

УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИКОЙ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

УДК 332.8:338.49

И. В. ЗАПАТРИНА,
*доктор экономических наук,
ведущий научный сотрудник*
ГУ “Институт экономики и прогнозирования НАН Украины”,
Т. Б. ЛЕБЕДА,
*кандидат экономических наук,
ведущий научный сотрудник*
ГУ “Институт экономики и прогнозирования НАН Украины”

ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО: ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ

Проанализированы проблемы и результаты реформирования жилищно-коммунального хозяйства Украины за последние годы, в том числе при выполнении мероприятий, предусмотренных действующими общегосударственными и отраслевыми программами в этой сфере. Определены основные риски и сформулированы предложения по обеспечению успешной реализации программы реформирования жилищно-коммунального хозяйства.

Ключевые слова: государственная целевая программа, жилищно-коммунальное хозяйство, реформирование.

The problems and the results of a reformation of Ukraine's housing and communal facilities for recent years, including the realization of measures foreseen by the current national and sectoral programs in this branch, are analyzed. The main risks are determined, and some propositions concerning the support of a successful realization of the program of a reformation of the housing and communal facilities are presented.

Keywords: state's target program, housing and communal facilities, reformation.

Сегодня жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) Украины, несмотря на достаточно длительное и широкое обсуждение ситуации на всех уровнях, является одной из наиболее неэффективных сфер национальной экономики, которую почти не затронули процессы реформирования – и это в условиях, когда в Украине уже девятый год подряд реализуется Общегосударственная программа реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства¹ (далее – Программа). Проблемы ЖКХ касаются практически каждого рядового жителя страны – это и крайне низкое качество жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ), и постоянное загрязнение окружающей среды, и опасность возникновения аварийных ситуаций, в том числе с тяжелыми последствиями. Их нерешенность серьезно отражается на благосостоянии и уровне заболеваемости населения. В то же время более актуальной становится проблема увеличения себестоимости производства ЖКУ (при их

¹ В 2009 г. соответствующим законом была утверждена Общегосударственная программа реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства Украины на 2009–2014 гг. как новая редакция Общегосударственной программы реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства на 2004–2009 гг.

низком качестве) и, соответственно, роста тарифов, а также расходов государственного и местных бюджетов как попытки замедлить этот процесс. Поэтому применяются субсидирование стоимости природного газа для предприятий “Теплокоммунэнерго” и части стоимости ЖКУ для бедных слоев населения, а также покрытие разницы в тарифах в случае их утверждения на более низком уровне, чем реальные расходы на предоставление соответствующих услуг. Однако ситуация постоянно ухудшается, несмотря на определенные усилия профильного министерства (Минрегиона), органов местного самоуправления, профильных коммунальных предприятий. Поэтому можно констатировать, что сегодня в ЖКХ Украины переплелись чрезвычайно острые проблемы социального, технологического, экономического, законодательного и организационного характера².

В настоящее время каждый четвертый горожанин живет в помещениях, исчерпавших свой эксплуатационный ресурс. В стране сохраняется тенденция к увеличению аварийного и ветхого жилищного фонда (на уровне 0,7%). Централизованными системами водоотведения обеспечено лишь 5,6% населенных пунктов Украины. Изношенность основных фондов в системе водоснабжения составляет свыше 62%, 25% водопроводных очистных сооружений нуждаются в восстановлении, каждая пятая насосная станция отработала нормативный срок амортизации. Около 35% канализационных и более чем 37% водопроводных сетей находятся в аварийном или ветхом состоянии. Соответственно, утечки или неучтенные потери воды составляют свыше 40% отпущенного объема потребителям. Около 4,6 млн. граждан получают питьевую воду из местных источников с отклонениями от нормативных требований по физико-химическим показателям, для 2,5 млн. водоснабжение происходит по графику. Системы централизованного теплоснабжения обеспечивают потребность в тепле около 55% населения страны. При этом более 20% котельных эксплуатируются свыше 20 лет и имеют устаревшее малоэффективное оборудование, что приводит к значительным расходам топлива (на 20% выше, чем среднемировые) и высокому уровню загрязнения окружающей среды. Тепловые сети характеризуются низкой надежностью и неудовлетворительной теплоизоляцией, что обуславливает потерю более чем 11% реализуемой тепловой энергии; около 15% из них находятся в ветхом и аварийном состоянии.

