аварий. И это только те аварии, которые приобрели широкую известность.

Общий уровень аварийности на 100 км сети в теплоснабжении составляет до 250 аварий, а в водоснабжении – более 80. За последние годы аварийность на объектах ЖКХ, а также количество техногенных разрушений с тяжелыми последствиями удвоилась, возросло в 2–3 раза время ликвидации последствий аварий и катастроф. Это значит, что снизилась надежность, устойчивость и безопасность работы систем жизнеобеспечения населения.

Прошедший осенне-зимний период 2010–2011 гг. показал со всей очевидностью слабость всей системы: более 12 тыс. аварий произошло в системах жизнеобеспечения населения. По предварительным подсчетам, более миллиона наших соотечественников прошлой зимой были лишены на продолжительное время либо тепла, либо воды, либо электроэнергии, либо газа.

Как правило, в начале каждого отопительного периода, сразу после завершения широкомасштабной кампании по подготовке объектов ЖКХ к зиме, происходит десятки аварий на объектах ЖКХ, вследствие которых многие россияне лишаются услуг систем жизнеобеспечения. Зачастую не только жилые дома, но и целые кварталы, населенные пункты и даже районы остаются без жизненно важных услуг.

Статистика, хоть и избирательно, но констатирует высокую динамику роста общего числа аварий, пострадавших населенных пунктов и групп граждан. По причине ветхости и «человеческого фактора» в последние годы значительно возросло количество пожаров, взрывов бытового газа, разрушений жилых домов, школ и других объектов социально-бытового назначения. Незначительное понижение температуры наружного воздуха приводит

к резкому увеличению количества отключений, повреждений, порывов сетей и других инцидентов, вплоть до крупных аварий и техногенных катастроф.

Анализ показывает, что основными причинами аварийности в системах жизнеобеспечения населения являются: высокая степень износа (исчерпан ресурс) оборудования; отсталые технологии; недостатки эксплуатации и ошибки персонала; дефекты, допущенные при его ремонте; неисправность или отключение приборов безопасности и предохранительных устройств; нарушения водно-химического режима; использование непроектных видов топлива и др. В свою очередь, эти причины обусловлены дефицитом финансовых средств, банкротством многих предприятий, ошибками менеджмента, тарифной политики и ценообразования, отсутствием системы подготовки и переподготовки кадров, действенного социального партнерства и т.д. и т.п. Все это свидетельствует о кризисном состоянии жилищно-коммунального хозяйства страны, порождает протестные действия различных групп населения, повышает социальное напряжение в обществе.

Поэтому федеральным органам власти необходимо в приоритетном порядке принять неотложные меры по реформированию и модернизации жилищно-коммунального хозяйства, найти новые эффективные механизмы по осуществлению прогрессивных преобразований в этой отрасли. Одним из таких механизмов является государственно-частное партнерство.

Государственно-частное партнерство (ГЧП) – совокупность форм средне- и долгосрочного взаимодействия государства и бизнеса для решения общественно значимых задач на взаимовыгодных условиях. По оценкам экспертов, ГЧП позиционируется как «новая технология развития экономики». Мировой опыт показывает, что существенным элементом гражданского общества и сопутствующего ему климата социального согласия выступает сочетание социальной ответственности государства и бизнеса. Сегодня бизнес должен взять на себя ответственность за социальные приоритеты, цели, проблемы и нужды.

Принимая во внимание, что в руках 10% богатых и очень богатых групп российского бизнеса сосредоточены не только производственные мощности и сырьевые ресурсы, но и три четверти денежных сбережений (в т.ч. за рубежом), а также то, что около 40 млн человек (30% населения страны) имеют доходы, на уровне или не достигающие прожиточного минимума, проблемы развития социального партнерства между государством и бизнесом приобретают особую актуальность.

В жилищно-коммунальном хозяйстве Российской Федерации уже созданы определенные предпосылки для широкомасштабной реализации государственно-частного партнерства.

Оборот средств в отрасли имеет положительную динамику, так как спрос на жилищно-коммунальные услуги постоянен и к настоящему времени стоимость годового объема предоставляемых услуг уже превысила 3 трлн рублей. Это весомый аргумент в пользу приоритета модернизации ЖКХ в системе мер государственно-частного партнерства.

