

РЕФОРМЕ ЖКХ — 20 ЛЕТ: КАКОВЫ ИТОГИ?

Е. В. АГИТАЕВ

Центральный комитет Общероссийского профсоюза работников жизнеобеспечения

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, модернизация, тарифы, бюджет

Адрес для корреспонденции: evg-agitaev@rambler.ru

Началом современного реформирования ЖКХ, по мнению большинства аналитиков, следует признать 4 июля 1991 г., когда был принят Федеральный закон № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» [1]. В то время органы власти, либералы-реформаторы, многие россияне искренне верили, что с оформлением собственности на квартиру, приватизацией другого государственного имущества проблемы доступности и комфортности жилья, качества и надежности жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ) решатся сами собой. Ведь целью закона являлось «...создание условий для осуществления права граждан на свободный выбор способа удовлетворения потребностей в жилище, а также улучшение использования и сохранности жилищного фонда». На основе идеологии этого закона была сформулирована парадигма реформы ЖКХ, принималось множество других законов, решений, указов, постановлений различных уровней государственной власти, утверждались проекты, комплексы мероприятий, создавались соответствующие структуры и т.п. На федеральные целевые и адресные инвестиционные программы и другие проекты развития отрасли выделялись огромные финансовые средства из бюджетов всех уровней, а также средства частного отечественного и зарубежного бизнеса. В их финансировании принимали участие крупнейшие международные организации, такие как МВФ, МБРР, ВБ, ЕБРР и др.

Однако темпы и результаты реформирования ЖКХ за последние 20 лет не в полной мере удовлетворяют многих граждан Российской

Федерации. Остановимся на наиболее общих и острых проблемах, волнующих многих россиян сегодня, на первоочередных мерах по дальнейшему развитию отрасли.

Главным позитивным результатом реформы ЖКХ 1992-2012 гг. следует признать неоспоримый факт: жилищно-коммунальный комплекс Российской Федерации в основном функционирует устойчиво. И это дорогого стоит. Масштабность, сложность и важность этого сектора российской экономики трудно переоценить. Он включает в себя жилищный фонд общей площадью 3,3 млрд м², превышающий 30% всего воспроизводимого недвижимого имущества страны. Это 3,2 млн многоквартирных домов, как правило, благоустроенных: водопроводом — на 74,2%, канализацией — 70%, центральным отоплением — 75%, ванными — 64,4%, горячим водоснабжением — 61%, газом — 65,2%.

Жилищно-коммунальный комплекс включает в себя также 4,2 млн объектов инженерной инфраструктуры. В ее составе 84 435 отопительных котельных, 26 968 центральных тепловых пунктов, 197 440 км тепловых сетей, 1340 электросетевых организаций, 447 024 км электрических сетей, а также множество электростанций и подстанций, отопительно-производственных котельных, имеющих в той или иной степени отношение к теплоснабжению населения. Кроме этого в системах жизнеобеспечения населения эксплуатируется более 600 тыс. км водопроводных и канализационных сетей, потребляется около 20% энергоресурсов страны (угля — более 13 млн тонн, жидкого топлива — 4 млн тонн), обеспечивается северный завоз топлива в труднодоступные районы.

Стоимость основных фондов ЖКХ составляет 2,5 трлн руб. (около трети основных фондов страны). В отрасли работает более 34 тыс. предприятий и организаций, около 2,5 млн человек, предоставляющих населению страны 23 вида ЖКУ, формирующих среду обитания человека. Жилищно-коммунальное хозяйство

АГИТАЕВ Евгений Васильевич

В 1994-2002 гг. занимал должности от главного специалиста до начальника отделов этноэкспертизы и социально-экономического развития регионов Миннаца России и Минфедерации России. В 2002-2004 гг. — начальник Информационно-аналитического отдела Госстроя России. Заведующий отделом социально-трудовых отношений Центрального комитета Общероссийского профсоюза работников жизнеобеспечения.

оказывает большое влияние на макроэкономическую ситуацию в стране: объем услуг в 2012 г. превысил 4 трлн руб., что составляет около 8% ВВП. В бюджетах муниципальных образований расходы на ЖКХ составляют 30-40% и более. Значительная часть муниципальных средств направляется на неотложные нужды по модернизации, ремонту жилищного фонда и коммуникаций, замене трубопроводных сетей, теплоэнергетического оборудования и насосных станций, благоустройству территорий.

Обладая таким огромным национальным богатством, мощным энергетическим, техническим, кадровым потенциалом, государство за годы реформ могло бы более успешно решить одну из главных социальных задач — обеспечение своих граждан доступным и комфортным жильем.