Особую обеспокоенность вызывает постоянно ухудшающееся финансово-экономическое состояние предприятий ЖКХ. Так, по информации Минрегиона³, на 1 февраля 2012 г. их дебиторская задолженность составила 14,092 млрд. грн., кредиторская – 20,721 млрд. грн. Серьезность ситуации подтверждается тем, что приведенные суммы сопоставимы с объемом дефицита государственного бюджета, который в 2011 г. равнялся 23,557 млрд. грн. Дебиторско-кредиторская задолженность, несмотря на достаточно жесткие действия Правительства по обеспечению взаиморасчетов в сфере ЖКХ, особенно по природному газу, ничуть не уменьшается, а наоборот, только растет. Основная доля дебиторской задолженности приходится на задолженность населения, которая на 1 февраля 2012 г. составила 9,34 млрд. грн. (или 66%). Она из года в год увеличивается – и это при том, что тарифы для населения устанавливаются, как правило, на уровне, значительно более низком, чем реальная себестоимость услуг. Такая ситуация объясняется, с

² По данным Министерства регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины (<http://www.minregion.gov.ua>).

³ См: Официальный сайт Министерства регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины (<http://www.minregion.gov.ua>).

одной стороны, существенным ростом тарифов на ЖКУ за последние годы, с другой – недостаточной урегулированностью вопроса ответственности за неуплату (несвоевременную оплату) полученных услуг. Основная доля кредиторской задолженности коммунальных предприятий приходится на природный газ (на 1 февраля 2012 г. – 10,261 млрд. грн., или 50%) и все время увеличивается, даже несмотря на существенное субсидирование государством стоимости природного газа для предприятий “Теплокомунэнерго”, объем которого продолжает расти, ложась непомерным грузом на госбюджет.

Важно отметить, что характерной чертой современного ЖКХ Украины является то, что ни рост тарифов на ЖКУ, ни увеличение объемов бюджетного субсидирования на их возмещение, ни усилия соответствующих органов власти практически не сказываются на качестве предоставленных услуг и финансово-экономическом состоянии предприятий ЖКХ. Наоборот, несмотря на такие усилия, мы наблюдаем, с одной стороны, недовольство населения качеством и надежностью услуг и нагнетание социального напряжения из-за постоянного увеличения их стоимости, с другой – рост финансовой нагрузки на бюджеты, ухудшение финансовых возможностей предприятий ЖКХ, невозможность развивать жилищный фонд и коммунальную инфраструктуру.

В целом профильное министерство по вопросам ЖКХ определяет следующие ключевые проблемы ⁴:

- низкое качество ЖКУ;
- высокий уровень региональной дифференциации состояния обеспеченности и качества предоставления ЖКУ;
- изношенность основных фондов отрасли, устаревшие технологии и, как следствие, значительные потери воды, тепловой энергии и т. д., низкая энергоэффективность;
- несоответствие существующих инфраструктурных мощностей растущим требованиям и потребностям;
- высокий уровень монополизации сферы предоставления ЖКУ и слабая конкуренция в этом секторе;
- несовершенство нормативно-правового регулирования деятельности отрасли, прежде всего в сфере диверсификации поставщиков услуг;
- непрозрачность текущей деятельности предприятий ЖКХ и формирования цен и тарифов на услуги;
- неэффективная система управления, сближение между заказчиком и подрядчиком и одновременно разрыв между потребителем и заказчиком услуг;
- незавершенность приватизации жилищного фонда в части ассоциирования собственников жилья в объединения совладельцев многоквартирных домов (ОСМД).

Именно на решение отмеченных проблем и была направлена новая редакция Программы, с момента одобрения которой уже прошла почти половина отведенного срока. Хроническое ухудшение состояния отрасли ЖКХ, которое наблюдается на фоне реализации Программы, свидетельствует либо о невыполнении запланированных ею мероприятий (или выполнении их не в полном объеме, не-

⁴ См.: Информационно-аналитические материалы “Про підсумки роботи Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства у 2011 році та основні завдання на 2012 рік”. К., Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, 2012, 102 с.

своевременно и т. д.), либо о недостаточной результативности этих мероприятий, либо о существенных макроэкономических изменениях, требующих определенных управленческих решений. С учетом отмеченного актуальным является критический анализ результатов, достигнутых за период от начала реализации Программы до настоящего времени.

