

РЫНОК И ЖИЛИЩНО- КОММУНАЛЬНЫЙ КОМПЛЕКС СТРАНЫ



МИНИСТР ПРОМЫШЛЕННОСТИ И ЭНЕРГЕТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Виктор Борисович Христенко

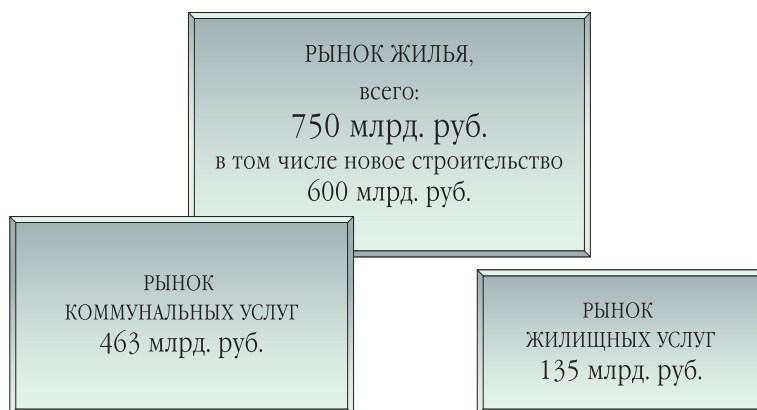
Сегодня в жилищно-коммунальный комплекс страны входит более 52 тыс. предприятий различных форм собственности, где работает более 4 млн. человек.

Обсуждение первоочередных мер по переводу жилищно-коммунального хозяйства на работу в рыночных условиях выходит далеко за рамки традиционных отчетов о прохождении очередного отопительного сезона. Несмотря на формулировку темы, речь идет о завершающих шагах. Поэтому нам предстоит взглянуть не на промежуточные итоги текущего сезона, а на период начиная с 1992 года. Именно с той поры государство пытается преобразовать «всероссийский собес по распределению воды, газа, тепла и электричества» в современную отрасль народного хозяйства. Цель преобразований одна: повышение эффективности функционирования ЖКХ, перевод отрасли на условия бизнес-функционирования. И основной инструмент преобразований – законодотворчество.

За эти годы на федеральном уровне была создана законодательная база:

- *Закон о приватизации жилья* – позволил создать рынок жилья (более 70% жилья вовлечены в оборот);
- *Закон об основах федеральной жилищной политики* – разделил полномочия и ввел систему адресной социальной защиты граждан по оплате ЖКУ;
- принято *решение о разграничении государственной собственности по уровню власти* – проведена передача объектов жилья и коммунальных услуг в муниципальную собственность;
- *Закон о ТСЖ* – товариществах собственников жилья. Этот закон создает условия для появления субъекта рыночного спроса на жилищно-коммунальные услуги;
- приняты *указы Президента*: о создании конкурентной среды в ЖКХ, о концепции реформы ЖКХ; принято более пятидесяти *постановлений Правительства*; по сути дела, де-

1



СООТНОШЕНИЕ РЫНКОВ ЖИЛЬЯ, ЖИЛИЩНЫХ И КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ (ПО СОСТОЯНИЮ НА 2003 ГОД)

тельность федеральной власти все эти годы была нацелена на формирование трех рынков, взаимосвязанных друг с другом: жилья, жилищных услуг и коммунальных услуг.

По сути дела, любой из этих рынков может быть описан по формуле: поставщик–потребитель. А внутри этой формулы разворачивается система разнообразных отношений.

В результате мер, принятых на заседании Правительства весной, на рынке жилья складывается абсолютно новая ситуация.

Бизнес успешно охватывает не только само строительство жилья, но и весь технологический цикл, вплоть до производства первичных строительных материалов. Этому отвечает и структура жилищного фонда по формам собственности.

Произошли изменения и на рынке жилищных услуг. Сферу управления новым жильем бизнес уже рассматривает как прибыльную.

В то же время коммунальные услуги, ориентированные на поквартирное потребление, охвачены частным бизнесом лишь на треть. Эта сфера подверглась наименьшим преобразованиям. Он самый инерционный, и бизнес туда не пришел. Как результат – новые объекты инфраструктуры становятся скорее исключением, которое подтверждает правило.

Продолжается старение и разрушение коммунальной инфраструктуры.

В свою очередь, на рынке коммунальных услуг не возникло рыночной позиции ни у производителей, ни у потребителей. Это тормозит развитие рынка жилья и жилищных услуг. *Образно говоря, автомобиль полезен только тогда, когда есть: а) сеть дорог и заправок и б) система автосервиса.*

С одной стороны, рынок коммунальных услуг *не развит*. А с другой – само коммунальное хозяйство – в кризисе финансирования и *тотального банкротства*.

