

УДК 643

DOI: 10.34670/AR.2021.70.79.008

Реформа ЖКХ: предпосылки, основные направления и перспективы

Клименкова Мария Сергеевна

Кандидат экономических наук,
доцент кафедры управления инновациями,
МИРЭА – Российский технологический университет,
119454, Российская Федерация, Москва, просп. Вернадского, 78;
e-mail: klimenkova_m_s@mail.ru

Аннотация

Реформа ЖКХ, берущая свое начало еще в конце XX в., в настоящее время переживает трансформации, обусловленные задачами России в условиях современной рыночной экономики. На сегодняшний день решение вопросов жилищно-коммунальной сферы происходит не только на уровне государства и органов местного самоуправления, оно предполагает активное участие собственников многоквартирных домов. В статье на базе историко-генетического анализа рассмотрены этапы реформирования сферы ЖКХ в России, обозначены актуальные направления преобразований на современном этапе, выявлены перспективы, ожидающие сферу ЖКХ в ближайшем будущем. Указывается на то, что реформирование в сфере ЖКХ, представляющее собой длительный процесс, занявший не одно десятилетие, имеет определенные успехи и позволяет включить данный «убыточный» сектор в рыночные отношения. Поэтапное решение проблем, возникающих в данной отрасли, свидетельствует о том, что государство в дальнейшем будет продолжать линию ее реформирования. При этом доля участия граждан в решении проблем ЖКХ, вероятно, будет иметь тенденцию к увеличению.

Для цитирования в научных исследованиях

Клименкова М.С. Реформа ЖКХ: предпосылки, основные направления и перспективы // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2021. Том 11. № 1А. С. 76-82. DOI: 10.34670/AR.2021.70.79.008

Ключевые слова

Реформа ЖКХ, жилищно-коммунальное хозяйство, аварийное жилье, Фонд капитального ремонта, износ жилищного комплекса.

Введение

Современные показатели социально-экономического развития страны диктуют насущную необходимость в наращивании динамики курса реформ. Нельзя забывать, что модернизация экономики является комплексным процессом, охватывающим как технологические, так и организационные преобразования [Клименкова, 2011, www]. Это касается, безусловно, и сферы ЖКХ. Реформирование системы ЖКХ является не только достаточно острой социально-экономической проблемой, но и одним из наиболее приоритетных направлений развития субъектов РФ. Это объясняется в первую очередь значимостью данной сферы для каждого жителя России и населения в целом, так как степень ее развитости является одним из маркеров жизненного уровня граждан в целом по стране. В свою очередь, достижение стабильности в области ЖКХ является приоритетной задачей, от успешного решения которой на государственном уровне зависит устойчивость жилищно-коммунальной системы в РФ.

Основная часть

В широком смысле предпосылки реформирования в сфере ЖКХ определяются кризисным состоянием данной отрасли с момента проведения кардинальных преобразований в данной сфере, которые берут свое начало еще в 1990-х гг. К настоящему времени в собственности граждан РФ находится свыше 70% жилищного фонда. Однако статистика строительства жилья подтверждает превышение количества жилых объектов над численностью нуждающихся семей: доступность квартир продолжает оставаться на довольно низком уровне. По данному показателю в 2020 г. Россия находится только на 32-м месте в мире [Жилищные условия..., www].

Конкретизация основных предпосылок реформы ЖКХ позволяет заключить, что необходимость ее проведения обусловлена в первую очередь фактическим износом основных фондов ЖКХ страны. Так, на пресс-конференции В.В. Путина 26 марта 2020 г. замглавы ведомства Минстроя М. Егоров сообщил, что износ сетей по стране составляет в среднем 58% при их общей протяженности свыше 900 000 км. По мнению чиновника, значимой проблемой в стране является то, что износ фондов происходит гораздо быстрее, нежели осуществляется их замена. При этом коммунальную систему М. Егоров сравнивал со здоровьем человека, для которого профилактика всегда является лучшим вариантом, нежели лечение [Минстрой..., www].

Второй предпосылкой реформы ЖКХ является сокращение на треть государственного финансирования предприятий ЖКХ во время кардинальных реформ в данной сфере, которые проводились еще в 1990-х гг. Как следствие, примерно 60% предприятий данной отрасли к началу XXI в. оказались убыточными, а около 35 тысяч обанкротились [Кошман, 2004, 3].