Цель этого исследования – проведение такого анализа, в частности, осуществление оценки сообразности Программы современной макроэкономической ситуации, определение основных угроз и рисков по ее выполнению в соответствии с указанными законом задачами, рассмотрение проблем, препятствующих реформированию отрасли, и разработка рекомендаций относительно совершенствования работы по проведению реформы.

Приведенный ниже анализ результатов выполнения Программы за 2009–2011 гг. является логическим продолжением осуществленного ранее аналогичного исследования за предыдущий период (2009–2010 гг.)⁵ и позволяет в некоторой степени определиться с перспективами общественных ожиданий от реформирования жилищно-коммунальной сферы.

Развитие государственного регулирования естественных монополий на рынке коммунальных услуг. Реализация этого направления является достаточно успешной. В соответствии с Законом Украины “О государственном регулировании в сфере коммунальных услуг” создана Национальная комиссия, которая должна внедрить независимое регулирование деятельности естественных монополий в сфере ЖКХ (в том числе относительно экономически обоснованного формирования тарифов). Принятие этого закона создает нормативно-правовую базу для введения прозрачных и понятных процедур установления тарифов на услуги по централизованному водо- и теплоснабжению, водоотведению, а также для отхода от популистских методов по формированию тарифов на местах. В то же время для реализации отмеченных задач новая Комиссия должна провести достаточно тщательную методологическую и нормативно-правовую работу по этим вопросам.

Формирование государственной жилищной политики, создание развитой конкурентной среды на рынке обслуживания жилья. Это направление, учитывая состояние жилищного фонда, огромные очереди на жилье и низкий уровень доходов граждан, является одним из важнейших в Программе. Между тем по состоянию на середину 2012 г. здесь почти ничего не сделано. Определенного внимания заслуживает презентация новой ипотечной программы, предусматривающей компенсацию существенной части процентной ставки за счет местного бюджета для граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий и являющихся платежеспособными. Однако вряд ли эта инициатива будет носить массовый характер, поскольку, по оценке ГУ “Институт экономики и прогнозирования НАН Украины”, осуществленной накануне кризиса, для 80% населения перспектив относительно обновления или улучшения жилищных условий не существует. Лишь 3% граждан могут покупать и строить жилье с любыми техническими, количественными и ценовыми характеристиками, для 7% – полностью доступно жилье в кредит. Финансово-экономический кризис еще больше обострил существующие проблемы, но других альтернатив их решения государством пока не предложено. Программа социального жилья (для социально незащищенных слоев

⁵ См.: Запатриана И., Лебеда Т. Реформирование жилищно-коммунального хозяйства в условиях макроэкономической нестабильности. “Экономика Украины” № 10, 2011, с. 16–29.

населения) вообще не работает и существует лишь на бумаге. Официального рынка арендного жилья в Украине нет.

Что касается обслуживания и управления жилищным фондом, следует отметить, что разрекламированная новая форма самоорганизации граждан в виде объединений совладельцев со статусом юридического лица, цель которой – решение коллективных жилищных проблем многоквартирных домов, оказалась малодейственной и неэффективной, ведь не были учтены менталитет наших жителей и правовая неопределенность целого круга сопутствующих проблем. Других механизмов самоорганизации населения для управления многоквартирными домами опять-таки не предложено.

Сегодня страна, как никогда, нуждается в современном Жилищном кодексе, который бы комплексно, системно и согласованно решил проблемы, существующие на рынке жилья в Украине. Именно поэтому одна из важнейших задач Программы в этой сфере – это подготовка закона об основах государственной жилищной политики ⁶, который должен был бы определить общие принципы и подходы к решению жилищной проблемы в Украине, а также к формированию современного рынка по обслуживанию жилья. Утвержденные подходы должны были стать правовой основой для дальнейшего развития законодательства в жилищной политике, создать условия для принятия Жилищного кодекса в виде системного, комплексного и современного документа. Однако этого не произошло: существующие нормативно-правовые наработки Минрегиона в сфере жилищной политики носят фрагментарный характер и не могут положительно повлиять на сложившуюся ситуацию.

