

УДК 338.465
ББК 65.9(2)441
Х-98

Хурхумал Лали Вадимовна, преподаватель кафедры маркетинга и логистики финансово-экономического факультета, Майкопского государственного технологического университета, тел.: 89649270878.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ КОМПЛЕКСА ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ (рецензирована)

В статье рассматриваются основные направления реформирования комплекса жилищно-коммунальных услуг муниципального образования «Город Майкоп». Предлагается совершенствовать договорные отношения между заказчиком (ТСЖ) и организациями предоставляющие ЖКУ, создание конкурентной среды на рынке данных услуг, усилить антимонопольное регулирование в вопросах ценообразования, социальной поддержки малоимущих категорий населения, а также в корне изменить систему управления и контроля функционирования комплекса ЖКУ.

Ключевые слова: жилищный фонд, унитарные предприятия, дотационность, локальные монополии, дифференцированная плата населения за ЖКУ, демополизация отрасли.

Khurkhumal Lali Vadimovna, lecturer of the chair of marketing and logistics of the finance and economics faculty, Maikop State Technological University, phone: 89649270878.

MAIN TRENDS IN REFORMATION OF HOUSING AND PUBLIC UTILITIES

In the article main trends in reforming of the housing and public utilities in the municipality "City of Maikop" have been considered. It' been proposed to improve the contractual relationships between the customer (TSG) and organizations to provide housing and utilities services, by creating a competitive environment for the market of the mentioned services, to strengthen anti-monopolist regulation in the terms of pricing, provide social support for disadvantaged groups, as well as to change completely the management and monitoring system.

Keywords: housing, municipal enterprises, grants, local monopolies, differentiated fees for public housing and utilities services, de-monopolization of the industry.

С переходом на рыночные отношения в стране поэтапно осуществляется реформирование жилищно-коммунального хозяйства, которое всегда было убыточным, финансировалось по остаточному принципу, но в то же время считалось наиболее ресурсоэнергоемким и социально значимым.

Во всех регионах страны на самых разных уровнях, от органов местного самоуправления до субъектов РФ, разработаны программы реформирования ЖКК. В большинстве случаев они содержат технически грамотные и экономически эффективные мероприятия.

Вместе с тем серьезным недостатком программ реформирования является слабое отражение в них главной задачи – совершенствование системы ЖКУ как решающего направления в деле создания баланса интересов администрации, предприятий ЖКК, собственников жилищного фонда, населения и других участников процесса потребления жилищно-коммунальных услуг, поскольку дореформенная трехуровневая система жилищно-коммунального обслуживания населения основанная на централизованном финансировании, с переходом на рыночную экономику была разрушена.

В ряде случаев руководители предприятий ЖКУ уделяли внимание в первую очередь перекладке ветхих участков сетей, главным образом в случае аварий или в период подготовке к зиме, выборочно ремонтировали жилищный фонд. В условиях ограниченного финансирования такое «латание дыр» решает сиюминутные задачи, но не решение комплексного выполнения программы реформирования жилищно-коммунальной сферы.

Зарубежный опыт показывает, что управление объектами ЖКУ и их эксплуатацию берут на себя специализированные частные фирмы, гарантирующие качество и надежность предоставляемых населению услуг. Видимо, положительный зарубежный опыт необходимо внимательно изучать и использовать в практической деятельности служб ЖКУ.

Создание новых организационно-правовых форм управления в сфере жилищно-коммунальных услуг – трудный и длительный процесс, зачастую ломающий сложившиеся стереотипы. Отсутствие опыта и определенного психологического настроя руководителей администрации и населения вызывают недоверие к любым новым предложениям в данной отрасли. Считается, что они таят в себе элементы риска развала сложившейся системы обеспечения населения жилищно-коммунальными услугами. Между тем практика работы существующих многопрофильных муниципальных предприятий свидетельствует об их консервативной сущности. Несовершенная форма управления этими предприятиями и подразделениями, входящими в их состав и не обладающими юридической самостоятельностью не обеспечивает надежность работы коммунальных служб, материальную заинтересованность специалистов и в целом высокую эффективность системы.

Орган местного самоуправления как собственник муниципальных унитарных предприятий в условиях ограниченности бюджетных средств и субсидий федерального и регионального уровней не в состоянии обеспечить в должной мере развитие их материально-технической базы предоставления населению ЖКУ, проводить в необходимых объемах и в регламентные сроки капитальный и текущий ремонт жилья, внедрять новые ресурсосберегающие технологии.