Третьей предпосылкой следует признать увеличение задолженности по оплате коммунальных услуг как со стороны граждан, так и со стороны бюджетных учреждений, что, в свою очередь, объясняется стремительным нарастанием доли платежей, связанных с жилищно-коммунальной сферой. Наконец, четвертой причиной являются повышенная расходность предприятий ЖКХ и нехватка дополнительных стимулов для покрытия их ресурсных затрат.

Как уже отмечалось выше, реформе в сфере ЖКХ было положено начало еще в прошлом веке, когда вступил в действие в настоящее время уже утративший силу Указ Президента РФ от 28 апреля 1997 г. № 425. В данном документе отмечалось, что единственным способом

преодоления негативных последствий работы коммунальной инфраструктуры является «изменение системы финансирования, т. е. переход от бюджетного дотирования к оплате в полном объеме жилищно-коммунальных услуг потребителями при условии обеспечения социальной защиты малообеспеченных семей и экономического стимулирования улучшения качества обслуживания». В дальнейшем был издан ряд нормативно-правовых актов, целью которых была корректировка такого хода реформы ЖКХ. К их числу следует отнести Постановление Правительства РФ от 20 декабря 1997 г. № 1613, введение федеральных стандартов перехода на новые тарифы ЖКХ на основании финансовых возможностей населения, а также в соответствии с экономической политикой страны в 2003-2004 гг. и т. д.

Несмотря на вышеуказанный комплекс мер, направленный на реформирование сферы ЖКХ, в настоящее время данный процесс продолжает развиваться, что обусловлено сложностью жилищно-коммунальной сферы экономики РФ.

Актуальные направления реформирования ЖКХ можно условно разделить на две основные группы: переселение граждан из аварийного жилья и фонд капитального ремонта.

Государство озаботилось проблемой переселения граждан из аварийного жилья еще в начале XXI в., когда была введена в действие программа «Жилище», реализация которой была рассчитана на период с 2002 по 2010 г. [Михеева, 2011, www]. Данная программа фактически так и не получила завершения из-за сложности процесса. Кроме того, цели программы были довольно расплывчатыми: предполагалось комплексно решить проблемы перехода к устойчивому функционированию и развитию сферы ЖКХ, что, в свою очередь, позволило бы решить «жилищную» проблему, сделав приобретение недвижимости более доступным для граждан, а условия ее эксплуатации поднять на более современный уровень требований комфортности и безопасности. Безусловно, достижение цели программы было возможно только в рамках длительного периода. Не случайно она была продлена с 2015 по 2020 г. Реализация программы призвана была обеспечить достижение к 2020 г. ввода 6,42 млн квадратных метров в рамках мероприятий по стимулированию жилищного строительства на территории субъектов РФ, а также улучшение жилищных условий 215,24 тыс. семей «в совокупности по всем мероприятиям Программы» (см. Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2010 г. № 1050).

Для признания жилья аварийным, что позволяет жильцам претендовать на улучшение жилищных условий, необходимо его соответствие ряду оснований, содержащихся в законе. Это наличие деформации фундамента дома, отсутствие необходимых в жилище коммуникаций, окон, подключения к центральной системе отопления, расположение дома на территории с высоким уровнем токсичных веществ (см. Постановление Правительства РФ от 28 января 2006 г. № 47). При этом в жилище могут быть иные условия, затрудняющие его нормальную эксплуатацию, вследствие чего в настоящее время переселение граждан из аварийного жилья продолжается, а законодательство в данной отрасли в дальнейшем, вероятно, вновь будет подвергаться изменениям.

Вторым ведущим направлением в рамках реформы ЖКХ является фонд капитального ремонта. Значимость формирования данного фонда определяется согласно ст. 36 Жилищного кодекса РФ, а также в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 13 августа 2006 г. № 491. Положения законодательства свидетельствуют о том, что многоквартирный дом находится в общей собственности жильцов, которые, таким образом, владеют домом в целом, а не только своей квартирой. Из этого следует, что своевременное проведение капитального ремонта дома является задачей, возложенной на плечи собственников жилья в многоквартирном

доме.