Обеспечение безубыточного функционирования предприятий ЖКХ. Как уже отмечалось, по этому направлению результат отрицательный. По данным отраслевой статистической отчетности ⁷, на 1 января 2012 г. понесенные предприятиями убытки равнялись 2,6 млрд. грн. ⁸, в том числе “Теплокоммунэнерго” – 1028,3 млн. грн., водопроводно-канализационного хозяйства – 991,3 млн. грн. В течение 2011 г. объем убытков вырос более чем в 3,5 раза. Такая же негативная динамика присуща и дебиторско-кредиторской задолженности предприятий ЖКХ (за 2011 г. дебиторская увеличилась на 14,4%, кредиторская – на 22,3%). При этом рост дебиторской задолженности наблюдается по всем категориям потребителей: для государственных и местных бюджетных учреждений – почти в 2 раза, коммерческих потребителей и населения – приблизительно на 9%, что является, в частности, результатом низких темпов общего макроэкономического развития и существенного роста тарифов на фоне сокращения доходов и уровня платежеспособности всех категорий экономических агентов. Ситуация усложняется отсутствием надлежащего системного контроля и адекватной ответственности за несвоевременную оплату полученных ЖКУ и задержки в расчетах государства по социальным обязательствам (льготы, субсидии). Рост кредиторской задолженности предприятий ЖКХ происходит, в первую очередь, за счет неуплаты за энергоносители (60% всей задолженности; из них за природный газ – 45%, за электроэнергию – 15%).

⁶ См.: Проект Закона “Про основи державної житлової політики”, который был разработан профильным министерством в 2009 г. и отклонен Верховной Радой Украины.

⁷ См.: Информационно-аналитические материалы “Про підсумки роботи Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства у 2011 році та основні завдання на 2012 рік”.

⁸ Без учета ОАО “Киевводоканал” и АК “Киевэнерго”.

Техническое переоснащение, сокращение удельных расходов энергетических и материальных ресурсов, необходимых для производства (предоставления) ЖКУ, в том числе создание действенного и прозрачного механизма использования альтернативных источников энергии и видов топлива. Сегодня не секрет, что решение большинства проблем ЖКХ в нашей стране следует искать прежде всего путем энергосбережения через широкое привлечение инвестиций для внедрения современных технологий, модернизации производственных фондов и развития коммунальных сетей. Например, низкий (60–80%) коэффициент полезного действия значительного количества котельных (превысивших 20-летний срок эксплуатации) обуславливает большие потери топлива при производстве тепловой энергии. Неудовлетворительное техническое состояние большинства тепловых сетей приводит к существенным потерям тепла при его транспортировке: в отдельных случаях – до 30%. По выводам специалистов ⁹, в Украине термическое сопротивление (теплосберегающие свойства) стен и перекрытий в домах застройки 1960–1990 гг. в 2–4 раза ниже, чем мировые нормативные требования к странам с аналогичным климатом, и в 10–15 раз выше, чем запланировано в странах ЕС на 2030 г. Соответственно, потери тепла в домах составляют почти 50%, что ставит на повестку дня вопрос о неотложной термореновации зданий. Поэтому надлежащая реализация этого направления Программы, бесспорно, является определяющей для развития ЖКХ, особенно в условиях постоянного повышения цен на импортируемый природный газ. Следует отметить, что в 2011 г. наметились определенные положительные сдвиги в проведении мероприятий по энергосбережению, в первую очередь благодаря реализации Отраслевой программы энергоэффективности и энергосбережения в жилищно-коммунальном хозяйстве Украины на 2010–2014 гг. (табл. 1).

Таблица 1

Мероприятия по энергосбережению в ЖКХ, осуществленные в 2011 г.*

Сфера деятельности	Проведено мероприятий (млн. грн.)	% выполнения запланированных мероприятий	Объем экономии ТЭР (тыс. т у. п.)	% от запланированной экономии ТЭР	Экономический эффект (млн. грн.)
Тепловое хозяйство.....	833	60	52,88	103	175,6
Водопроводно-канализационное хозяйство.....	138	70	18,96	98	73,8
Жилищное хозяйство.....	71,2	90	51,8	55	10,4
Санитарная очистка и благоустройство.....	10	108	0,2	98	2,1
Внешнее освещение, цветное производство, промышленное.....	163,4	91,6	116,5	53,3	23,06
Всего.....	1215,6	–	240,34	–	284,96

* За счет всех источников финансирования.

Источник: Информационно-аналитические материалы “Про підсумки роботи Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства у 2011 році та основні завдання на 2012 рік”.

⁹ См.: Концепція Державної цільової програми модернізації та розвитку систем теплозабезпечення України на 2012–2022 рр. (<http://www.minregion.gov.ua>).