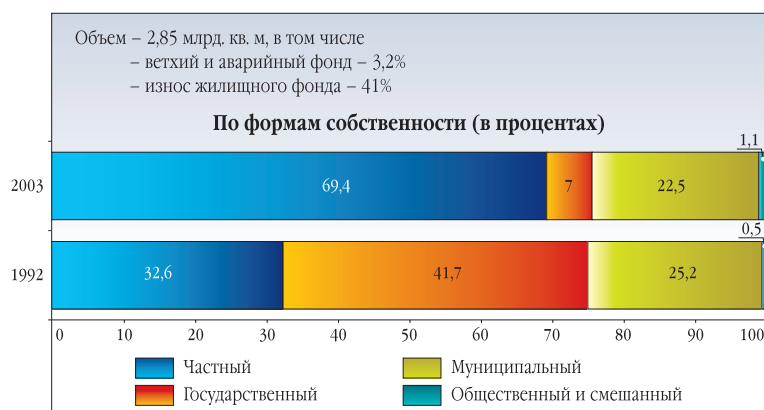
Между тем здесь ежегодно расходуется 200 млрд. рублей бюджетных средств. При этом кредиторская задолженность жилищно-коммунального хозяйства составляет около 300 млрд. рублей, дебиторская – более 200 млрд. рублей.

Формирование рыночных отношений в ЖКХ не завершено в силу системных причин:

- дотационность (другими словами, плановая убыточность этого сектора экономики), не подкрепленная достаточными финансовыми ресурсами;
- отсутствие договорных отношений собственника объекта ЖКУ и производителя услуг;
- *неэффективная тарифная политика*. Преобладание политической мотивации над экономической целесообразностью при установлении тарифов;
- *законодательство не носит нормы прямого действия*. Это приводит к субъективизму на местах в сфере ЖКХ. И, как следствие, к монополии муниципальных властей на управление, формирование спроса и предложение в ЖКХ. Проводимая «ручная настройка» реформы не приносит желаемого результата.



2



СТРУКТУРА ЖИЛИЩНОГО ФОНДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

И спрос, и предложение на ЖКУ формируются органами местного самоуправления через утверждение нормативов потребления, цен и тарифов на услуги, перечней работ, порядка оплаты услуг, правил и регламентов.

В силу сложившегося государственного устройства федеральные решения носят рекомендательный характер для местных властей. Вместе с тем регионы, которые действовали в русле основных направлений реформирования ЖКХ, достигли позитивных результатов. Это произошло благодаря:

- бюджетному планированию расходов на ЖКХ, формированию товариществ собственников жилья;
- демополизации процессов предоставления отдельных видов услуг ЖКХ;
- энергосбережению и модернизации основных фондов ЖКХ, внедрению приборов учета;
- формированию договорных отношений;
- исполнению федеральных стандартов, адекватному тарифному регулированию и постепенной ликвидации перекрестного субсидирования;
- унификации сбора платежей населения, введению персонализированных социальных счетов для предоставления субсидий по ЖКУ;
- активизации информационно-разъяснительной работы.

Именно благодаря этим действиям формировалась благоприятная среда для вхождения частного бизнеса в сферу ЖКХ. В Белгородской, Тюменской, Кемеровской, Волгоградской, Пермской, Иркутской, Калужской, Омской областях, республиках Татарстан, Чувашия:

- снижены: объемы потребления энергоресурсов – до 15%, бюджетных расходов по предоставлению жилищно-коммунальных услуг – до 3–5%, произошло снижение темпов роста задолженности предприятий ЖКХ на 10–15% в год;
- сняты проблемы подготовки предприятий ЖКХ к работе в зимних условиях.

Именно в эти регионы активно входит частный бизнес в сферу управления жилищным фондом и объектами коммунальной инфраструктуры.

Там же, где живут по старинке, продолжая распыхивать ресурсы коммунальных предприятий и закрывая дыры бюджета неэффективной тарифной политикой, изменений в ЖКХ к лучшему ожидать не приходится.