Достойное жилье, ЖКУ, удовлетворяющие в полной мере потребительские запросы людей, определяют социально-экономические показатели уровня и качества жизни населения. Главным мерилком комфортности, благоустроенности жилья является его качество, надежность, безопасность и доступность.

В соответствии с Конституцией РФ государство провозглашает высшей ценностью человека, признает за каждым россиянином права на определенные жизненные стандарты, создает условия, «обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие человека» (ст. 7), а также «условия для осуществления права на жилище» (ст. 40). Как показала практика, реализовать эти обязательства в достаточной степени государству в жилищно-коммунальной сфере за годы реформ не удалось. Анализ эффективности законодательства, нормативных правовых актов, федеральных целевых программ и инвестиционных проектов, намеченных для реализации в жилищно-коммунальном хозяйстве за годы реформ, заслуживает отдельного тщательного изучения. Без выполнения этой исключительно важной и крайне необходимой работы реально оценить сегодняшнее состояние отрасли, проблемные места, понять причины снижения темпов ее реформирования невозможно. Очевидно, что реформирование ЖКХ в заданном режиме требует корректировки, иначе оно может привести его к застою. Общественное мнение о «черной дыре» ЖКХ как «отстойнике нерешаемых проблем» не изменится.

На начальном этапе реформ, когда осуществлялась приватизация не только жилищного фонда, но и «большой энергетики», другого достояния страны, когда формировалась рыночная среда, имелись достаточные финансовые средства вследствие удачной конъюнктуры на рынке топливно-энергетических ресурсов и соответствующей предрасположенности к нам международных финансовых институтов, было утеряно время. Жилищно-коммунальное хозяйство, как и во все времена, по-прежнему финансировалось по остаточному принципу и

не стало приоритетным направлением экономической политики государства.

Сегодня ситуация в жилищно-коммунальной сфере резко ухудшилась, дискуссия о необходимости ее настоящего реформирования и модернизации, о снижении тарифов, повышении качества и доступности услуг приобрела особую остроту. Эта тема становится центром внимания не только дворовых собраний граждан, но и федеральных органов государственной власти. Горячие споры по этому поводу не сходят с экранов телевизоров и со страниц печатных СМИ. Ее используют в своей риторике лидеры различных политических и общественных объединений. В ряде городов проводятся акции социального протеста.

☺ По данным Росстата, до настоящего времени 20-35% россиян лишены тех или иных ЖКУ, а у 61% они не всегда надежны, стабильны и безопасны. При этом 15-18% семей не могут оплачивать предоставляемые услуги из-за их высокой стоимости

Недавно Президент РФ Владимир Путин в рамках совещаний по ключевым вопросам экономики и социальной политики констатировал, что ситуация в жилищно-коммунальной сфере не улучшается, что «...год назад эту тему 47% граждан считали для себя важнейшей, а в этом году — уже 54%». «И все это на фоне постоянно растущих платежей на услуги ЖКХ!» — возмутился президент [2]. При этом президент считает: «Люди должны платить за реально потребляемые услуги, и эти услуги должны быть качественными».

Проблемы качества и доступности ЖКУ всегда беспокоили граждан Российской Федерации. С одной стороны, они были недоступны значительной части населения страны — по причине отсутствия должного благоустройства жилья или его аварийного, ветхого состояния и высоких тарифов. По данным Росстата, до настоящего времени 20-35% россиян лишены тех или иных ЖКУ, а у 61% они не всегда надежны, стабильны и безопасны. При этом 15-18% семей не могут оплачивать предоставляемые ЖКУ из-за их высокой стоимости.

Сегодня многие жители (в некоторых поселениях более половины) не только малых городов и сел лишены централизованного водоснабжения, теплоснабжения, электроснабжения, водоотведения и других «благ цивилизации», но и в больших городах (таких как Вологда, Чебоксары, Псков, Тамбов, Сочи и т.д.) люди долгие годы ждут, например, доступную чистую пресную воду или природный газ. По

данным Роспотребнадзора, в целом по стране привозную воду в качестве питьевой воды в 2012 г. использовали 683 901 человек, проживающие в 1571 населенном пункте 44 субъектов РФ. Санитарным нормам не соответствуют 42% наземных источников, 32% водопроводов не имеют комплексов очистки. Из-за этого 50 млн чел. (35% населения страны), более половины регионов России, потребляют некачественную воду. Это является причиной 80% заболеваний граждан. Поэтому отравления или другие заболевания граждан по причине подачи в сеть недоброкачественной воды стали угрожающе частыми явлениями. Научные исследования показывают, что потребление чистой воды, соответствующей санитарно-гигиеническим правилам, продлевает жизнь человека на 7–10 лет.