Постепенное увеличение доли собственников жилья в структуре жилищного фонда в результате приватизации, а также повышения уровня оплаты населением жилищно-коммунальных услуг обостряют проблему эффективного обслуживания населения муниципально-коммунальными службами. В целях эффективного функционирования жилищно-коммунального комплекса, Правительство РФ приняло постановление от 17 ноября 2001 года № 737 «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации». Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002 – 2010 годы. Целью которой является:

- повышение эффективности, устойчивости и надежности функционирования жилищно-коммунальных систем жизнеобеспечения населения;
- привлечение инвестиций в жилищно-коммунальный комплекс;
- улучшение качества жилищно-коммунальных услуг с одновременным снижением нерациональных затрат;
- обеспечение адресной социальной защиты населения при оплате жилищно-коммунальных услуг.

Для достижения этих целей подпрограммой «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации» определены такие задачи, как:

- обеспечение финансового оздоровления жилищно-коммунальных предприятий;
- обеспечение условий снижения издержек и повышение качества предоставления жилищно-коммунальных услуг;
- демонополизации и развития конкурентных отношений;

- совершенствование договорных отношений и тарифного регулирования естественных локальных монополий;
- оказание государственной поддержки модернизации жилищно-коммунального комплекса.

Реализация данной программы предусматривает проведение реформы комплекса жилищно-коммунальных услуг постепенно в три этапа в течении 2002 – 2010 годов.

На первом этапе (2002 – 2003 годы) предусматривалось осуществить инвентаризацию, реструктуризацию и ликвидацию задолженности бюджета, бюджетных организаций и других потребителей (в том числе населения) перед предприятиями жилищно-коммунального комплекса, ликвидировать его дотационность и перейти на реальные договорные отношения в жилищно-коммунальном комплексе, при этом особое внимание было обращено на социальную защиту населения при оплате жилищно-коммунальных услуг. Более активнее планировалось привлекать бюджетные ресурсы, а также средства международных кредитных организаций для финансирования наиболее эффективных в социальном плане инвестиционных проектов. На этом этапе предполагалось завершить формирование необходимой законодательной и нормативной правовой базы.

На втором этапе (2004 – 2005 годы) необходимо было обеспечить развитие конкурентных отношений в комплексе жилищно-коммунальных услуг. Перейти к профессиональному управлению жилищным фондом, создать систему персонифицированных социальных счетов граждан.

На третьем этапе (2006 – 2010 годы) ставится задача реализовать стратегические мероприятия, направленные на обеспечение устойчивого функционирования комплекса жилищно-коммунальных услуг на основе привлечения частных инвестиций в форме банковских кредитов и облигационных займов, реализовать комплекс мер по снижению рисков кредитования путем предоставления государственных и муниципальных гарантий.

Оценивая федеральную программу реформирования отрасли ЖКХ мы приходим к выводу, что она в большинстве своем ориентирована на постепенное осуществление преобразований в отрасли. Однако для реализации поставленных основных направлений реформирования комплекса жилищно-коммунальных услуг требуются и соответствующие инструменты регулирования правоотношений между собственником объектов ЖКХ, организациями, эксплуатирующими эти объекты и производящими жилищно-коммунальные услуги, а также потребителями услуг на основе экономической заинтересованности и ответственности сторон, а именно введение договорных отношений и элементов антимонопольного регулирования, создание конкурентной среды на рынке данных услуг, социальной поддержки малоимущих категорий населения. Решение данных взаимоотношений в отрасли ЖКУ носит комплексный, крупномасштабный характер и затрачивает все основные сферы деятельности муниципального образования, такие как:

- хозяйственно-финансовые;
- организационно-правовые;
- экологические;
- социально-политические;
- технические;
- кредитные.

Все эти направления должны осуществляться последовательно и целенаправленно, с учетом взаимной экономической заинтересованности и ответственности субъектов жилищно-коммунального рынка. В то же время, чем дольше мы осуществим реформирование комплекса жилищно-коммунальных услуг, тем больше и острее проявляются застарелые проблемы этой социальной отрасли экономики, решение которых все труднее становится устранять органам местного самоуправления.

Проведение комплексных преобразований в сфере жилищно-коммунальных услуг является главным направлением государственной социальной и экономической политики, что позволит существенно увеличить эффективность данного сектора экономики, улучшить условия проживания граждан, повысить реальные жилищные права. И в конечном итоге жилищно-коммунальная реформа должна обеспечить возможность роста поступлений средств в бюджеты всех уровней для реализации приоритетных социальных и инвестиционных программ.

