ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО РОССИИ КАК АГЕНТ ПРОИЗВОДСТВА ОБЩЕСТВЕННЫХ БЛАГ

Э.Ф. Подылина,
УрГЭУ

В настоящее время особую социально-экономическую значимость приобретает проблема повышения эффективности функционирования жилищно-коммунального хозяйства (далее – ЖКХ). Кризисное состояние ЖКХ обусловлено неэффективной системой управления, дотационностью отрасли и неудовлетворительным финансовым положением, высокими затратами, отсутствием экономических стимулов снижения издержек, связанных с оказанием услуг, неразвитостью конкурентной среды, и как следствие, высокой степенью изношенности основных фондов, неэффективной работой предприятий, большими потерями ресурсов. На практике, в условиях развития рыночных отношений жилищно-коммунальное обеспечение выступает эффективным фактором стабилизации жизненного уровня населения, повышения качества жизни.

В России существует система государственного регулирования жилищно-коммунального хозяйства, которая, по нашему мнению, не позволяет обеспечить баланс интересов общества и предприятий регулируемой отрасли, положительно повлиять на создание условий социальной стабильности и на повышение уровня благосостояния населения. Причинам такого положения, анализу теории и практики функционирования ЖКХ посвящены работы Д.М. Жукова[1], В.А. Крылова[2], Т.К. Руткаускас[3] и др.

В российской экономической науке институциональные аспекты государственного регулирования в переходной экономике получили свое развитие в работах А.Н. Нестеренко[4], А.Н. Олейника[5], А.Е. Шаститко[6], Е.Г. Ясина[7].

Особенности организационно-экономического механизма, финансов и эффективность реформирования ЖКХ исследовали ученые С.И. Баженов[8], О.Э. Бессонова[1], Л.Н. Чернышова[2], М.Д. Шапиро[3] и др.

---

[1] Жуков Д.М. Экономика и организация жилищно-коммунального хозяйства города. М.: ВЛАДОС-ПРЕСС, 2003.

[2] Крылов В.А., Мокроносов А.Г., Руткаускас Т.К. Формирование и развитие рынка жилищно-коммунальных услуг. Екатеринбург.: Изд-во «Екатеринбург». 2000.

[3] Руткаускас Т.К. Формирование и развитие рыночных отношений в жилищно-коммунальном хозяйстве: теория, методология и практика. Екатеринбург: Изд-во ГОУ ВПО «РГППУ». 2006.

[4] Нестеренко. А. Н. Экономика и институциональная теория / Редкол.: Л. И. Абалкин и др. РАН. Ин-т экономики, Ин-т междунар. экон. и полит. исслед. М.: Эдиториал УРСС. 2002.

[5] Олейник А. Н., Издержки и перспективы реформ в России: институциональный подход. Ин-т «Открытое об-во». М.: Магистр. 1997.

[6] Шаститко А.Е. Сигналы и дерегулирование экономики. М.: Теис, 2003.
Шаститко А.Е. Достоверные обязательства в контрактных отношениях// Вопросы экономики. 2006. №4.

[7] Ясин Е.Г. Политическая экономия реформы ЖКХ. М.: Фонд «Либеральная миссия». 2006.
Ясин Е.Г. Нерыночный сектор. Структурные реформы и экономический рост. М.: Фонд «Либеральная миссия».2003.

[8] С.И. Баженов. Коммунальные предприятия в аспекте реформирования ЖКХ // Журнал Экономической теории. 2007. № 2.

Необходимость комплексного исследования институциональной системы регулирования ЖКХ актуализируется в условиях, когда значительные государственные обязательства не обеспечиваются соответствующим объемом финансирования этих обязательств. Все это обуславливает актуальность и своевременность анализа функционирования и государственного регулирования ЖКХ в России с позиций теории общественного сектора экономики.