При этом запасы пресной воды и природного газа в Российской Федерации одни из самых больших в мире. Это значит, что системы жизнеобеспечения населения страны функционируют недостаточно эффективно, не удовлетворяют спрос граждан на жизненно необходимые доступные и качественные ЖКУ.

Беспристрастный анализ показывает, что реформирование российской сферы ЖКУ на протяжении последних 20 лет не принесло ощутимых положительных результатов. По данным Минрегиона России, в настоящее время две трети россиян хотели бы улучшить свои жилищные условия, около 1,5 млн ждут жилья в порядке выполнения государством своих обязательств, еще около 3 млн граждан стоят в очереди десятилетиями (15–25 лет) на получение социального жилья. Каждая четвертая семья проживает в жилье, находящемся в плохом или в очень плохом состоянии. Более 300 млн м² (11% всего жилищного фонда) послевоенной постройки нуждается в неотложном капитальном ремонте и переоборудовании коммунальных квартир для посемейного заселения; 250 млн м² (9%) — в реконструкции. Около 20% городского жилищного фонда еще не благоустроено современными системами жизнеобеспечения, а в малых городах каждый второй дом их вовсе не имеет. В неблагоустроенных квартирах проживает более 40 млн человек, а 5 млн человек вынуждены жить в аварийных и ветхих домах.

По данным экспертов, сегодня 80% россиян живут в домах высокой степени изношенности, в которых не проводился капитальный ремонт по 15–40 лет. Объем ветхого жилья превысил 100 млн м² и составляет 3,3% всего жилфонда. Из них 11,2 млн м² полностью непригодны для проживания людей. А в таких условиях, тем не менее, вынуждено жить около 200 тыс. российских семей. Более 10% всех домохозяйств нуждаются в предоставлении социального жилья, т.к. вряд ли когда-нибудь смогут самостоятельно решить свою жилищную проблему.

Анализ качества и доступности услуг ЖКХ, темпов развития отрасли за годы реформ по-

казывает, что только с 2006 г., когда в стране началась реализация национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России», наметилась едва заметная ежегодная динамика роста показателей благоустройства жилищного фонда. По общей площади жилья, приходящейся на одного человека, рост составил 0,5–1,3%, ликвидации ветхого аварийного жилфонда — 0,1–0,3%, увеличению числа квартир — 1–2%, среднего размера одной квартиры — 1–2%. Удельный вес семей, стоящих на учете, снизился только на 1%. Тенденция улучшения жилищных условий россиян столь незначительна, что говорить о каком-либо прогрессе, существенных переменах в жилищно-коммунальной сфере России нет оснований. При таких темпах достижение нормативного обеспечения населения жильем и коммунальными услугами растянется в лучшем случае до конца текущего века.

В этой связи одним из важных направлений решения жилищной проблемы должно стать переселение граждан из аварийного жилья и осуществление государственных обязательств по капитальному ремонту жилищного фонда, который еще можно привести в порядок, строительство социального жилья. А эти обязательства сегодня составляют около 10 трлн руб.

Основные фонды коммунальных предприятий ветшают (их износ превышает 60%). Вследствие этого все чаще происходят отключения отопления и ограничения предоставления других ЖКУ, снижается их качество и надежность. Износ основных фондов ежегодно увеличивается на 5–7%. Теплоэнергетическое и другое инженерное оборудование изношено на 57%, трубопроводные сети — на 63%, а жилфонд — на 49%. Потери электроэнергетики, тепла, воды и других ресурсов составляют 20–40%. К тому же слишком энергозатратны оборудование и технологии, доставшиеся в наследство от советских времен.

Неплатежи в жилищно-коммунальном секторе негативно сказываются на поставщиках энергоресурсов. Совсем недавно при годовом отпуске в ЖКХ тепловой и электрической энергии на сумму около 150 млрд руб. РАО «ЕЭС России» недополучал 25–30 млрд руб., имея при этом обязательства по уплате налогов со всей суммы отпущенной энергии. Аналогичная ситуация сложилась и в отношении ОАО «Газпром». В связи с тем, что реформа ЖКХ не увязана с доходами основной массы населения, неплатежи населения за коммунальные услуги приблизились к 100 млрд руб.