Безусловно, жилье для человека является одним из главных приоритетов его существования, но характерным для нынешнего поколения россиян является то, что если раньше, до перехода на рыночную экономику, обеспечение населения качественным жилищем ассоциировалась с функцией государства, то теперь это «право на жилище» для населения России приведенное понятие и его необходимо осмыслить, и понять, что каждый должен думать об улучшении своих жилищных условий самостоятельно.

Более того, помимо социально-политического и нравственного аспектов, как на государственном, так и на муниципальном уровне все большее внимание уделяется экономической необходимости таких преобразований. Если в начале реформы повышение доли платежей населения в финансировании ЖКУ происходило в основном путем повышения ставок оплаты, то на новом этапе необходимо проводить дифференцированное повышение до полной оплаты издержек семьями с высокими доходами при одновременном совершенствовании адресной помощи малоимущим. В большей мере следует сосредоточить усилия на повышении надежности и качества услуг, рационализации и снижении затрат предприятий, производящих жилищно-коммунальные услуги поскольку есть все основания полагать, что рост стоимости ЖКУ был в значительной степени связан с их монопольным положением. Для этого необходимо более активно реформировать структуру управления в отрасли, развивать конкурентные отношения и процессы демополизации, расширять возможности потребителей, влиять на объемы и качество предоставляемых услуг.

По нашему мнению, сегодня нужно перейти от равномерного увеличения доли платежей населения в покрытии затрат по всем отраслям жилищно-коммунальных услуг к опережающей динамике их повышения в тех подотраслях, где уже определены цены услуг на конкурентной, рыночной основе. В первую очередь это касается ремонта и содержания жилья, некоторых видов коммунальных услуг.

Необходимой предпосылкой развития конкурентных отношений является демополизация отрасли. К видам деятельности, где возможно развитие конкуренции, относятся:

- управление и обслуживание жилищного фонда и объектов коммунальных услуг (обслуживание антенн, лифтового хозяйства, вывоз мусора, уборка улиц, установка и обслуживание счетчиков тепла, воды и пр.);
- внедрение альтернативных форм предоставления коммунальных услуг, в том числе предусматривающих создание автономных систем жизнеобеспечения;
- выполнение капитального ремонта на объектах жилищного фонда и коммунального назначения.

На уровне местной власти необходимо преобразовать муниципальные унитарные жилищно-эксплуатационные, ресурсосберегающие, специализированные предприятия, функционирующих в этой сфере в открытые акционерные общества, обеспечив при этом реальное равноправие акционерных обществ с частной или смешанной формами собственности, обратив особое внимание на заключение договоров на основе проведения конкурсов. Следует заметить, что одной из причин, по которой сдерживается проведение демополизации в отрасли является недостаточное ее финансирование. Однако как показали проведенные нами исследования, несмотря на кризисные явления, в сфере ЖКУ население становится более стабильным и надежным плательщиком за жилищно-

коммунальные услуги. Так, например, если до начала реформы ЖКУ (1991 г.) население России оплачивало всего лишь около 3% затрат жилищно-коммунальных услуг, а остальная часть этих затрат приходится на бюджет, то в 1996 году т.е. через 5 лет после начала реформы, население оплачивало уже 27% расходов на ЖКУ, в 1997 году – 38%, в 1998 году они превысили 50%, а в 2008 году платежи населения составили 60% в целом по субъектам Российской Федерации. Что касается структуры платежей населения за жилищно-коммунальные услуги по г. Майкопу, то проведенный нами анализ позволяет сделать вывод, что сегодня в муниципальном объединении «Город Майкоп» сложилась достаточно позитивная тенденция для преодоления существенного монопольного положения предприятий ЖКК. Так, населения сегодня полностью оплачивает расходы на содержание и текущий ремонт жилья, что вполне позволяет проводить открытые торги по размещению муниципального заказа, а большая емкость рынка и высокий уровень востребованности услуг создают реальную возможность для разрушения монополии и формирования взаимоотношений на рыночных принципах. Кроме того, можно выделить определенный вид работ отдельно, например установка и обслуживание счетчиков тепла и воды, и проводить более реальный конкурсный отбор подрядчиков. К тому же, в сфере действия естественных монополий связанных со сложившейся технологией, можно, по нашему мнению, применять дополнительные методы антимонопольного воздействия, суть которых состоит в следующем:

- осуществлять контроль за установлением тарифов с учетом объективности расчета затрат естественных монополистов с учетом прибыли для формирования цен;
- повышать организационно-правовую и финансово-экономическую независимость субъектов хозяйствования при заключении договорных отношений в сфере производства жилищно-коммунальных услуг;
- контролировать гарантированный уровень обслуживания потребителей, который должен соответствовать государственным минимальным социальным стандартам;
- способствовать внедрению приборов учета потребления коммунальных услуг как объективному стимулу ресурсосбережения и элементу антизатратного механизма в отрасли.