Чувство повышенной социальной значимости в ЖКХ на деле сводится к моральной ответственности органов власти всех уровней перед населением за их олодные батареи и сорванные краны. Ощущая эту ответственность, мы вынуждены постоянно заниматься реанимацией того, что в своем нынешнем виде нежизнеспособно в принципе. Время от времени федеральный уровень пытается декларировать меры системного плана. Всякий раз, еще не будучи реализованными, они воспринимаются как переключивание нагрузки по формирова-



Таблица 1

**ЗАДОЛЖЕННОСТЬ ПРЕДПРИЯТИЙ
ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА 01.10.2004 ГОДА**
(млн. рублей)

Дебиторская задолженность	Бюджеты	Кредиторская задолженность		
		всего	основной долг	пени, штрафы
76034	муниципальных образований	6786	4886	1900
отсутствует	субъектов Федерации	27204	17058	10146
отсутствует	федеральный	53031	30869	22162

Таблица 2

**ПОТРЕБИТЕЛИ
УСЛУГ**

Прочие потребители	33871
Население	30401
Предприятия ЖКХ	35430
Бюджетные организации	21030
Нереальная задолженность	23300
Итого	120732
Всего	196766

Таблица 3

**ПОСТАВЩИКИ
И ПОДРЯДЧИКИ**

Организации энергетического комплекса	90752
Предприятия ЖКХ	59700
Прочие	60723
Нереальная задолженность	10700
Итого	211175
Всего	298196

нию ЖКХ на плечи населения. Заметь те, что во всей этой истории взаимоотношений между гражданами и властью по поводу ЖКХ сама система ЖКХ умудряется оставаться как бы в стороне и продолжает работать в привычных для себя схемах.

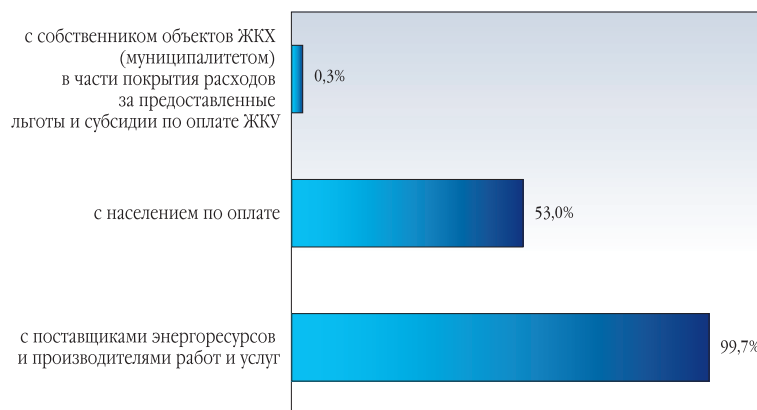
Для многих людей, которые работают в органах местного самоуправления и предприятиях ЖКХ, сложившаяся ситуация вполне приемлема и комфортна – по принципу «чем хуже, тем лучше». А точнее – «тем больше денег можно каждый раз запрашивать из бюджета». В свою очередь, первые робкие попытки частных структур развернуть проекты в сфере ЖКХ показали: это такая же отрасль экономики, как и, например, пищевая промышленность или банковская сфера. И если мы вполне успешно перешли на рыночные принципы хозяйствования в экономике в целом, то довольно-таки странно оставлять ЖКХ своего рода нетронутым заповедником. Заповедником совершенно диких по своим последствиям проблем для населения и государства.

Прежние подходы к функционированию ЖКХ не годятся по целому ряду причин. Назову лишь наиболее очевидные:

- непомерная нагрузка на расходные статьи бюджетов всех уровней в ситуации, когда финансовые средства могут и должны направляться на решение, например, задач социального плана;
- бюджетные средства, направляемые в ЖКХ, расходуются внутри системы неэффективно, их всегда ни на что не хватает, чтобы довести дело до конца;



3



СОСТОЯНИЕ ДОГОВОРНЫХ ОТНОШЕНИЙ ПРЕДПРИЯТИЙ
ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

– неэффективно не только средства расходуются, но и сама система работает вне какой бы то ни было зависимости от результата своей деятельности.

Деятельность в сфере ЖКХ отнесена к исключительной компетенции местного самоуправления. Действия местных органов власти по реформированию жилищно-коммунального сектора особенно актуальны в свете принятия Закона «Об основных принципах организации представительной, законодательной и исполнительной власти в субъектах Федерации» и Закона «Об основных принципах организации местного самоуправления».