В настоящее время около 65% предприятий жилищно-коммунального хозяйства убыточны. Их долги достигли астрономических величин, предел которых предсказать невозможно. Суммарная кредиторская задолженность составляет около 550 млрд руб., а суммарная дебиторская задолженность — около 500 млрд руб. Большинство предприятий отрасли уже не пытаются выбраться из долговой ямы.

Уровень заработной платы работников один из самых низких в реальном секторе экономики. Это вызывает значительную текучесть кадров, острую социальную напряженность в трудовых коллективах, локальные акции протеста трудящихся. Базовая ставка рабочего первого разряда составляет 60-70% от прожиточного минимума. Угрозу банкротства как работодатели, так и рабочие в основной своей массе воспринимают с покорной обреченностью.

Действующая система тарифного регулирования и социальной защиты не способствует доступности качественных и надежных услуг широким слоям населения. Она делает практически невозможным привлечение частных инвестиций в развитие коммунальной инфраструктуры городов.

В современных условиях возросло количество аварий и чрезвычайных ситуаций на объектах ЖКХ (до 200 тыс. в год), что сделало ЖКУ некачественными и небезопасными. Только в текущем отопительном периоде произошло более 30 крупных аварий, среди которых порывы магистральных труб тепло- и водоснабжения большого диаметра в Санкт-Петербурге, Москве, Московской области, Нижнем Новгороде, тувинском поселке Хову-Аксы, взрывы в котельных и жилых домах (Бронницы Раменского района Московской области), обрушения кровель (Новосибирск), возгорания электропроводки, нарушения в электро- и газоснабжении ряда населенных пунктов и т.д. При этом имелись человеческие жертвы. В Республике Татарстан, Самарской области, Свердловской области из-за порывов магистральных трубопроводов остались без теплоснабжения несколько сотен тысяч наших соотечественников.

Практика показывает, что при понижении температуры наружного воздуха всего до -20°C , а тем более при прохождении максимума нагрузок в системах энергоснабжения резко увеличивается количество отключений, повреждений, порывов сетей и других инцидентов, вплоть до крупных аварий, срок ликвидации последствий которых превышает 36 ч и более. Наиболее тяжелой в текущем году сложилась ситуация в поселке Хову-Аксы Республики Тыва, где от систем жизнеобеспечения были отключены 148 жилых домов, среди которых 78 многоквартирных домов, 1065 квартир, в которых проживает около 3 тысяч человек, 17 социальных объектов, множество объектов производственного и хозяйственно-бытового назначения. Подобное чрезвычайное происшествие произошло в п. Тикси Булунского района Республики Саха (Якутия), где вследствие остановки котельной было нарушено теплоснабжение в 42 домах, 1840 квартирах, где проживает 2671 человек (в 430 квартирах заморожены 608 стояков отопления и 123 стояка холодного водоснабжения, дальнейшей эксплуатации не подлежат 138 радиаторов системы отопления). Остались без тепла также 20 объектов соцкультбыта.

Таких примеров множество, несмотря на то что в статистику попадают только те аварии, которые приобрели широкую известность, оказались на каналах ТВ, в печатных СМИ или на контроле Минрегиона России в связи с очень продолжительным сроком ликвидации их последствий. Бывает так, что некоторые аварии, принесшие человеческие жертвы и огромные разрушения, не попадают в статистику, так как за 36 ч удается обеспечить население той или иной услугой через временные схемы или системы «кольцевания». Например, такие крупнейшие техногенные катастрофы в г. Москве, как порыв газопровода 10.05.2009 и порыв крупных водоводов в январе 2009 г. и сентябре 2010 г., отслуживших двойной нормативный срок, а также порыв теплотрассы в Санкт-Петербурге 27.10.2009 и водовода в 2010 г., с огромными материальными потерями для этих городов в статистической отчетности отсутствуют.

За последние годы аварийность на объектах ЖКХ, а также количество техногенных аварий с тяжелыми последствиями удвоились, возросло в 2-3 раза время ликвидации аварий. Это значит, что снизилась не только надежность, но и устойчивость работы систем жизнеобеспечения. При этом услуг жизнеобеспечения лишаются миллионы россиян. Как видим, риски остаться зимой без тепла, воды или света для значительной части населения весьма высоки. Аварийность на объектах ЖКХ уже рассматривается как угроза национальной безопасности страны.

Анализ показывает, что основными причинами аварийности в системах жизнеобеспечения являются: высокая степень износа (исчерпан ресурс) оборудования; недостатки эксплуатации и ошибки персонала; дефекты, допущенные при его ремонте; неисправности или отключение приборов безопасности и предохранительных устройств; нарушения водно-химического режима; использование непроектных видов топлива.

