



УДК 628:658-048.35
ББК 65.01

ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЖКХ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ ОТРАСЛИ

О.Н. Галеженко

В статье проведен анализ современного состояния жилищно-коммунального комплекса. Рассмотрены принципы финансирования ЖКХ до и после проведения реформ в отрасли.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, реформирование ЖКХ, финансовый механизм ЖКХ, государственная финансовая поддержка ЖКХ, бюджетное финансирование.

Жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) является одним из важнейших элементов социально-экономической системы, в котором формируются многие параметры качества жизни населения и экономического потенциала территориальных подсистем государства. Ведущими отраслями ЖКХ России являются жилищное строительство и жилищное хозяйство, которые обеспечивают воспроизводство и содержание жилищного фонда, а также коммунальное хозяйство, которое обеспечивает производство и доведение коммунальных услуг до непосредственных потребителей.

ЖКХ России представляет собой крупный многоотраслевой комплекс, в котором занято более 2,3 млн человек, 33 845 организаций обеспечивают теплом, водой, газом, электроэнергией и другими видами жилищно-коммунальных услуг более 2 млн 664 тыс. жилых домов (свыше 3 млрд кв. м), сотни тысяч объектов инфраструктуры и промышленных производств. В целом жилищно-коммунальный комплекс (ЖКК) составляет одну треть всех основных фондов Российской Федерации и формирует 4 % валового внутреннего продукта страны, а ежегодный объем оказываемых услуг превышает 2 трлн рублей [4, с. 14].

Жилищный фонд и коммунальная инфраструктура России по масштабу составляют весомую долю в национальном богатстве,

однако их состояние не соответствует технологическому и экономическому потенциалу страны, и, несмотря на продолжающиеся уже более 15 лет реформы жилищно-коммунального комплекса, его состояние ухудшается, а для поддержания ЖКХ в рабочем состоянии требуется все больше средств. До сих пор не завершено формирование рыночных отношений в ЖКХ; остается неэффективной система управления, признаками чего служит неудовлетворительное финансовое положение отрасли; высокий уровень физического и морального износа инженерной инфраструктуры влечет за собой непроизводительные потери; растет неудовлетворенность потребителей качеством получаемых услуг.

Основу ЖКК составляет жилищный фонд страны (3 229 млн кв. м [8]), основная часть которого была возведена в конце 50-х – начале 90-х годов прошлого века. В то время СССР лидировал в мире по объемам жилищного строительства: в среднем вводилось свыше 2 млн квартир в год (по России – более 1,3 млн квартир).

В результате проведенных в 1990-е гг. реформ в жилищной сфере кардинальным образом изменилась структура жилищного фонда России по формам собственности, сформировался новый слой собственников жилья как социальная база жилищной реформы. Доля частного жилищного фонда за 1994–2010 гг. значительно увеличилась с 33 до 84 %, а доля государственного и муниципального жилищного фонда сократилась с 67 до 16 % [6].

Износ жилищного фонда в среднем по стране зафиксирован на сегодняшний день на

уровне 60 %. В соответствии с действующими нормами потребность ежегодного капитального ремонта жилищного фонда составляет 230 тыс. кв. м, однако ремонтируется лишь 20 тыс. кв. м (9 % от потребности). Текущий ремонт жилого фонда должен осуществляться с периодичностью 3–5 лет, и ежегодно должно быть отремонтировано около 20 % жилищного фонда, фактически же ремонтируется не более 5 %.

По состоянию на конец 2010 г. 99,4 млн кв. м жилья в стране находилось в ветхом и аварийном состоянии (для сравнения в 1990 г. – 32,2 млн кв. м) [7]. В России 656 млн кв. м жилищного фонда не оборудованы системами водоснабжения, отопления, газоснабжения [10] (см. рис. 1).

Следует также отметить, что для достижения международных стандартов обеспеченности населения жильем годовой объем строительства должен составлять 1 кв. м жилой недвижимости на человека. Соответственно, Россия должна строить, как минимум, 145 млн кв. м в год, то есть в 3,5 раза больше, чем сейчас.