По данным НАК “Нафтогаз України”, в ЖКХ за 2011 г. потреблено на 1,3 млрд. м³ природного газа меньше, чем в предыдущем году. Однако, несмотря на определенные успехи, есть существенное недофинансирование запланированных мероприятий по энергосбережению, соответственно, получены низкие показатели эффективности.

Следует также отметить, что важным достижением 2011 г. с точки зрения нормативно-правового обеспечения процессов технической модернизации в сфере ЖКХ стала разработка проекта Концепции Государственной целевой программы модернизации и развития систем теплообеспечения Украины на 2012–2022 гг., направленной на уменьшение энергоемкости производства, в частности, по природному газу. В то же время в этой сфере остались достаточно важные проблемы, которые сегодня являются существенными ограничивающими факторами развития процессов обновления, модернизации и реформирования отрасли ЖКХ. На наш взгляд, в первую очередь, это неэффективная тарифная политика и низкая доступность инвестиций.

Одна из задач данного исследования – анализ причин невыполнения индикаторов реализации Программы, в частности, связанных с финансированием ее и общих бюджетных программ в сфере ЖКХ. В 2011 г. было запланировано использовать 5988 млн. грн.: 6,5 млн. грн. – на нормативно-правовое и научно-техническое обеспечение (на разработку 29 нормативных актов в сфере ЖКХ); 5977 млн. грн. – на техническое переоснащение ЖКХ и сокращение удельных показателей использования материальных и энергоресурсов на производство ЖКУ (табл. 2 и 3).

Таблица 2

Финансирование Общегосударственной программы реформирования и развития ЖКХ в 2011 г. *

Предусмотренные Программой задачи и мероприятия	Предусмотренные Программой средства (млн. грн.)	Программы, предусмотренные бюджетом на 2011 г.	Предусмотренные бюджетом средства (млн. грн.)	Использовано от предусмотренных бюджетом средств (%)
Нормативно-правовое и техническое обеспечение	6,5	“Прикладные научные и научно-технические разработки”	***	***
Техническое переоснащение ЖКХ, сокращение удельных показателей использования энергетических и материальных ресурсов на производство (предоставление) ЖКУ	5977			
В том числе на содействие разработке и реализации пилотных (инновационных) проектов в сфере ЖКХ	285,8	“Реализация пилотных проектов в сфере ЖКХ” **	100 (35% предусмотренных Программой)	45 (15,7% предусмотренных Программой)

Окончание таблицы 2

Привлечение инвестиций и сотрудничество с международными финансовыми учреждениями и донорскими организациями	2	–	–	–
Обеспечение широкой общественной поддержки государственной политики реформирования и развития ЖКХ	2	–	–	–
Создание системы эффективного управления жильем и предприятиями ЖКХ, развитие системы государственного регулирования естественных монополий в сфере производства и предоставления ЖКУ	0,5	–	–	–
Всего	5988		100 (1,67% предусмотренных Программой)	45 (0,75% предусмотренных Программой)

* В большинстве областей Украины в 2011 г. финансирование мероприятий Программы осуществлялось также из местных бюджетов и других источников финансирования.

** Средства на выполнение других мероприятий Программы Государственным бюджетом Украины на 2011 г. не предусматривались.

*** Информация в открытых источниках отсутствует.

Источник: Загальнодержавна програма реформування та розвитку житлово-комунального господарства України на 2009–2014 рр. Інформація Міністерства регіонального розвитку України (http://www.minregion.gov.ua).

Таблица 3

Финансирование бюджетных программ в сфере ЖКХ в 2011 г.

(млн. грн.)

Программы, предусмотренные бюджетом на 2011 г.	Предусмотренные бюджетом средства	Перечислено из бюджета	Использовано средств
“Питьевая вода Украины”	400	264,7 (66% предусмотренных бюджетной программой)	154,4 * (35,5% предусмотренных бюджетной программой)
“Реконструкция и строительство централизованных систем водотока”	400	20 + 0,26 + 183,97 = 204,23 (51% предусмотренных бюджетной программой)	17,36 + 0,26 + 12,97 = 30,59 (7,6% предусмотренных бюджетной программой)

* В связи с ограниченным ресурсом средств часть платежей по незащищенным расходам в декабре 2011 г. не была проведена (часть средств была возвращена в доходную часть госбюджета).