Данные о резком нарастании уровня аварийности за последние годы (в теплоснабжении до 250 аварий на 100 км сети, в водоснабжении до 70 на 100 км сети), а также об имеющемся износе основных фондов свидетельствуют о том, что критическая точка уже пройдена.

Наиболее рациональным режимом работы отрасли в условиях дефицита ресурсов является недопущение перехода за критическую точку, для чего как минимум ежегодно необходимо менять или ремонтировать 8-10% сетей. В противном случае для возвращения параметров надежности системы потребуются вложения средств, находящиеся примерно в квадратной зависимости от недоремонта и упущенного срока. Необходимы соответствующая подготовка и переподготовка кадров, повышение их квалификации.

По нашим расчетам, фактическая потребность в срочной замене тепловых сетей составляет 26,8 тыс. км (19% от их общей протяжен-



ности), водопроводных сетей — 176,5 тыс. км (33% от их общей протяженности), канализационных сетей — 52,5 тыс. км (30,4% от всей их протяженности). Для проведения этих работ, а также для строительства и модернизации котельных, насосных станций, центральных тепловых пунктов, гидротехнических сооружений в оптимальных ценах текущего года требуется 4 трлн руб. По оценкам экспертов, оптимальный объем финансовых средств, необходимых для нормативного обеспечения граждан ЖКУ, настоящего осуществления реформы и модернизации отрасли составляет 13-15 трлн руб.

Прохождение отопительного периода в концентрированном виде показывает, что производственный потенциал отрасли резко снижается. Об этом также свидетельствуют энергозатратные и отсталые технологии, некачественные услуги и высокие тарифы, крайняя степень изношенности жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры, дефицит финансовых средств и массовое банкротство предприятий. Усугубляют ситуацию небезопасные условия и организация труда, а также многочисленные аварии и техногенные катастрофы на объектах ЖКХ, которые зачастую сопровождаются человеческими жертвами, разрушениями, отключениями систем жизнеобеспечения населения страны. Дальнейшее пребывание отрасли в таком состоянии может привести к ограничению и резкому падению качества предоставляемых ЖКУ, невыполнению планов национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России», небезопасности людей в быту и на объектах ЖКХ, потере устойчивости, надежности функционирования систем

жизнеобеспечения, усилению протестных действий населения, повышению социального напряжения в обществе.

Серьезную озабоченность будущим ЖКХ выразил Президент РФ 23.11.2010 на заседании президиума Государственного совета в г. Сыктывкаре, где сказал, что дальнейшее игнорирование проблем модернизации ЖКХ приведет отрасль к катастрофе уже через 5-7 лет.

Все это требует смены парадигмы реформы и принятия новых неотложных мер по реформированию и модернизации жилищно-коммунального комплекса страны, поиску новых эффективных механизмов финансового оздоровления предприятий и привлечению в отрасль огромных финансовых средств. Ставка на частный бизнес, государственно-частное партнерство, зарубежные инвестиции не оправдала себя. В современных условиях, как показывает практика, необходимо сочетание существенной государственной финансовой поддержки, совершенствования кредитной политики в отношении предприятий ЖКХ, привлечения внебюджетных средств регионов, органов местного самоуправления, средств частного бизнеса и в последнюю очередь населения. Такие подходы продиктованы жизнью, обусловлены особенностью трансформационного периода развития российской экономики и общества. По этому поводу В.В.Путин сказал: «У нас, по сути, переходная экономика, политическая система еще в состоянии становления» [3].

Решение столь грандиозной задачи под силу только государству с активным гражданским обществом. Тем более что наше государство согласно Конституции является социальным. А ведь оно еще не выполнило свои обязательства по капитальному ремонту жилищного фонда, предусмотренные законом, передавая его в собственность граждан, как правило, в ветхом состоянии, возлагая на них бремя ответственности за надлежащее содержание того, что зачастую уже не подлежит восстановлению.

Однако современная финансово-бюджетная политика государства, реалии сегодняшнего дня показывают, что ожидать существенных перемен в финансовой поддержке реформы ЖКХ не приходится.

В официальных документах Минфина России отмечается, что в основу бюджетной политики на 2013 г. и на плановый период 2014 и 2015 гг. положены стратегические цели развития страны, сформулированные в указах Президента РФ от 07.05.2012, Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г., а также основные положения Бюджетного послания Президента РФ о бюджетной политике в 2013-2015 гг. Положения указов Президента РФ от 07.05.2012, направленные на решение неотложных проблем экономического и социального развития страны, должны рассматриваться

как определение приоритетных направлений политики, а вытекающие при их реализации расходные обязательства не должны создавать угрозу устойчивости бюджетной системы. Это означает, что для финансового обеспечения обозначенных в указах приоритетов необходимо пересмотреть и отказаться от неприоритетных расходных обязательств.