Жилищный фонд функционирует в тесной увязке с коммунальными технологическими фондами. Они включают в себя коммунальную инженерную инфраструктуру (сети, котельные, насосные станции, очистные сооружения, водозаборы и т. п.), которая также находится в тяжелом состоянии. Техническое состояние коммунальной инфраструктуры характеризуется высоким уровнем износа, аварийностью, низким коэффициентом полезного действия

мощностей и большими потерями энергоносителей. В целом по России физический износ котельных составляет в среднем 55 %, трансформаторных подстанций – 57 %, коммунальных сетей водоснабжения – 65 %, водоотведения – 63 %, тепловых и электрических сетей – 63 и 58 % соответственно, очистных сооружений водопроводно-канализационного хозяйства – 58 % [10]. В результате этого износа расход энергетических ресурсов в российских коммунальных предприятиях на 25–30 %, а иногда и до 50 % выше, чем в европейских [15].

Не случайно поэтому, что из общего количества аварий на водопроводных, канализационных и тепловых сетях более 55 %, а иногда и до 65 % происходят по причине их ветхости [11]. При этом затраты на аварийно-восстановительные работы в 2,5–3 раза выше, чем затраты на планово-предупредительный ремонт коммунальных объектов, а доля ежегодно заменяемых сетей из-за недостаточных инвестиций в замену изношенных фондов и в модернизацию коммунальной инфраструктуры не превышает 1–1,2 % от общей протяженности сетей при нормативной потребности 4–5 % в год. Доведение объемов работ по замене сетей до нормативной потребности (в долгосрочной перспективе) позволит сократить аварийность примерно в 2–2,5 раза, повысить качество обслуживания потребителей и, как следствие, обеспечит снижение потерь и расхода ресурсов, в том числе энергетических.

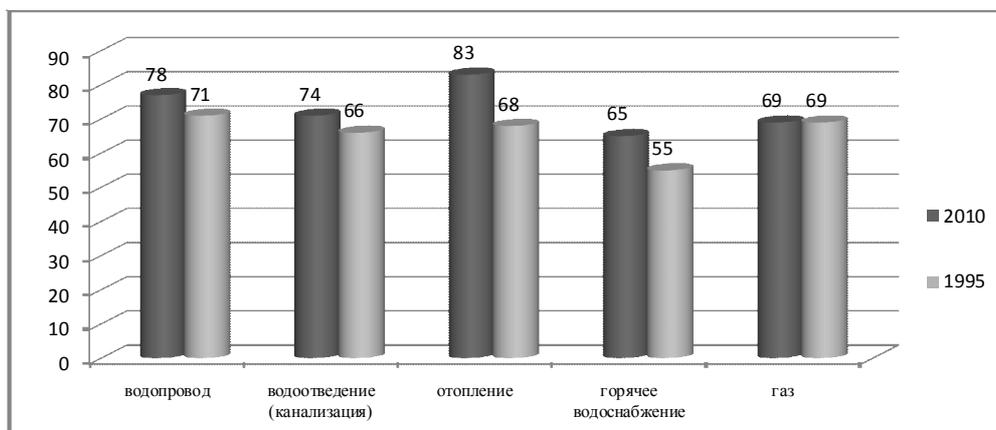


Рис. 1. Удельный вес оборудованной площади жилых помещений в России в 1995 и 2010 гг.*

* Составлено по: [2].

Глава Министерства регионального развития России В. Басаргин в рамках первого заседания Актива жилищно-коммунального хозяйства на тему «Перспективы развития отрасли жилищно-коммунального хозяйства», проходившего 2 декабря 2010 г., заявил, что для доведения основных фондов отрасли до нормативного состояния требуется более 6 трлн рублей [14].

Важной характеристикой жилищно-коммунального хозяйства является сохранение солидарной ответственности органов власти различных уровней, хозяйствующих субъектов и контролирующих органов за стабильное, надежное и качественное предоставление услуг потребителям. Государственное регулирование экономических процессов в ЖКХ является необходимым условием успешного развития отрасли и актуализируется в связи со сложившейся ситуацией, при этом надежное и эффективное функционирование финансового механизма ЖКХ играет ключевую роль в реформировании отрасли. Финансирование отраслей жилищно-коммунального комплекса должно быть рассмотрено как одно из приоритетных, поскольку отказ от этого может иметь негативные социальные и политические последствия. При этом финансирование ЖКХ должно учитывать: высокую долю основного капитала в его структурах; низкий коэффициент оборачиваемости; сезонность ремонтных работ.

Выход ЖКХ из критического состояния, повышение доступности услуг, которые, с одной стороны, характеризуются уровнем тарифов, соответствующим платежеспособности потребителей, а с другой – повышением качества и надежности обслуживания, не может

быть осуществлено без соответствующей бюджетной поддержки. Вместе с тем отрасль ЖКХ, стоящую на передовых рубежах решения социальных проблем населения, наиболее тесно соприкасающуюся с его потребностями и проблемами, в течение длительного времени субсидировали по остаточному принципу.