Существенно удалось продвинуться в деле формирования рыночных условий, снижения административного присутствия, развития конкуренции с целью оптимизации качества обслуживания и его цены, совершенствования системы социальной поддержки населения и тарифного регулирования. Заработали институты развития: Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, Фонд содействия развитию жилищного строительства, Агентство ипотечного жилищного кредитования.

Принимаются меры по разработке эффективных мер, направленных на достижение наиболее сбалансированного сотрудничества между государственными властями и частными компаниями в целях улучшения строительства и эксплуатации общественных инфраструктур и повышения качества коммунального обслуживания. Государственно-частное взаимодействие базируется на делегировании предоставления коммунальных услуг на определенный срок частному оператору. Осуществление государственно-частного партнерства позволяет объединить передовые механизмы государственной системы коммунального обслуживания и эффективность менеджмента частного сектора, финансирование инвестиционных проектов на основе доходов, полученных им от эксплуатации арендуемых инфраструктур.

В ЖКХ пришел частный бизнес: появились сотни частных операторов на рынке коммунальных услуг, включая 5 крупных, на долгосрочные договоры аренды муниципальной инфраструктуры перешли территории, где проживает 15% населения России, появились частные компании регионального масштаба, работающие на основе полной приватизации основных фондов.

Организационно разделены функции управления и хозяйствования через создание таких структур, как ТСЖ, управляющие компании, в том числе частных форм собственности, и непосредственное управление многоквартирными домами гражданами.

Сегодня можно с уверенностью сказать, что в стране сформировался слой собственников жилья, доля жилищного фонда, находящегося в собственности граждан, постоянно увеличивается, что дает возможность активнее развивать договорные отношения.

Государство предпринимало шаги по реформированию жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации: заседание Президиума Государственного Совета Российской Федерации, посвященное реформированию ЖКХ; разработка комплекса мероприятий по реформированию жилищно-коммунального хозяйства Российской

Федерации; принятие Федерального закона «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». Реализация этих мер не дала существенных преобразований в данной сфере.

Меры, принимаемые государством по привлечению в отрасль инвестиций и частного бизнеса, дали свои определенные позитивные результаты.

Заключено Соглашение между Правительством Российской Федерации и Международным банком реконструкции и развития о займе для финансирования программы «Реформа жилищно-коммунального хозяйства в России». В ее рамках уже реализуются 10 новых проектов. Ведется активная работа по привлечению международного опыта в процесс создания нормативно-правовой базы и реализации проектов в области энергоэффективности.

Международное сотрудничество становится нормой деловых отношений, вносит существенный вклад в развитие отрасли, но оно пока еще не получило должного развития, регулируемого законодательством Российской Федерации.

Банковское сообщество, частные операторы могли бы оказать большую финансовую поддержку отрасли, если бы законодательство, нормативная правовая база в данной сфере были усовершенствованы и соответствовали масштабу решаемых задач. В федеральной Программе реформирования и модернизации жилищно-коммунального хозяйства необходимо закрепить порядок финансовой поддержки муниципального образования при наличии у него качественной предпроектной документации и понятной программы развития. Это делает проект привлекательным для частного инвестора. Проведение концессионных конкурсов и соглашений, формирование тиражируемых инвестпроектов, выпуск специальных долгосрочных инфраструктурных облигаций субъектов Федерации, хозяйствующих субъектов должны быть прозрачными и предсказуемыми.

Среди мер по созданию благоприятных условий для более широкого вовлечения частного бизнеса в ЖКХ важнейшими являются совершенствование тарифного регулирования, изменение механизма ценообразования, переход к экономически обоснованным и долгосрочным тарифам при одновременной социальной поддержке малоимущих граждан. Для стабильной и долгосрочной деятельности исключительно важны новые механизмы взаимодействия частного бизнеса и органов власти, которые на законодательной основе должны однозначно исключить волонтаризм местных чиновников, в том числе при заключении концессионных соглашений и договоров. Необходимо исключить монополизм крупных банков и компаний, создать равные возможности для всех участников рынка как в больших, так и в малых городах.

Упомянутая программа определила цели, стратегию дальнейшего развития жилищно-коммунального хозяйства. Однако технология достижения обозначенных целей

недостаточно продумана, не созданы необходимые условия для решения поставленных задач.

Поддерживая в принципе меры по вовлечению частного бизнеса в жилищную сферу и приватизацию жилищного фонда, мы считаем ошибочной приватизацию коммунальной инфраструктуры, систем жизнеобеспечения населения, которые должны оставаться в «публичной собственности», как это принято в развитых странах.

