СТРОИТЕЛЬСТВО И ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО: НОВЫЕ ЗАДАЧИ

РУКОВОДИТЕЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОГО АГЕНТСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО СТРОИТЕЛЬСТВУ И ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОМУ ХОЗЯЙСТВУ
Владимир Александрович Аверченко

Строительный комплекс и жилищно-коммунальное хозяйство относятся к числу ключевых отраслей и во многом определяют решение социальных, экономических и технических задач развития экономики России.

Цель, поставленная Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации, – увеличить к 2010 году валовой внутренний продукт в два раза – не может быть эффективно реализована без роста инвестиций в основной капитал, а также без увеличения темпов строительства.

Строительный комплекс Российской Федерации объединяет более 130 тыс. строительных, проектно-изыскательских организаций и предприятий различных форм собственности, в том числе организации промышленности стройматериалов. Активно используя все возможности строительного комплекса, Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству совместно с федеральными, региональными и муниципальными структурами, Российской академией архитектуры и строительных наук, другими заинтересованными организациями призвано реализовать новую государственную градостроительную и жилищно-коммунальную политику. В 2003 году удельный вес строительства в ВВП составил более семи процентов. Позитивные тенденции, наметившиеся в развитии инвестиционно-строительной деятельности, продолжаются. Так, по данным Госкомстата России, в 2003 году объем инвестиций в развитие экономики и социальной сферы составил 2183,3 млрд. рублей. Это на 12,5% больше, чем в 2002 году.

Объем основных фондов в строительной отрасли составил в 2003 году 211 млрд. рублей, или около 2% от стоимости основных фондов всех отраслей экономики. В 2003 году было введено около 125 тыс. зданий. Из числа введенных в эксплуатацию зданий более 95,2% относятся к зданиям жилого назначения.

Сохраняется тенденция к росту объемов жилищного строительства. Организациями всех форм собственности введено в действие 36,3 млн. кв. м общей площади жилых домов, или 107,2% к уровню 2002 года. По данным Госкомстата России населением за свой счет, а также с помощью кредитов построено свыше 15 млн. кв. м жилья.

Наблюдается рост числа подрядных конкурсов в Российской Федерации. Однако на сегодня на условиях подрядных конкурсов размещается не более 40% общего числа заказов на выполнение работ для государственных и муниципальных нужд. Решающее значение для устойчивого развития строительного сектора и промышленности строительных материалов, а также привлечения заинтересованных инвесторов имеет наличие в субъектах Российской Федерации перспективных долгосрочных научно обоснованных планов развития городов и населенных пунктов, застройки жилых районов и территорий, а также прогнозные расчеты по объемам и структуре жилищного строительства для разработки региональных балансов спроса и предложения по строительным материалам, изделиям и конструкциям. Наличие таких региональных прогнозов, а также градостроительной стратегии развития в целом по России и по субъектам Российской Федерации придаст уверенность предприятиям и инвесторам в планировании развития и организации производства конкретных материалов, конструкций и деталей.

В соответствии с основными направлениями по стабилизации экономики России в 2004 году строительному комплексу отводится значительная роль в перестройке отраслей экономики и преодолении имеющихся кризисных явлений. Решение задач экономического развития страны Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству будет осуществлять, опираясь на созданные механизмы и инструменты государственной инвестиционной политики, исходя из основных концептуальных положений, изложенных в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2003 и 2004 годы. Развитие строительного и жилищно-коммунального комплексов России в 2004 году и последующие годы будет направлено на решение следующих задач:

– достижение устойчивого развития страны, позволяющего за счет широкомасштабной и активной инвестиционной деятельности, роста капитальных вложений в строительство, обновления производственного потенциала и материально-технической базы строительного комплекса обеспечить выход России на уровень ведущих зарубежных стран и вступление в ВТО;

– проведение скоординированной политики, ориентированной на максимальное использование научно-технического потенциала строительного комплекса, выполнение программ энергоресурсосбережения, повышение конкурентоспособности строительной продукции, развитие государственной системы нормативных документов и стандартов;

– усиление конкурентоспособности российских строительных организаций, предприятий стройиндустрии и промышленности строительных материалов на отечественном и зарубежных рынках подрядных работ;

– обеспечение реализации программы ипотечного кредитования населения на уже действующей и новой нормативно-правовой базе с учетом готовности региональных администраций реально участвовать в этом процессе;

– ликвидация тенденций к старению и сокращению жилищного фонда и инженерных систем, переход к интенсивному их восстановлению и воспроизводству;

– снижение стоимости строительства и эксплуатационных затрат на содержание объектов с одновременным повышением комфортности проживания в жилых домах.