В финансировании ЖКХ с самого начала преобразований реализуется институциональная стратегия, предусматривающая в первую очередь передел собственности, изменение структуры источников финансирования, соотношения между средствами бюджетов и населения.

В СССР жилищно-коммунальное хозяйство финансировалось за счет общественных фондов потребления и прибыли предприятий реального сектора, которые имели на балансе жилые дома и объекты социально-культурного назначения. Доля платежей населения за ЖКУ не превышала 4 %. В 1992 г. население покрывало 2 % затрат на услуги ЖКХ [16, с. 57] (см. рис. 2).

Проводимая в процессе реформ финансовая политика связана с переходом населения на оплату стопроцентной стоимости жилищно-коммунальных услуг и постепенное сокращение на этой основе бюджетного финансирования отрасли, что фактически означает перенос бремени недофинансирования ЖКХ на основного потребителя жилищно-коммунальных услуг – население. Вместе с тем очевидно, что для обеспечения возможности населения платить в полном и достаточном объеме, необходимо поддерживать прирост доходов на уровне 10–15 % в год, а с учетом роста цен на электроэнергию и газ – не менее 20 %.

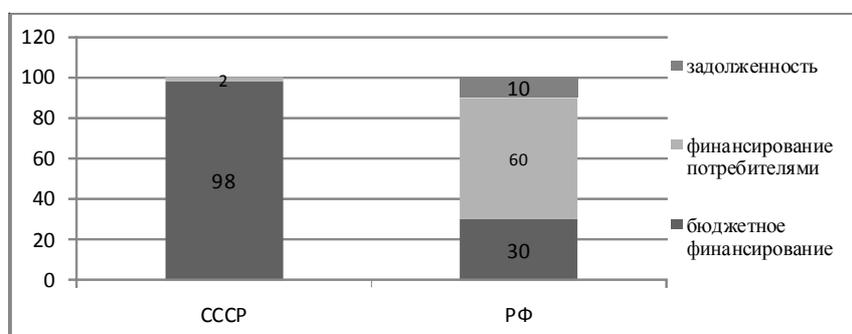


Рис. 2. Финансирование услуг ЖКХ, % *

* Составлено по: [16].

В дореформенный период (до 1991 г.) бюджетное финансирование основывалось на перекрестном финансировании и бюджетном дотировании, современная ситуация характеризуется отменой перекрестного субсидирования и постепенным сокращением бюджетного дотирования, а с 2012 г. предусматривается бюджетное финансирование только в части административной социальной помощи и целевых программ развития.

Большая часть нагрузки по государственной поддержке ЖКХ перенесена на региональ-

ные и местные бюджеты, а доля расходов на ЖКХ в консолидированном бюджете страны постоянно сокращалась. Так в 1995–1997 гг. дотации ЖКХ составляли 13,4 %, в 1998 г. – 11,5 %, в 2000 г. – 10,2 %, в 2002–2003 гг. – 6,5–6,4 %, а в 2009 г. – 6,3 %. Однако очевидно, что расходы консолидированного бюджета Российской Федерации на ЖКХ в реальном выражении из года в год увеличивались (см. табл. 1). Более 90 % расходов консолидированного бюджета Российской Федерации на ЖКХ приходится на долю бюджетов субъектов РФ (см. табл. 2).

Таблица 1

Расходы консолидированного бюджета РФ на ЖКХ *

Годы	Всего, млрд руб.	В процентах:	
		от общего объема расходов	к ВВП
2000	199,8	10,2	2,7
2005	471,4	6,9	2,2
2006	631,7	7,5	2,4
2007	1 102,3	9,7	3,3
2008	1 153,2	8,2	2,8
2009	1 006,1	6,3	2,6

Таблица 2

Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации *

Годы	Расходы всего		ЖКХ	
	млрд руб.	Доля субъектов РФ, %	млрд руб.	Доля субъектов РФ, %
2008 г.	11 810,1	49,3	1 153,2	93,9
2009 г.	14 476,5	46,1	1 006,1	91,6
2010 г.	16 529,2	45,0	1 432,3	91,7
2011 г. (прогноз)	18 371,1	45,0	1 600,7	93,1

* Составлено по: [12].

Региональная дифференциация по уровню бюджетного финансирования ЖКХ гораздо больше, чем здравоохранения и образования, что обусловлено значительными различиями в уровне благоустройства жилищного фонда и качестве услуг, политикой региональных властей.