Анализ расходов новых федерального и консолидированного бюджетов на обеспечение граждан доступным и комфортным жильем показал, что перемен ни на среднесрочную перспективу, ни на долгосрочную не будет. Как всегда, жилищная и коммунальная сфера будет финансироваться по остаточному принципу.

Обратим внимание на новый бюджет 2013 г. и на плановый период 2014 и 2015 гг. Расходы федерального бюджета по 5-му разделу классификации расходов «Жилищно-коммунальное хозяйство» в 2013 г. предусмотрены в объеме 157,3 млрд руб. со снижением к 2015 г. до 114,2 млрд руб., что составит 0,8% расходов федерального бюджета. При этом распределение бюджетных ассигнований федерального бюджета по данному разделу характеризуются:

- жилищное хозяйство: 2012 г. — 103,7 млрд руб.; 2013 г. — 82,4 (79% к предыдущему году); 2014 г. — 51,6 (62%); 2015 г. — 58,7 (113% к предыдущему году);
- коммунальное хозяйство: 2012 г. — 28,7 млрд руб.; 2013 г. — 23,5 (82% к предыдущему году); 2014 г. — 10,3 (43,8%); 2015 г. — 9,8 (95% к предыдущему году);
- благоустройство: 2012 г. — 0,5 млрд руб.; 2013 г. — 0,1 млрд руб. (27,4% к предыдущему году), а на последующие годы финансирование вовсе не предусмотрено.

Расходы консолидированного бюджета по этому разделу составят в 2013 г. 1378,2 млрд руб. (2,1% от ВВП), а в 2015 г. — 1538,3 млрд руб. (1,9% ВВП).

Доля ЖКХ в общих расходах федерального бюджета за период 2008-2015 гг. в среднем составляет 0,7-1,7%, а в консолидированном бюджете субъектов РФ за этот же период — в среднем 12,0-13,7%.

В совокупности по новому бюджету ФЦП «Жилище» планируется профинансировать следующим образом: 2013 г. — 41,9 млрд руб. (79,6% к предыдущему году); 2014 г. — 40,9 млрд руб. (97,6%); 2015 г. — 41,1 млрд руб., так же недостаточно, как и в предыдущем году.

Другие жилищные программы будут профинансированы в 2013 г. — на 175,9 млрд руб. (80% к предыдущему году); в 2014 г. — 122,6 млрд руб. (69%); в 2015 г. — 37,5 млрд руб. (23% к предыдущему году).

Как видим, эта едва заметная тенденция на увеличение средств для финансирования мер государственной жилищной политики подтверждает устоявшийся застойный, стагнирующий подход — финансирование отрасли по «остаточному принципу».

В современных социально-экономических условиях развития Российской Федерации, которые характеризуются недостаточными рыночными отношениями, слабостью конкуренции, дефицитом финансовых средств, решение проблем отрасли требует определения новых приоритетных базовых направлений ее реформирования и новых приоритетных организационно-экономических механизмов их реализации, так как сегодня объять необъятное невозможно.

Весьма символично, что одним из первых актов избранного в 2012 г. Президента РФ стал указ, посвященный обеспечению граждан доступным, комфортным жильем и качественными услугами [4].

Глава государства и ранее уделял внимание этим вопросам. По его инициативе был принят национальный проект «Доступное и комфортное жилье — гражданам России», заработали жилищные федеральные целевые программы, Фонд содействия реформированию ЖКХ, осуществлялись другие мероприятия. К сожалению, в названном указе не конкретизируются приоритетные мероприятия как в части обеспечения населения доступным жильем и доступными ЖКУ, так и в части модернизации действующих систем жизнеобеспечения населения.

В конце 2012 г. распоряжением Правительства РФ от 30.11.2012 №2227-р была принята стратегически важная Государственная программа «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации». В программе одними из основных целей и приоритетных направлений реформирования жилищно-коммунальной сферы определены: создание рыночных конкурентных отношений, развитие частно-государственного партнерства, концессионных соглашений, перевод льгот и субсидий по оплате жилья и коммунальных услуг в денежную форму (монетизация льгот), реализация мер по повышению энергоэффективности. Эти приоритеты провозглашаются на протяжении всего периода реформирования отрасли. Однако позитивных результатов пока достичь не удалось.