Источник: Загальнодержавна програма “Питна вода України” на 2006–2020 рр. Інформація Міністерства регіонального розвитку України (http://www.minregion.gov.ua).

Анализ данных говорит о том, что запланированные мероприятия финансируются из государственного бюджета на неудовлетворительном уровне. При таких условиях нельзя ожидать достижения запланированных результатов реформирования и развития в сфере ЖКХ. Поэтому негативные процессы на этом рынке активно развиваются. Например, есть тенденция к увеличению аварийного и ветхого жилищного фонда: так, за 2011 г. по сравнению с 2010 г. количество таких домов выросло на 3,2% и составило 19,2% (при запланированном уменьшении до 13,5%). Продолжает ухудшаться финансовое состояние предприятий ЖКХ, основной причиной чего стало, кроме прочего, невыполнение задач Программы относительно уровня возмещения расходов операционной деятельности (требование 100-процентного возмещения экономически обоснованных расходов предприятий ЖКХ определяется действующим законодательством) и оплаты населением полученных ЖКУ. На 1 января 2012 г. около 10% населения не оплатили полученные услуги по централизованному водоотведению, водо- и теплоснабжению (по плану на 2011 г., процент таких должников должен был сократиться до 5–6%), а около 12% – не рассчитались за содержание домов и придомовых территорий (по плану, количество таких должников в 2011 г. должно было составить 2%).

Уровень расчетов за полученные услуги непосредственно влияет на финансовое состояние предприятий ЖКХ. Относительно возмещения экономически обоснованных расходов операционной деятельности, по плану на конец 2011 г., оно должно было достичь 100%. Фактически же в централизованном водоснабжении и водоотведении оно составило 85,1%, теплоснабжении – 73,4%, содержанию домов и придомовых территорий – 80,5%. То есть соответствующие предприятия ЖКХ в результате своей основной деятельности априори теряют 15–27% средств за счет производства (предоставления) соответствующих услуг. На наш взгляд, такая ситуация является достаточно угрожающей с точки зрения обеспечения основной деятельности – из-за хронического вымывания оборотных средств, которое может привести к полному ее прекращению и банкротству предприятий ЖКХ с непредсказуемыми последствиями.

Существенно превышают запланированные и показатели удельных расходов электроэнергии на производство услуг по водообеспечению и очистке стоков, причем энергоемкость водоснабжения имеет выраженную тенденцию к росту (в 2011 г. по сравнению с 2010 г. – 47%).

В то же время следует отметить, что благодаря усилиям профильного министерства, а также жесткой политике Правительства относительно расчетов за природный газ на фоне ожидаемого увеличения цены последнего, в 2011 г. удалось существенно уменьшить удельные расходы условного топлива на отпуск тепла – и не только выполнить поставленную Программой задачу, но и превысить ее на 14,8%.

На наш взгляд, все позитивные достижения являются результатом:

а) регулирующих мероприятий государства по существенному усилению платежной дисциплины;

б) усилий профильного министерства по развитию нормативно-правовой базы в сфере теплоснабжения, активизации процессов стратегического планирования и привлечения инвестиций, налаживания действенного контроля над деятельностью предприятий “Теплокомунэнерго”, широкого освещения проблем теплообеспечения в СМИ и электронном информационном пространстве. Отдельно следует отметить активные действия министерства по обеспечению разработки

(и согласованию) программ модернизации систем и схем теплоснабжения населенных пунктов, установления и введения порядка использования средств госбюджета, которые направляются, в соответствии с Программой, на модернизацию коммунальной теплоэнергетики – исключительно в проекты, предусматривающие сокращение потребления природного газа;

в) действий самих предприятий по повышению собственной институциональной состоятельности путем обучения персонала, разработки стратегических планов развития, бизнес-планов конкретных инвестиционных проектов, активизации усилий по поиску инвестиций, участия в международных проектах.

К сожалению, не выполнен план по такому важному направлению, как создание прозрачной системы учета и контроля над потреблением воды и тепловой энергии, что является важной предпосылкой реформирования отрасли. По состоянию на начало 2012 г. только 1/3 домов была оборудована приборами учета и регулирования (вместо запланированных 62,6% по холодной воде и 42,2% по теплу). Поэтому есть реальные риски по решению этой проблемы до конца выполнения Программы. Сохранение такой ситуации является существенным ограничительным фактором реформирования и модернизации отрасли ЖКХ.