Практика показывает, что в условиях изменения предприятиями ЖКХ организационно-правовых форм деятельности, становления частно-государственного партнерства возрастает число нарушений социально трудовых и связанных с ними экономических прав трудящихся со стороны работодателей, их нежелание выполнять условия отраслевых тарифных соглашений и коллективных договоров, заключаемых на предприятиях, а также соглашений, принятых региональными и федеральными трехсторонними соглашениями. Эти отношения также требуют законодательного закрепления.

В основе государственно-частного партнерства должны лежать принципы ответственности и прозрачности отношений, гарантирующие: обеспечение качества и надежности предоставляемых услуг; исключение ситуации, когда на смену государственному придет новый частный монополист; создание объединений собственников жилья, которые на договорной основе будут выстраивать отношения с поставщиками жилищно-коммунальных услуг; взвешенное государственное регулирование тарифов на обслуживание жилищного фонда и на другие ЖКУ; модернизацию основных фондов ЖКХ и их устойчивое функционирование; развитие социального партнерства между работодателями, профсоюзами, работниками отрасли, другими структурами гражданского общества.

Выстраивание договорных отношений должно быть высокопрофессиональным. Необходимо сбалансировать все риски, что даст возможность определить форму партнерства, контрактные обязательства и схему финансирования. Правила взаимодействия сторон должны быть четкими и прозрачными. Сегодня, к сожалению, мало положительных примеров такой деятельности. Это происходит потому, что нет регистрации имущества и формирования муниципальной казны, а также отсутствует действенная система социального партнерства. Государством пока не созданы регулятивные функции этих отношений (технические, экономические, экологические). Важно, чтобы правила сотрудничества повсеместно соблюдались, а население должно быть всегда проинформировано о выгодах прихода частного бизнеса в ЖКХ.

Необходимо изжить сложившийся стереотип, что бизнес придет в сферу ЖКХ только тогда, когда выгода будет очевидна: после того как государство с участием граждан капитально отремонтирует жилфонд, заменит сети, установит приборы индивидуального и коллективного учета, ликвидирует ветхое и аварийное жилье, выстроит систему платежей. Либо придет сейчас, но ненадолго, с целью приватизации функций, установления монопольно высоких цен на локальных рынках услуг ЖКХ, получения возможно большего дохода с последующим его размещением в другой, более доходной рыночной нише, при этом не вкладываясь в модернизацию. Важно создать такие правовые и экономические условия, при которых бизнес рассматривал бы отрасль ЖКХ как направление диверсификации своей деятельности, приходил всерьез и надолго, разделяя с государством, муниципалитетами и гражданами риски и трудности модернизации этой сферы. Бизнес должен способствовать повышению качества образования, добиваться соответствия требованиям рынка труда. Необходима государственно-частная поддержка и регулирование отраслевых систем обучения и переподготовки кадров. При этом бизнес-сообщество обязано участвовать в реализации образовательных программ подготовки и переподготовки кадров.

Вывод: комплексное решение изложенных выше проблем, повышение эффективности взаимодействия органов власти всех уровней, органов местного самоуправления, частного бизнеса, общественных организаций и других представителей гражданского общества будет способствовать успешной модернизации и реформированию жилищно-коммунального хозяйства России в ближайшие годы и обеспечит его стабильное функционирование в будущем.

Список литературы

1. Министерство регионального развития Российской Федерации. – URL: <http://www.minregion.ru/>.
2. Официальный сайт Росстата. – URL: [http:// www.gks.ru](http://www.gks.ru).
3. Официальный сайт Росстроя. – URL: [http:// www.gosstroy.gov.ru](http://www.gosstroy.gov.ru).
4. О дополнительных мерах по реализации Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы (раздел 2. «Характеристика проблемы») : Постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2005 г. № 865.
5. Концепция федеральной целевой программы «Комплексная программа модернизации и реформирования жилищно-коммунального хозяйства на 2010–2020 годы» : Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2010 г. № 102-р.

Рецензенты

Долгов А.П., д.э.н., проф., декан факультета экономики и управления, ФГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет», г. Санкт-Петербург.

Петров А.А., д.э.н., проф., зав. каф. управления, ФГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет», г. Санкт-Петербург.