Важнейшим элементом реформирования комплекса жилищно-коммунальных услуг должно стать коренное изменение системы управления и контроля. В основу системы управления в отрасли должно быть положено рациональное разделение функций и организация взаимоотношений между отдельными субъектами:

- собственником;
- подрядными организациями, осуществляющими обслуживание жилищного фонда;
- органами, уполномоченными осуществлять государственный контроль за содержанием и использованием жилищного фонда и объектов инженерной инфраструктуры независимо от форм собственности.

В связи с этим особое значение приобретает перевод на договорную основу отношения собственника жилищного фонда с подрядчиком разных форм собственности на конкурсной основе. На муниципальном уровне необходимо содействовать развитию сферы товариществ собственников жилья с целью обеспечения комплексного подхода к его функционированию и эксплуатации, эффективному сочетанию интересов собственника и обслуживающей организации.

Существенным элементом реформы управления должно также стать содействие передаче субъектам жилищного самоуправления, в первую очередь, товариществам собственников жилья функций по формированию заказа на жилищно-коммунальное обслуживание и контролю за качеством и количеством предоставляемых услуг. Товарищества смогут наиболее эффективно защитить права собственников жилья,

повлиять на стоимость и качество услуг, а также создать условия для привлечения дополнительных источников финансирования содержания и ремонта жилья.

Создание конкурентной среды среди организаций, специализирующихся на выполнении функций обслуживания жилищного фонда, позволит товариществам собственников жилья на конкурентной основе выбирать ту из них, которая сможет представить необходимый уровень качества по наиболее низким ценам. Развитие конкуренции в жилищно-коммунальных услугах дает возможность изменить последствия монопольного положения предприятий, а органы местного самоуправления должны способствовать формированию рынка подрядных работ в сфере предоставления ЖКУ организациями различных форм собственности, так как основная задача – формирование муниципального заказа на жилищно-коммунальное обслуживание на конкурсной основе.

Таким образом, несмотря на некоторые позитивные результаты достигнутые в процессе реформирования ЖКУ, ситуация в этой отрасли продолжает оставаться сложной. Она характеризуется такими негативными моментами, как обветшание жилищного фонда, снижение надежности инженерных систем, применение устаревших технологий, расточительное расходование топливно-энергетических ресурсов. Доминирующая часть расходов на обеспечение деятельности инфраструктуры ЖКК и предоставление услуг приходится на местный бюджет.

Учитывая общую ограниченность местных ресурсов и потребность выделения средств на поддержание других социально значимых для горожан направлений, представляется, что вполне назрела необходимость рассмотрения проблемы эффективности функционирования комплекса ЖКУ, в первую очередь, за счет внутренних ресурсов, более рационального использования имеющихся источников развития. В числе которых, изменение сложившегося монопольного положения предприятий жилищно-коммунальной отрасли за счет развития конкурентной среды и осуществления процессов демонополизации, совершенствование формирования договорных отношений, расширения возможностей потребителей влиять на качество предоставляемых услуг.

Преодоление высокого уровня монополизма может быть осуществлено двумя способами: через реструктуризацию монополистических предприятий и снятия барьеров входа на рынок новых организаций, что вполне применимо для комплекса жилищно-коммунальных услуг.

В ходе проведенного исследования нами были сделаны следующие выводы.

Во-первых, назрела необходимость решения проблемы повышения эффективности функционирования комплекса жилищно-коммунальных услуг и поиска путей эффективного его функционирования.

Во-вторых, решение проблемы повышения эффективности следует осуществлять за счет более рационального использования имеющихся местных источников развития, формирования механизма конкуренции на рынке услуг, совершенствования новых форм и методов управления комплексом жилищно-коммунальных услуг.

Литература:

1. Жилищный Кодекс Российской Федерации. URL.: <http://www.consultant.ru/popular/housing>.

2. О подпрограмме «Реформирование и модернизация жилищно - коммунального комплекса Российской Федерации» Федеральной целевой программы «Жилище на 2002 - 2010 годы»: постановление Правительства РФ от 17.11.2001 N 797 (с изм. от 21.10.2004). URL.: <http://www.1000gb.ru/?id=cats&cat=1.17.2-8391-102971975>.