Недостаточным остается уровень развития конкурентной среды на рынке услуг по обслуживанию жилищного фонда, где существует монополия коммунальных ЖЭКов. Возможности собственников жилых домов по осуществлению оптимального выбора среди исполнителей услуг весьма ограничены. На начальной стадии сегодня находится процесс введения института управителей многоквартирных домов и управляющих жилищным фондом компаний. На наш взгляд, особая регулирующая роль по активизации этого процесса не требует каких-либо значительных финансовых расходов со стороны бюджета и должна принадлежать государству.

На начало 2012 г. доля предприятий водопроводно-канализационного хозяйства, которые разработали и реализуют стратегические планы развития, составила 39,1%, предприятий теплоснабжения – 41,4, то есть лишь около 40% отмеченных предприятий имеют план действий на перспективу. По нашему мнению, отсутствие стратегических планов развития большинства предприятий ЖКХ на сегодня является чрезвычайно серьезным риском для успешного реформирования жилищно-коммунальной сферы. Главное, что исправление существующего положения не требует бюджетных расходов, но зато это важный момент в государственном регулировании деятельности предприятий ЖКХ. Необходимость стратегического планирования подчеркивается, кроме прочего, еще и тем, что его важной составляющей является инвестиционное планирование: ведь должным образом спланированный и реализованный план инвестиций – это залог успешной работы предприятия в будущем.

Проведенное исследование дает возможность сделать следующие выводы.

1. Основные угрозы для реализации Общегосударственной программы реформирования и развития ЖКХ сегодня – это отсутствие системных комплексных подходов к реализации запланированных в ней мероприятий, а также популистские настроения в обществе в условиях постоянных избирательных кампаний и борьбы политиков за голоса электората.

2. Остается актуальным вопрос систематизации законодательства, которое регулирует деятельность в жилищно-коммунальной сфере, – в плане его упрощения, дерегуляции и освобождения от существующих противоречий, что дало бы

возможность использовать частный бизнес, сделав ЖКХ инвестиционно привлекательным, и начать масштабную модернизацию его инфраструктуры.

3. Важный фактор реализации программы реформирования ЖКХ – привлечение к участию в этом процессе общества (институтов гражданского общества, научных учреждений, частного бизнеса и непосредственно населения). В течение всего периода реформирования государство пренебрегало вопросами организации широкого общественного обсуждения проблем отрасли – ни разу не предусматривалось использовать на это средства, хотя такая статья расходов есть в Общегосударственной программе реформирования. Если государство не изменит свою позицию и не сосредоточит внимание на этой задаче, получить общественную поддержку для выполнения реформ будет невозможно.

4. Самыми существенными направлениями, которым почти не уделялось внимание в течение реформирования ЖКХ, являются вопросы создания новой жилищной политики и механизмов ее реализации, а также системы финансового обеспечения деятельности субъектов рынка ЖКХ, в частности, относительно тарифной политики и бюджетной поддержки. Отмеченные вопросы должны быть тщательно отработаны учеными и практиками с учетом их чрезвычайного значения для модернизации жилищно-коммунальной инфраструктуры на принципах энергоэффективности и для обеспечения финансовой устойчивости государственного бюджета.

5. Поскольку вопрос совершенствования тарифной политики в жилищно-коммунальной сфере является очень сложным, а проблемы, которые необходимо решить для приведения цен и тарифов на ЖКУ к экономически обоснованному уровню, в соответствии с требованиями МВФ, глубинными и требующими применения системного подхода, мы планируем в дальнейшем более детально рассмотреть возможность решения этой задачи.

6. Относительно самой Программы реформирования ЖКХ отметим, что объективную оценку эффективности и результативности предусмотренных ею мероприятий нельзя осуществить из-за ее ненадлежащего финансирования (существенное недофинансирование или полное его отсутствие для отдельных направлений, распыленность финансовых средств ради финансирования одних и тех же мероприятий по разным бюджетным программам). Такой подход сводит на нет выполнение Программы, лишает ее системности и завершенности.

Отмеченные моменты требуют пересмотра вопросов подготовки и утверждения государственных целевых и, соответственно, бюджетных программ, повышения их результативности и отказа от их декларативности. Принимая во внимание то, что до завершения реформирования осталось 2 года, Правительство должно активизировать свои усилия.

Статья поступила в редакцию 8 июня 2012 г.