С целью повышения качества и доступности услуг, модернизации основных фондов, обеспечения устойчивости, надежности и безопасности функционирования отрасли необходимо определение комплекса приоритетных мер ее развития по аналогии с «Основными направлениями деятельности Правительства РФ на период до 2018 года» (ОНДП), принятыми 30.01.2013 [5]. ОНДП сгруппированы по 10 ключевым направлениям развития страны, среди которых «Направление 6. Развитие инфраструктуры» и «Направление 7. Жилищная политика». Действуя в соответствии с этой логикой, целесообразно установить аналогичные ключевые направления развития жилищно-коммунальной сферы. Как показывает опыт и

наши исследования, такими направлениями должны быть:

1. Финансовое обеспечение нового этапа реформирования и модернизации отрасли: доступные, долгосрочные кредиты, инвестиции предприятиям ЖКХ под гарантии государства, в том числе с погашением процентных ставок; активное участие бизнеса и государственно-частное партнерство; увеличение объемов финансирования отрасли по подпрограмме «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры» ФЦП

Для ЦЕЛЕЙ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РОССИЯН
ДОСТУПНЫМ И КОМФОРТНЫМ
ЖИЛЬЕМ ЦЕЛЕСООБРАЗНО ЧАСТИЧНО
ИСПОЛЬЗОВАТЬ «ЗАМОРОЖЕННЫЕ»
СРЕДСТВА РЕЗЕРВНОГО ФОНДА И ФОНДА
НАЦИОНАЛЬНОГО БЛАГОСОСТОЯНИЯ.
В СУММЕ СЕГОДНЯ ОНИ СОСТАВЛЯЮТ
5,2 ТРЛН РУБ.

«Жилище»; бюджетного финансирования мероприятий по модернизации ЖКХ малых городов, а также по переселению граждан из ветхого и аварийного жилья, использование инвестиционно-инновационных проектов и др.

2. Совершенствование тарифной политики и социальной защиты малоимущих граждан при оплате ЖКУ.
3. Принятие первоочередных мер по улучшению жилищных условий граждан, строительству социального жилья.
4. Разработка с участием представителей гражданского общества новой Комплексной программы модернизации и обеспечения устойчивого функционирования ЖКХ РФ в современных условиях;
5. Повышение энергоэффективности и ресурсосбережения на всех этапах производства, поставки и потребления ЖКУ.
6. Создание условий для подготовки кадров, закреплению в отрасли высококвалифицированных специалистов, совершенствование социально-трудовых отношений.
7. Развитие «социальных факторов», предполагающих включение в процессы реформирования заинтересованных структур гражданского общества.
8. Повышение эффективности управления на всех уровнях, восстановление системы долгосрочного планирования, осуществление оптимизации производства услуг, развитие общественного контроля на системной основе, а также ответственности управляющих компаний, обеспечив прозрачность, раскрытие информации о

финансово-хозяйственных результатах их работы. Содействие созданию саморегулируемых организаций.

9. Совершенствование нормативно-правовой базы функционирования жилищно-коммунального комплекса. В этой связи принять федеральные законы «О жилищной политике Российской Федерации», «О финансовом оздоровлении организаций ЖКХ», «Об услугах и тарифах в жилищно-коммунальной сфере». Внести соответствующие изменения и дополнения в Федеральный закон от 21.07.2007 № 185 «О Фонде содействия реформированию ЖКХ», в Жилищный кодекс Российской Федерации, в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и др.
10. Осуществление полной инвентаризации всех объектов жилищно-коммунального комплекса и определение их рыночной стоимости. Порядок в учете имущества ЖКХ, мониторинг по определению их истинного состояния даст возможность разработать более точные планы и программы развития ЖКХ, определит объемы средств, необходимых для достижения целей модернизации отрасли. По данным Минрегиона России, выявлено 44 828 бесхозных объектов коммунальной инфраструктуры. В настоящее время проводятся мероприятия по их регистрации.

Оппоненты скажут, что в стране нет денег. Однако здесь дело в разумном их распределении и эффективном использовании. Напомним, что федеральный бюджет на ближайший период формируется в годовом объеме, превышающем 10 трлн руб., Фонд национального благосостояния и Резервный фонд к 2015 г. будут составлять 7,2 трлн руб., а золотовалютный запас страны на начало 2013 г. — 540 млрд долл. При этом 2/3 Резервного фонда не работает, законсервировано, а отток чистого капитала из России отдельно за 2011 и 2012 гг. находился в пределах 50 млрд долл. Огромные резервы финансовых средств находятся на счетах крупного бизнеса. Например, чистая прибыль «Газпрома» за 2012 г. составила около 1 трлн руб., а «Лукойла» и как минимум еще 10 компаний — в пределах 200–600 млрд руб. Депозиты на индивидуальных счетах граждан приблизились к 13 трлн руб.