Основой процесса модернизации главных фондов отрасли являются мероприятия, предусмотренные подпрограммой «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации», входившей в состав федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 гг. на первом этапе ее реализации (2002–2005 гг.). На втором этапе (2006–2010 гг.) они осуществляются за счет средств, предусмотренных

на реализацию подпрограммы «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры».

К настоящему времени разработана и утверждена Правительством Российской Федерации концепция «Комплексной программы реформирования и модернизации ЖКХ на 2010–2020 годы», которая станет механизмом реализации Государственной программы «Обеспечение качественным жильем и услугами жилищно-коммунального хозяйства населения России» [5]. Однако при этом в каждом регионе и муниципальном образовании должны быть приняты программы комплексного развития ЖКХ, которые станут главными элементами системы модернизации отрасли [13]. Позитивные тенденции в ре-

формировании ЖКХ наметились только после принятия в 2007 г. Федерального закона «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» № 185-ФЗ, который направлен на конструктивное взаимодействие всех субъектов ЖКХ: собственников помещений, управляющих субъектов и органов власти. Создание Фонда предусмотрено в виде государственной корпорации, созданной Российской Федерацией [3]. В связи с деятельностью Фонда доля предприятий ЖКХ, управляющих жилым фондом и оказывающих услуги по содержанию и ремонту общего имущества, выросла в несколько раз – с 20 % в 2008 г. до более 80 % в 2010 году [9].

Вместе с тем финансовое состояние предприятий ЖКХ таково, что не может гарантированно обеспечить надежное безаварийное функционирование коммунальных объектов. Остаются неурегулированными вопросы погашения кредиторской задолженности предприятий ЖКХ перед поставщиками (включая другие предприятия ЖКХ и предприятия ТЭК) и бюджетами всех уровней.

Почти 45 % предприятий, обслуживающих ЖКХ, по данным за 2009 г., были убыточными. Кроме того, оценку реального финансового состояния предприятий провести довольно сложно, поскольку в отрасли не проведена полномасштабная инвентаризация основных фондов и их технического состояния, а также рыночная оценка имущества.

Кредиторская задолженность российских предприятий ЖКХ за 2009 г. составила 98 378 млн руб., дебиторская – 97 295 млн рублей. В структуре кредиторской задолженности просроченная кредиторская задолженность по платежам в бюджет составляла в 2005 г. – 18,4 %, а в 2009 г. – 10,9 %.

Около 80 % просроченной задолженности организаций образовалось из-за невыполнения бюджетами различных уровней своих обязанностей по финансированию отрасли в связи с применением государственного регулирования цен и тарифов, компенсацией предоставленных льгот и субсидий при оплате жилья и коммунальных услуг, а также из-за неоплаты потребленных ресурсов организациями, финансируемыми из соответствующих бюджетов. Неисполнение бюджетных обязательств перед организациями жилищно-коммунального комп-

лекса, в свою очередь, ограничивает активность частного бизнеса в этой сфере экономики, лишает ее инвестиционной привлекательности.

Таким образом, жилищно-коммунальный комплекс стал своего рода сосредоточением невыполненных социальных обязательств государства. Основными причинами возникновения дебиторской и кредиторской задолженности, а также убыточности большинства предприятий отрасли являются бюджетное недофинансирование и несовершенное тарифное регулирование. Еще одной причиной финансовых потерь комплекса является неэффективное хозяйствование и нецелевое использование средств (22,9 % в структуре факторов, сформировавших долговую ситуацию в системе ЖКХ) [1].

Затянувшееся реформирование жилищно-коммунального комплекса с учетом его развивающегося системного финансового кризиса указывает на необходимость применения мер финансового оздоровления ко всей отрасли в целом. При этом реформа ЖКХ должна быть согласована с реформой доходов населения, реформой межбюджетных отношений, реформой местного самоуправления, налоговой реформой.

Основными приоритетами финансового оздоровления муниципальных предприятий ЖКХ должны стать: реализация органами власти всех уровней принципа полноты и своевременности бюджетного финансирования; предотвращение нарастания задолженности у муниципальных предприятий путем проведения полномасштабной инвентаризации и реструктуризации кредиторской и дебиторской задолженности; создание адекватной финансово-правовой среды для взаимодействия власти и бизнеса в коммунальном секторе.