Важнейшее направление деятельности Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству – реформирование комплекса ЖКХ. Современное жилищно-коммунальное хозяйство России – это многоотраслевой комплекс, который включает в себя взаимозависимые, но в то же время достаточно автономные предприятия и организации социальной и производственной сферы. Всего в этом секторе задействовано более 52 тыс. предприятий и организаций, численность работающих на них – свыше 4 млн. 200 тыс. человек. А число потребителей наших услуг – это практически все население страны и хозяйствующие

субъекты экономики. В 2003 году объем произведенных предприятиями отрасли работ и услуг составил 877 млрд. рублей, или 5,9% валового внутреннего продукта страны. По данным проведенной в минувшем году полной инвентаризации основных фондов ЖКХ, в отрасли насчитывается более 4,5 млн. объектов. Их остаточная балансовая стоимость составляет только по основным направлениям деятельности жилищно-коммунального комплекса более 4,2 трлн. рублей.

Принимая во внимание то, что площадь жилищного фонда в стране будет расти и одновременно будет увеличиваться степень благоустроенности жилья, мы можем прогнозировать дальнейшее увеличение жилищно-коммунального сектора в экономике страны.

Между тем, несмотря на предпринимаемые в последние годы усилия, нам все еще не удалось решить проблему воспроизводства основных фондов жилищно-коммунального хозяйства. В отрасли велики затраты и прямые потери ресурсов, которые ложатся тяжким бременем на потребителей услуг и бюджет. Поэтому очевидно, что коммунальная реформа является важнейшей социально-экономической задачей государства. Идеология дальнейшего реформирования жилищно-коммунального хозяйства и происходящие в этой сфере изменения находятся под пристальным вниманием Правительства и лично Президента Российской Федерации.

Государственная стратегия реформирования жилищно-коммунального комплекса, обозначенная в подпрограмме «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации» – составной части Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы, – охватывает все направления необходимых преобразований.

Прежде всего федеральные программные документы нацелены на совершенствование правовых и организационных отношений, финансовое оздоровление и качественное обновление функционирования отрасли, повышение качества предоставляемых населению услуг. Единой государственной политикой должны быть объединены функции законотворчества и регулирования нормативной базы, бюджетной поддержки, тарифной и ценовой политики, технической регламентации качества и надежности предоставляемых услуг, социальной защиты и социальных гарантий, формирования системы рыночных отношений и многие другие.

К настоящему времени подведены итоги первого этапа реализации подпрограммы реформирования и модернизации жилищно-коммунального комплекса. Надо признать, что пока мы находимся еще далеко от конечной цели реформы. Качество услуг, предоставляемых организациями ЖКХ населению, на сегодняшний день не соответствует предъявляемым требованиям и значительно отстает от роста тарифов, что вызывает справедливые нарекания граждан, является источником социальной напряженности в обществе.

К числу факторов, препятствующих осуществлению позитивных изменений в ЖКХ, в первую очередь следует отнести макроэкономические диспропорции российской экономики. В жилищно-коммунальном хозяйстве это находит выражение в углубляющемся несоответствии между темпами роста цен на ресурсы и на услуги ЖКХ и уровнем доходов населения.

В 2003 году в 19 субъектах Российской Федерации проводился эксперимент по внедрению новой экономической модели реформы ЖКХ, в условиях которого коренным образом меняется механизм участников отношений в жилищной сфере при переводе финансовых потоков из дотаций предприятиям ЖКХ в адресные субсидии гражданам на персонифицированные социальные счета.

Результаты эксперимента обнадеживают. Переход на предоставление жилищных субсидий с использованием социальных счетов налагает на органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления серьезное бремя ответственности перед гражданами, исключает возможность нецелевого направления бюджетных расходов.

Реализация эксперимента показала необходимость усиления работы, направленной на укрепление местного самоуправления, формирование эффективной социальной политики и внедрение принципов прозрачности бюджетных расходов. В ходе эксперимента создана нормативная база и выработаны механизмы перевода субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг на персонифицированные социальные счета граждан, которые могут использоваться во всех регионах. Появилась возможность расширить внедрение новой экономической модели реформирования жилищно-коммунального хозяйства на всей территории Российской Федерации.

Одним из наиболее существенных препятствий для стабилизации функционирования системы жизнеобеспечения до сих пор являются значительные суммы накопленной задолженности предприятий, организаций жилищно-коммунальной сферы. Проведенная регионами в 2003 году инвентаризация этой задолженности показала, что основными причинами ее возникновения у большинства предприятий отрасли являются бюджетное недофинансирование и несовершенное тарифное регулирование. По этим же причинам возникает «непризнанная дебиторская задолженность бюджетов», которая по сути является дефицитом местных бюджетов, трансформированных в форму убытков организаций ЖКХ.

В целях комплексного решения экономических проблем, накопившихся в отрасли жизнеобеспечения, был разработан проект федеральною закона «О финансовом оздоровлении организаций жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации». В законопроекте устанавливаются правовые основы, общие принципы и условия проведения мероприятий, предусматривающих обязательность консолидированного решения всех кредиторов ЖКХ по условиям проведения реструктуризации.