В развитие приоритетных, базовых мер реформы необходимо сделать многое, в том числе разработать теоретические и методические основы производства, распределения, потребления, качества и доступности ЖКУ, тарифного регулирования, управления предприятиями, деятельности управляющих компаний,

капиталовложений в жилищно-коммунальное хозяйство страны, формирования социальных стандартов, социальной защиты малоимущих граждан при предоставлении им услуг ЖКХ, совершенствование информационных технологий и многое другое. Однако сегодня важно определить «золотое звено» в цепи реформ ЖКХ, которое стабилизирует отрасль и обеспечит ее дальнейшее развитие. На наш взгляд, это взвешенное кредитование предприятий ЖКХ, инвестиции под гарантии государства и повышение роли «социального фактора», в том числе и в контроле за эффективностью использования финансовых средств.

По нашему мнению, именно гражданская активность, всенародное обсуждение бюджета, ситуации в ЖКХ способствовали принятию новых решений Президентом и Правительством РФ в части увеличения объемов финансирования мероприятий, направленных на улучшение жилищных условий граждан. Значительные корректировки федерального бюджета происходили, что называется, «с колес», непосредственно во время заседания Государственной Думы РФ. В результате жилищно-коммунальная сфера дополнительно получила 125 млрд руб. Соответствующие дополнения и изменения были внесены в консолидированные бюджеты субъектов РФ.

Оптимистичными выглядят заявления премьер-министра Дмитрия Медведева, сделанные им во время заседания Правительства РФ 31.01.2013, когда обсуждались основные направления деятельности Правительства РФ на ближайшие 5 лет: «Правительство готово выделить 2,5 трлн руб. в рамках госпрограммы по жилищному строительству». К тому же принятие новой госпрограммы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» в рамках реализации мер Указа Президента РФ от 07.05.2013 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» предполагает ее финансирование на период 2013-2018 гг. в объеме около 2 трлн руб.

Положительная тенденция в государственной поддержке жилищно-коммунальной сферы не может не вызвать удовлетворения. Однако, как показывают наши исследования, обозначенные объемы ее дополнительного финансирования недостаточны. По нашему мнению, для целей обеспечения россиян доступным и комфортным жильем целесообразно частично использовать «замороженные» средства Резервного фонда и Фонда национального благосостояния. В сумме сегодня они составляют 5,2 трлн руб. [6].

Реальное социально-экономическое положение Российской Федерации, как отмечалось выше, не может дать гарантий полного финансового обеспечения программ развития жилищно-коммунальной сферы. Поэтому на-

ряду с уже названными мерами мы считаем необходимым расширять вовлечение частного бизнеса в данную сферу, совершенствовать кредитную политику под гарантии государства, развивать другие инновационные инвестиционные проекты, в том числе с привлечением личных средств граждан.

Достойное жилье, ЖКУ, удовлетворяющие самым взыскательным потребительским запросам 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. Вот цель, ради которой необходимы реформирование и модернизация ЖКХ страны, императив ее экономического развития.

К решительному повороту в сфере жилищной политики призывают и слова В.В.Путина, сказанные им в Послании Федеральному собранию: «Не может страна с такими резервами, накопленными за счет нефтегазовых доходов, мириться с тем, что миллионы ее граждан живут в трущобах». Хотелось бы, чтобы такое же понимание проблемы было у всех государственных служащих и чиновников органов местного самоуправления — участников реформирования и модернизации жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации.

1. Федеральный закон от 04.07.1991 № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов. 1992. № 1.
2. Российская газета. 2013. 5 февр.
3. Российская газета. 2013. 6 марта.
4. Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг».
5. Российская газета. 2013. 1 февр.
6. Российская газета. 2013. 18 февр.

Housing reform — 20 years: what are the results?

E.V. Agitaev, *Central Committee of the All-Russian Trade Union of workers of life-support*

Socio-economic situation of the Russian Federation may not give guarantees of full financial provision of programs of development of housing-communal sphere. The author proposes to expand the involvement of the private businesses in this sphere, to improve the credit policy under state guarantees and develop other innovative investment projects, including those involving the personal funds of citizens.

Key Words: *housing and communal services, modernization, tariffs, budget*

Corresponding address: evg-agitaev@rambler.ru