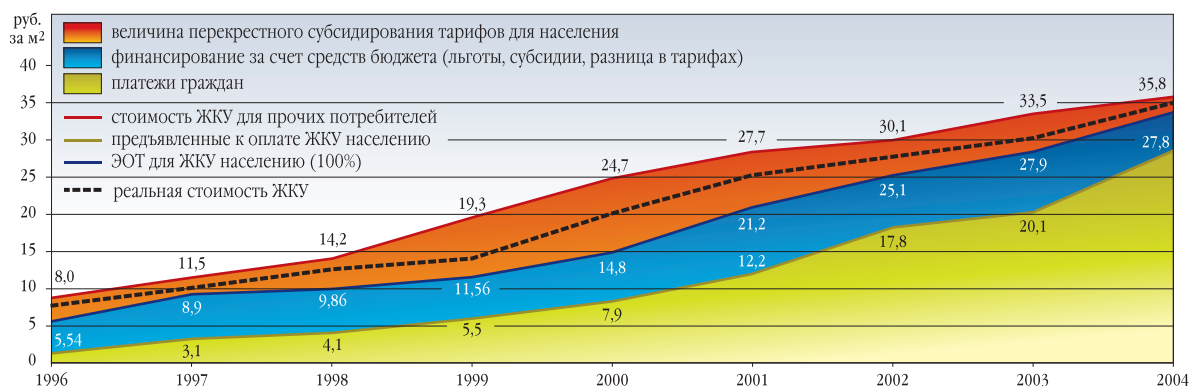
Исходя из этого на муниципальном уровне необходимо:

- активизировать правовое оформление объединений собственников жилья (ТСЖ);
- создать условия для реализации долгосрочных инвестиционных проектов по реабилитации коммунальной инфраструктуры, которые включают:
 - проведение инвентаризации, адекватной оценки и регистрации основных фондов объектов коммунальной инфраструктуры;
 - проведение реструктуризации долговых обязательств коммунальных предприятий, принятие мер по оздоровлению финансовой ситуации в секторе;
 - составление генеральных планов развития территорий и на их базе – перспективных программ развития коммунальной инфраструктуры и финансовых источников для их реализации;
 - разработку и стандартизацию документации, необходимой для проведения конкурсов частных операторов и формулирование для них производственной программы;
 - проведение реорганизации МУПов в иные организационно-правовые формы предприятий;
 - обязательное проведение конкурсов на управление имуществом, относящимся к ЖКХ и принадлежащим органам местного самоуправления;
 - принятие соответствующих актов, обеспечивающих недискриминационный доступ к инфраструктуре ЖКХ как со стороны производителей, так и со стороны потребителей;
 - принятыми в августе текущего года Правительством решениями создаются предпосылки для местных органов власти с 2005 года:
 - ликвидировать дотационность предприятий ЖКХ;
 - установить единый порядок предоставления субсидий населению по оплате ЖКУ, определяющий исчерпывающий перечень документов для их получения.

Таким образом, на федеральном уровне возможны следующие механизмы воздействия на процесс реформирования ЖКХ муниципальными образованиями: первое – законодательное сопровождение реформ, второе – финансирование из федерального бюджета обязательств государ-



4



ДЕЙСТВУЮЩИЙ МЕХАНИЗМ ТАРИФНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

ства по федеральным льготникам, третье – создание современных механизмов государственной поддержки местных властей, успешно осуществляющих преобразования в сфере ЖКХ.

Что касается законодательного сопровождения реформ:

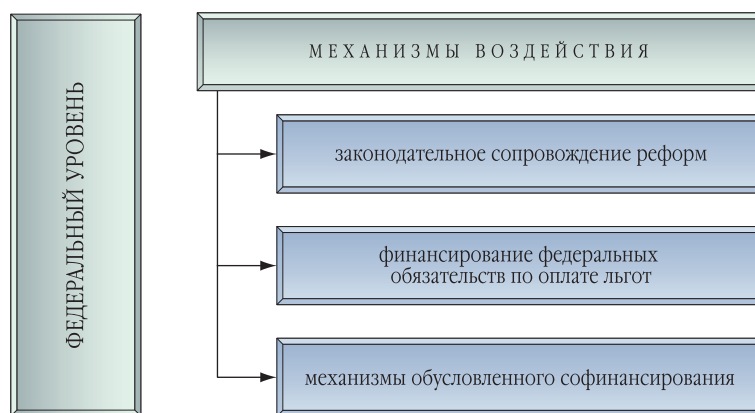
- необходимо принять новый Жилищный кодекс РФ, который закрепит принципы организации управления многоквартирным домом, сформирует условия по упрощенным процедурам создания товариществ собственников жилья как субъекта рынка жилищно-коммунальных услуг, определит основы оплаты жилья и коммунальных услуг для нанимателей и собственников квартир, а также меры социальной поддержки граждан по оплате жилищно-коммунальных услуг, переведет взаимоотношения потребителя и производителя ЖКУ в режим нормальных гражданско-правовых отношений;
- Федеральный закон «Об инвестиционных соглашениях в сфере коммунального обслуживания». Он позволит законодательно урегулировать вопросы управления имуществом коммунальной сферы на основе концессионных механизмов. А также решит проблему привлечения частных инвестиций в коммунальную отрасль;
- Федеральный закон «Об общих принципах тарифного регулирования организаций коммунального комплекса» мотивирует частных операторов. Четко определяет уровни полномочий в сфере тарифного регулирования между РФ, субъектами РФ и органами местного самоуправления. Тарифные решения будут приниматься на основании единой методической базы, утверждаемой Правительством РФ. Эта база даст возможность принять долгосрочные тарифные решения с достаточной нормой доходности для инвесторов;
- Федеральный закон «О финансовом оздоровлении организаций ЖКХ». Целью законопроекта является создание правовых условий для предотвращения воспроизводства задолженности организаций ЖКХ с последующей реструктуризацией ранее накопленных долгов;
- Федеральный закон «Об особенностях регулирования оборота имущества в коммунальной сфере» – предусматривает ограничения на приватизацию объектов коммунальной инфраструктуры.