Основными направлениями по повышению эффективности государственной бюджетной политики в области жилищно-коммунального хозяйства могут быть: финансирование системы государственной поддержки инвестиционных проектов в жилищно-коммунальной сфере; финансирование за счет бюджетных средств инвестиционной деятельности, связанной с модернизацией систем коммунальной инфраструктуры; развитие механизмов бюджетного софинансирования частных инвестиций, направляемых в проекты по модернизации коммунальной инфраструктуры.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Агитаев, Е. В. Новая концепция реформы ЖКХ / Е. В. Агитаев // ЖКХ: журнал руководителя и главного бухгалтера. – 2010. – Ч. 1, № 6. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: http://www.mcf.ru/journals/13/805/21091/21092/?phrase_id=947865. – Загл. с экрана.
2. Благоустройство жилищного фонда. Жилищный фонд. Жилищные условия. Население. Официальная статистическая информация // Федеральная служба государственной статистики [официальный сайт]. – Электрон. текстовые данные – Режим доступа: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/jil-f/jkh43.htm. – Загл. с экрана.
3. Бюджетное финансирование. Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». – Электрон. текстовые данные – Режим доступа: <http://www.energoychet.ru/index.php/1http://www.energoychet.ru/index.php/-1>. – Загл. с экрана.
4. Доклад министра регионального развития Российской Федерации В. Басаргина на 10 Всероссийском форуме жилищно-коммунального хозяйства // Журнал ЖКХ-Инфо. – 2009. – Апрель-май. – № 3–4 (14–15).
5. Доклад министра регионального развития Российской Федерации В. Басаргина, 17 марта 2011 г. // Министерство регионального развития : [официальный сайт]. – Электрон. текстовые данные. – Режим доступа: http://www.minregion.ru/press_office/terms/1227.html. – Загл. с экрана.
6. Доклад федеральным органам государственной власти «О состоянии жилищно-коммунального сектора малых и средних городов Российской Федерации». – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: http://www.smgrf.ru/materials/art_detail.php?aid=144&binn_rubrik_pl_articles=560. – Загл. с экрана.
7. Жилищный фонд. Жилищные условия. Население. Официальная статистическая информация // Федеральная служба государственной статистики : [официальный сайт]. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/jil-f/jkh42.htm. – Загл. с экрана.
8. Жилищный фонд Российской Федерации на конец 2010 г. Официальная статистическая информация // Федеральная служба государственной статистики : [официальный сайт]. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/dbscripts/Cbsd/DBInet.cgi>. – Загл. с экрана.
9. Информация об одобренных и рассматриваемых заявках на получение финансовой поддержки за счет средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: http://www.fondgkh.ru/result/get_finance/22902.html. – Загл. с экрана.
10. Коммунальное хозяйство. Жилищные условия. Население. Официальная статистическая информация // Федеральная служба государственной статистики : [официальный сайт]. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/population/housing/#>. – Загл. с экрана.
11. Ларионов, А. Н. Проблемы взаимодействия государства и частного сектора в условиях реформирования ЖКХ / А. Н. Ларионов. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.gk-h.ru/directory/articles/734799/>. – Загл. с экрана.
12. Отчетность об исполнении консолидированного бюджета РФ // Федеральное казначейство : [официальный сайт]. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/reports/cb.html>. – Загл. с экрана.
13. О федеральной целевой программе «Жилище» на 2002–2010 годы : постановление Правительства РФ от 17 сент. 2001 г. N 675. – Электрон. текстовые данные. – Режим доступа: http://refugee.memo.ru/For_All/law.nsf/2e0bb2fd8f6950cac3256b89007321e0/9fb74c9973ab08ffc32578220035edcb!OpenDocument. – Загл. с экрана.
14. Первое заседание Актива ЖКХ по вопросу «Перспективы развития отрасли жилищно-коммунального хозяйства». – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: http://www.minregion.ru/press_office/news/942.html. – Загл. с экрана.
15. Реформирование и модернизация ЖКХ в 2010–2020 гг. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: http://meto.ru/analiz/publ_10.htm. – Загл. с экрана.
16. Скрипник, О. Б. Реформирование институциональной системы и среды рынка жилищно-коммунальных услуг / О. Б. Скрипник. – М. : Финансы и статистика, 2007. – 234 с.

**COMMUNITY FACILITIES AND THEIR FUNCTIONING PROBLEMS
UNDER CONDITIONS OF REFORMATION**

O.N. Galezhenko

The analysis of the current situation of the community facilities is presented in the article. The main principles of the above mentioned complex financing in the pre-reform and post-reform periods are highlighted.

Key words: *community facilities, community facilities reformation, community facilities financing mechanism, national financial support of community facilities, budgetary financing.*