Принятие закона о финансовом оздоровлении будет иметь положительные социально-экономические последствия, поскольку закон позволит реально изменить экономическую ситуацию в отрасли и продолжить дальнейшее ее реформирование. В то же время надо принять во внимание, что комплекс мер по финансовому оздоровлению организаций ЖКХ тесно связан с реформой местного самоуправления и реформой системы межбюджетных отношений в Российской Федерации.

К настоящему времени намечен к реализации комплекс мер по техническому и технологическому «оздоровлению» отрасли. Имеющиеся в ЖКХ фонды свидетельствуют о том, что при надлежащем уходе, своевременном ремонте и поэтапном обновлении они могли бы обеспечить комфортное проживание населения. Однако этого пока не происходит. Износ основных фондов ЖКХ достиг в среднем 60%. По оценке специалистов, уровень надежности работы инженерных коммуникаций в Российской Федерации в десятки раз ниже, чем в европейских странах.

Существующие в настоящее время схемы теплоснабжения не отвечают требованиям устойчивого и надежного функционирования инженерных систем по причинам разобщенности управления объектами инженерной инфраструктуры. Несовершенен экономический механизм, отсутствует заинтересованность предприятий в экономии финансовых, материальных и трудовых ресурсов. Недостаточна степень оснащенности предприятий средствами автоматики, приборами учета и контроля отпуска и потребления коммунальных услуг.

На протяжении последнего десятилетия капитальный ремонт, модернизация и материально-техническое обеспечение объектов ЖКХ осуществлялись по остаточному принципу. И до сих пор в большинстве регионов отсутствует последовательная техническая политика. В порядке софинансирования региональных и местных программ значительная часть ресурсов Федеральной адресной инвестиционной программы уже с 2004 года направляется в города и населенные пункты, в которых создалось критическое состояние объектов инженерной инфраструктуры, значительный дефицит тепла и воды. Однако средства, выделяемые из федерального бюджета на модернизацию объектов коммунального хозяйства, невелики. На текущий год, в частности, запланировано к выделению только 903,3 млн. рублей.

На основании проведенного анализа Госстроем России подготовлены предложения Правительству Российской Федерации по увеличению объемов финансирования работ по модернизации объектов ЖКХ из федерального бюджета до 10 млрд. рублей ежегодно. Однако бюджетные возможности государства весьма ограничены. В этой ситуации более реальной и действенной мерой видится создание необходимых условий для притока частных инвестиций в процесс модернизации ЖКК путем заключения инвестиционных соглашений. А это, в свою очередь, требует принятия новых законодательных решений.

Существенным моментом проводимых преобразований является реализация процессов демонополизации в ЖКХ. Такие процессы получили некоторое развитие в жилищной сфере. Это прежде всего связано с оптимальным разделением функций управления и хозяйствования путем создания служб заказчика и управляющих компаний, развитием частного

управления многоквартирными домами и формированием реальных договорных отношений между субъектами производства и потребления жилищно-коммунальных услуг.

К настоящему времени разделение функций заказчика и подрядчика в основном закончено. В то же время процесс заключения договоров на обслуживание жилищного фонда на конкурсной основе до сих пор не стал повсеместной практикой. К настоящему времени доля договоров подряда, заключенных на конкурсной основе, составляет 14%. Основной причиной недостаточного уровня развития договорных отношений и конкурсного отбора подрядных организаций по обслуживанию и ремонту жилищного фонда является несовершенство существующей законодательной базы жилищно-коммунального комплекса. На местах приходится работать по Жилищному кодексу РСФСР, принятому в 1985 году, который сегодня сдерживает развитие рыночных отношений.

В условиях кризисного финансового состояния предприятий ЖКХ, недостатка собственных оборотных средств, высокого износа систем жизнеобеспечения выглядит своевременным, оправданным и перспективным привлечение в жилищно-коммунальную сферу возможностей частного бизнеса. Государственная политика при реализации инвестиционных соглашений должна строиться на приумножении и обновлении муниципальной собственности и эффективном управлении объектами коммунального хозяйства управляющими компаниями и частными операторами. Целью привлечения частного бизнеса должно стать ускорение инфраструктуры, скорейшее внедрение новых технологий и в конечном итоге улучшение качества услуг при снижении их стоимости.

Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству в силу своих полномочий будет оказывать посильную помощь органам исполнительной власти субъектов Федерации и органам местного самоуправления в достижении главной цели – обеспечении комфортной среды проживания граждан нашей страны.

Необходимость активного участия государства в процессе реформирования и обеспечения устойчивого функционирования ЖКХ определяется тем, что отрасль является не просто одним из секторов экономики, но сферой жизнеобеспечения, которая определяет состояние национальной безопасности. Поэтому государство в полной мере должно нести ответственность перед гражданами за результаты деятельности отрасли.