При этом главной проблемой (в первую очередь новых жильцов) является критическое состояние домов вследствие того, что на протяжении длительного периода времени владельцами жилых помещений ремонт здесь не производился. Это объяснялось отсутствием достаточно крупных сумм, требующихся на ремонт дома. Кроме того, у большинства жильцов отсутствуют желание и необходимые умения для самостоятельной организации управления многоквартирным домом.

Для решения проблемы капитального ремонта еще в 2007 г. был создан Фонд содействия реформированию ЖКХ. С 2014 г. в компетенцию собственников жилья начала входить обязанность по формированию фонда капитального ремонта. Благодаря данным накоплениям они получили возможность в случае необходимости отремонтировать многоквартирный дом. При этом получение помощи со стороны государства либо соответствующих органов самоуправления, действующих на местном уровне, возможно только в рамках условий, определенных законодательно. Указанные меры являются гарантией осуществления капитального ремонта в необходимые сроки, чем в конечном счете и обеспечивается безопасное проживание жильцов в конкретном строении.

Принимая во внимания тот факт, что сектор ЖКХ продолжает оставаться малоэффективным, страдающим от непродуктивных трат средств госбюджета и эффективных инструментов управления, с 2010 г. в России был запущен проект «Реформа ЖКХ», в осуществлении которого были задействованы органы государственной власти (государственные жилищные инспекции), а также органы местного самоуправления [Реформа ЖКХ..., www].

Начало проекту было положено с момента заключения между Правительством РФ и Всемирным банком соглашения о реализации соответствующей программы. Ответственность за осуществление мероприятий нес Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, который был создан 21 июля 2007 г. [Официальный сайт..., www]. Основными целями реализации данного проекта были стимулирование процессов формирования действенных методов по управлению жилищным фондом и достижение перехода на использование технологий, позволяющих экономить ресурсы. На начальном этапе проекта в нем принимали участие 14 городов, подразделенных на «основные» (Братск, Волжский, Иваново, Набережные Челны, Нефтеюганск, Новокуйбышевск, Оренбург, Саранск, Тула, Чебоксары) и «резервные» (Архангельск, Димитровград, Пятигорск и Череповец) [Реформа ЖКХ..., www].

Реализация проекта «Реформа ЖКХ» проходила в два этапа. В рамках первого (институционального) этапа реформирование системы ЖКХ осуществлялось на средства государственного бюджета при технической поддержке экспертов, оплата труда которых производилась из средств, выделенных на осуществление проекта. В рамках второго (инвестиционного) этапа осуществлялось генерирование потоков инвестиций, которыми обеспечивалось осуществление проекта, прежде всего в зависимости от инвестиционного плана, который действовал в каждом конкретном городе.

Реализация программы продемонстрировала значительное повышение качества предоставляемых услуг в области ЖКХ на территории всех 14 городов. В частности, в Набережных Челнах существенно снижена степень аварийности коллекторов, достигнуто водоотведение стоков города без перебоев за счет реконструкции разводящих сетей водоснабжения и напорных коллекторов двух канализационно-насосных станций. В

Нефтеюганские тепловые сети были подвергнуты реконструкции, за счет чего удалось существенно снизить теплопотери и добиться сокращения уровня аварийности сетей [Там же].

Цели проекта «Реформа ЖКХ в России» предполагали работу по ряду направлений, которые позволяют также обозначить перспективы реформирования в сфере ЖКХ. К их числу следует отнести полный перевод коммунального сектора на рыночные отношения, повышение процента участия в нем представителей бизнеса, стимулирование конкуренции и устранение монополизации в данной сфере, повышение качества оказываемых коммунальных услуг, обновление фонда ЖКХ, в том числе за счет проведения капитального ремонта, введение технологий энергосбережения и повышение личной ответственности граждан за содержание многоквартирных домов при сохранении поддержки со стороны государства.

Заключение

Реформирование в сфере ЖКХ, представляющее собой длительный процесс, занявший не одно десятилетие, имеет определенные успехи и позволяет включить данный «убыточный» сектор в рыночные отношения. Поэтапное решение проблем, возникающих в данной отрасли, свидетельствует о том, что государство в дальнейшем будет продолжать линию ее реформирования. При этом доля участия граждан в решении проблем ЖКХ, вероятно, будет иметь тенденцию к увеличению.