Существующий механизм дотирования предприятий ЖКХ имеет существенные недостатки:

- для льготополучателей «несправедливость» состоит в том, что размер снижения оплаты для одной и той же категории льготников различен. Причем большую поддержку получает тот, у кого комфортнее жилье. А значит, и дороже жилищные условия и качество коммунальных услуг;



5



МЕХАНИЗМЫ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ПРОЦЕСС РЕФОРМИРОВАНИЯ ЖКХ МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ

– жилищно-коммунальным предприятиям компенсация поступает в размере не более 80% от фактически предоставленных льгот. Это приводит к убыткам предприятий. Кроме того, организации ЖКХ вынуждены заниматься как учетом льготников и непосредственным льготированием. Это не является функцией производителя услуги и отталкивает бизнес;

– помимо этого, необходимо решить вопрос с обеспечением бюджетного финансирования дотаций, льгот и субсидий для граждан. Требуется их передача в распоряжение граждан в течение 2005 года и в форме прямых денежных выплат. Кроме того, целесообразно передать функции социальной поддержки граждан от организаций ЖКХ в органы социальной защиты.

Из сказанного очевидно, что львиная доля полномочий относится на уровень регионов и даже муниципалитетов.

Сама запущенность темы делает невозможным решение за дач по реформированию ЖКХ только за счет политической воли и организационных мер на муниципальном уровне, хотя и это, безусловно, важно. И все же переход на стадию непосредственной реализации ранее принятых решений требует дополнительной финансовой поддержки со стороны федерального центра. Более того, уже сегодня в бюджете выделяется достаточно средств в виде софинансирования различных аспектов деятельности ЖКХ (софинансирование расходов на выплату субсидий, ликвидацию ветхого жилья и другие). Федеральный центр осознает свою ответственность. Более того, я убежден, что средства могут быть увеличены. Но при этом ресурсы должны идти не в расчете на душу населения или количество децибел политического шантажа, а в зависимости от системности и результативности преобразований, проводимых в жилищно-коммунальном секторе. У нас уже есть примеры успешного решения подобных задач. В частности, по проекту развития региональных финансов, благодаря которому значительная часть субъектов Федерации на системном уровне изменила подходы к формированию и исполнению региональных бюджетов. Еще раз подчеркну: мы считаем, что средств, выделяемых регионам, должно быть больше. Но этот процесс будет обусловлен мерами, принимаемыми в отношении реформирования ЖКХ на местах.

Необходимость привлечения в сферу ЖКХ инвестиций частного бизнеса (нового менеджмента и бизнес-технологий) и становится просто очевидной. Это можно делать, настойчиво реализуя уже принятое законодательство. Параллельно надо отказываться от механизма дотаций предприятиям ЖКХ. Дотации нужно переводить в плоскость адресных персонализированных субсидий гражданам. Надо менять подходы к тарифной политике.

Все меры, перечисленные выше, находятся в стадии согласования с заинтересованными министерствами и ведомствами. Необходимо завершить их обсуждение и, в соответ-



вии с решением заседания Правительства, в двухмесячный срок подготовить график первоочередных мер по завершению на федеральном уровне нормативно-правового обеспечения реформирования ЖКХ.

Как я уже сказал, тема реформирования ЖКХ является естественным продолжением политики Правительства Российской Федерации по жилищному пакету. Тема более чем актуальна, поскольку вопросы программы строительства доступного жилья и дальнейшего реформирования ЖКХ в начале 2005 года планируется обсудить на заседании Юссовета. Уверен, что позиция и роль российских губернаторов окажет позитивное влияние на процесс преобразований в отрасли.