Библиография

1. Жилищные условия населения России. URL: <https://otel-ostrovok.ru/moskva-i-mo/naselenie-zhilof-fond.html>
2. Жилищный кодекс Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22.12.2004; одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 24.12.2004. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51057/
3. Клименкова М.С. Роль и место малых предприятий в модернизации экономики // Управление экономическими системами. 2011. № 2. URL: <http://uecs.ru/uecs-26-262010/item/323-2011-03-25-10-26-45>
4. Кошман Н. Предоставлять услуги ЖКХ на современном уровне // ЖКХ. 2004. № 3-1.
5. Минстрой сообщил об износе коммунальных сетей в стране на 58%. URL: <https://www.interfax.ru/business/700998>
6. Михеева З.А. К вопросу о реализации федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 4. URL: <https://vgmu.hse.ru/data/2012/06/27/1255852247/Михеева%20168-175.pdf>
7. О Программе демонополизации и развития конкуренции на рынке жилищно-коммунальных услуг на 1998-1999 годы: постановление Правительства РФ от 20.12.1997 № 1613. URL: <https://base.garant.ru/12106620/>
8. О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации: указ Президента РФ от 28.04.1997 № 425. URL: <http://docs.cntd.ru/document/9050190>
9. О федеральной целевой программе «Жилище» на 2015-2020 годы: постановление Правительства РФ от 17.12.2010 № 1050. URL: <https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/17-upr/Текст%20документа.pdf>
10. Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции: постановление Правительства РФ от 28.01.2006 № 47. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_58136/a7be037bb7fcb842b81788d085c4f43e6ba90c10/
11. Об утверждении Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме и Правил изменения размера платы за содержание жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность: постановление Правительства РФ от 13.08.2006 № 491. URL: <https://base.garant.ru/12148944/>
12. Официальный сайт Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства. URL: <https://fondgkh.ru>
13. Реформа ЖКХ: история запуска программы и тенденции развития. URL: <https://vgkh.ru/articles/reforma-zhkh/>

The reform of housing and utilities services: preconditions, the main directions and prospects

Mariya S. Klimenkova

PhD in Economics,
Associate Professor at the Department of innovation management,
MIREA – Russian Technological University,
119454, 78 Vernadskogo av., Moscow, Russian Federation;
e-mail: klimenkova_m_s@mail.ru

Abstract

The reform of housing and utilities services, which began at the end of the 20th century, is currently undergoing transformations due to the tasks of the Russian Federation in the conditions of the modern market economy. Today, the solution of problems in the housing and utilities sphere occurs not only at the level of the state and local authorities, but also involves the active participation of the owners of apartment buildings. The article considers the stages of reforming the housing and utilities services sector in the Russian Federation on the basis of historical and genetic analysis, outlines the current directions in reforms at the present stage, and identifies the prospects for the housing and utilities services sector in the near future. The author of the article points out that the reform in the housing and utilities sector, which is a long process that has taken more than one decade, has some success and allows us to include this "unprofitable" sector in market relations. The step-by-step solution of the problems that arise in this industry indicates that the state will continue to reform it in the future. The share of citizens' participation in solving problems in the housing and utilities sector is likely to increase.

For citation

Klimenkova M.S. (2021) Reforma ZhKKh: predposylki, osnovnye napravleniya i perspektivy [The reform of housing and utilities services: preconditions, the main directions and prospects]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 11 (1A), pp. 76-82. DOI: 10.34670/AR.2021.70.79.008

Keywords

Reform of housing and utilities services, housing and utilities services, substandard housing, Capital Repair Fund, deterioration of the housing complex.

References

1. Klimenkova M.S. (2011) Rol' i mesto mal'kh predpriyatii v modernizatsii ekonomiki [The role and place of small enterprises in the modernization of the economy]. *Upravlenie ekonomicheskimi sistemami* [Managing economic systems], 2. Available at: <http://uecs.ru/uecs-26-262010/item/323-2011-03-25-10-26-45> [Accessed 18/12/20].
2. Koshman N. (2004) Predostavlyat' uslugi ZhKKh na sovremennom urovne [Providing housing and utilities services at the modern level]. *ZhKKh* [Housing and utilities], 3-1.
3. Mikheeva Z.A. (2011) K voprosu o realizatsii federal'noi tselevoi programmy "Zhilishche" na 2002-2010 gody [On the implementation of the federal target program "Housing" for 2002-2010]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* [Public administration issues], 4. Available at: <https://vgmu.hse.ru/data/2012/06/27/1255852247/Михеева%20168-175.pdf> [Accessed 18/12/20].

4. *Minstroj soobshchil ob iznose kommunal'nykh setei v strane na 58%* [The Ministry of Construction, Housing and Utilities of the Russian Federation reported the deterioration of utility networks in the country by 58%]. Available at: <https://www.interfax.ru/business/700998> [Accessed 18/12/20].
5. *O federal'noi tselevoi programme "Zhilishche" na 2015-2020 gody: postanovlenie Pravitel'stva RF ot 17.12.2010 № 1050* [On the federal target program "Housing" for 2015-2020: Decree of the Russian Government No. 1050 of December 17, 2010]. Available at: <https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/17-upr/Текст%20документа.pdf> [Accessed 18/12/20].
6. *O Programme demonopolizatsii i razvitiya konkurentsii na rynke zhilishchno-kommunal'nykh uslug na 1998-1999 gody: postanovlenie Pravitel'stva RF ot 20.12.1997 № 1613* [On the Program of demonopolization and the development of competition in the market of housing and utilities services for 1998-1999: Decree of the Russian Government No. 1613 of December 20, 1997]. Available at: <https://base.garant.ru/12106620/> [Accessed 18/12/20].
7. *O reforme zhilishchno-kommunal'nogo khozyaistva v Rossiiskoi Federatsii: ukaz Prezidenta RF ot 28.04.1997 № 425* [On the reform of housing and utilities services in the Russian Federation: Decree of the President of the Russian Federation No. 425 of April 28, 1997]. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/9050190> [Accessed 18/12/20].
8. *Ob utverzhenii Polozheniya o priznanii pomeshcheniya zhilym pomeshcheniem, zhilogo pomeshcheniya neprigodnym dlya prozhivaniya, mnogokvartirnogo doma avariinym i podlezhashchim snosu ili rekonstruktsii: postanovlenie Pravitel'stva RF ot 28.01.2006 № 47* [On approving the Regulations on recognizing premises as residential premises, residential premises unsuitable for living, an apartment building substandard and subject to demolition or reconstruction: Decree of the Russian Government No. 47 of January 28, 2006]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_58136/a7be037bb7fcb842b81788d085c4f43e6ba90c10/ [Accessed 18/12/20].
9. *Ob utverzhenii Pravil sodержaniya obshchego imushchestva v mnogokvartirnom dome i Pravil izmeneniya razmera platy za sodержanie zhilogo pomeshcheniya v sluchae okazaniya uslug i vypolneniya rabot po upravleniyu, sodержaniyu i remontu obshchego imushchestva v mnogokvartirnom dome nenadlezhashchego kachestva i (ili) s pereryvami, prevyshayushchimi ustanovlennuyu prodolzhitel'nost': postanovlenie Pravitel'stva RF ot 13.08.2006 № 491* [On approving the Rules for the maintenance of common property in an apartment building and the Rules for changing the amount of payment for the maintenance of residential premises in the case of rendering services and performing work related to the management, maintenance and repair of common property in an apartment building if their quality is inadequate and (or) they are being provided with interruptions exceeding the established duration: Decree of the Russian Government No. 491 of August 13, 2006]. Available at: <https://base.garant.ru/12148944/> [Accessed 18/12/20].
10. *Ofitsial'nyi sait Fonda sodeistviya reformirovaniyu zhilishchno-kommunal'nogo khozyaistva* [The official website of the Fund for Assistance to the Reform of the Housing and Utilities Sector]. Available at: <https://fondgkh.ru> [Accessed 18/12/20].
11. *Reforma ZhKKh: istoriya zapuska programmy i tendentsii razvitiya* [The reform of the housing and utilities sector: the history of the program launch and development trends]. Available at: <https://vgkh.ru/articles/reforma-zhkkh/> [Accessed 18/12/20].
12. *Zhilishchnye usloviya naseleniya Rossii* [The housing conditions of the Russian population]. Available at: <https://otel-ostrovok.ru/moskva-i-mo/naselenie-zhiloj-fond.html> [Accessed 18/12/20].
13. *Zhilishchnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 29.12.2004 № 188-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 22.12.2004: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 24.12.2004* [Housing Code of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 188-FZ of December 29, 2004]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51057/ [Accessed 18/12/20].