Предприятия ЖКХ (ресурсоснабжающие предприятия – поставщики коммунальных ресурсов и предприятия, обслуживающие жилищный фонд) являются общественно полезными предприятиями. Низкая эластичность спроса и социальная важность жизнеобеспечивающих жилищно-коммунальных услуг, а также существующие в настоящее время в России относительная неизбирательность и практическая неисключаемость из потребления данных благ, позволяют считать производимые в отрасли продукцию и услуги общественным благом.

ЖКХ должен функционировать как часть рынка. Но коммунальные услуги предоставляются локальными монополиями, что обусловливает государственную поддержку населения по оплате услуг. К тому же ЖКХ участвует в освоении неблагоприятных территорий. Следовательно, мы имеем дело с двойственной природой услуг отрасли и можем расценивать ЖКХ как агента в сфере производства общественных благ.

Предупреждая возможные возражения по данному поводу, мы считаем необходимым отметить, что система, выделенная по системообразующему признаку - производству общественных благ, включает в себя в качестве элемента любого агента, участвующего в данном процессе. Поэтому нам представляется достаточно верным утверждение, что ЖКХ - элемент общественного сектора экономики. Поскольку в структуре бюджета присутствуют расходы, направляемые на финансирование ЖКХ, постольку ЖКХ выступает также агентом в реализации социально обусловленных целей общественного сектора экономики. Иными словами, производство общественных благ обеспечивается общественными расходами (расходы бюджета), ЖКХ финансируется из бюджета с целью производства общественных благ, что свидетельствует о его принадлежности к общественному сектору экономики.

С точки зрения теории общественного сектора, блага, производимые предприятиями жилищно - коммунального хозяйства, относятся к категориям локальных и социально значимых благ. В настоящее время в России к общественным благам в ЖКХ на наш взгляд относятся:

- непосредственно жилищно-коммунальные услуги, которые предоставляются всем без исключения гражданам, без ограничения в доступности благ, так как обеспечение населения услугами есть основа жизнедеятельности населения и территорий. Теоретически жилищно-коммунальные услуги являются в

[1] Бессонова О.Э., Кирдина С.Г., О' Салливан Р. Рыночный эксперимент в раздаточной экономике России. Новосибирск.: Изд-во Новосиб. ун-та. 1996.

[2] Чернышов Л.Н. Жилищно-коммунальная реформа в России. Финансово-экономические особенности. Нормативные документы. М.: Международный центр фин.-экон. развития. 2003.

Чернышов Л.Н. Стратегия развития жилищной и коммунальной сфер России на современном этапе// Недвижимость, экономика (управление). 2005. №2.

[3] Шапиро Д.М. Демонополизация управления и обслуживания жилищного фонда. М.: Риза-М. 2002.

значительной степени исключаемыми, т.е. осуществляются в режиме условного доступа при условии оплаты и выполнения соответствующих требований. В то же время практически порой трудно обеспечить исключаемость в сфере предоставления большинства коммунальных услуг. Издержки обеспечения исключительного доступа к таким благам оказываются выше, чем убытки в случае неоплаты отдельными потребителями данных услуг. Поэтому услуги ЖКХ можно отнести к условно исключаемым услугам. Кроме того, производство и потребление данных благ связано с большими положительными внешними эффектами, обеспечивая повышение качества рабочей силы, комфортность проживания граждан страны;

- развитие территорий неблагополучных с точки зрения природно-климатических факторов. Рынок не способен решить задачу комплексного освоения неблагоприятных в климатическом плане территорий, заключающуюся в их заселении, создании жизнеобеспечивающей инфраструктуры (дороги, порты, газопроводы, коммунальные и инженерные инфраструктуры и т.п.). Задачу освоения таких территорий должен решать общественный сектор экономики, в первую очередь посредством ЖКХ;
- предоставление социального жилья малоимущим;
- государственные программы в софинансировании работ по капитальному ремонту многоквартирных домов и коммунальной инфраструктуры;
- государственные программы поддержки населения по оплате услуг - субсидии малоимущим, льготы отдельным категориям граждан и бюджетная доля в тарифах на оплату услуг;
- государственный контроль качества предоставляемых услуг путем лицензирования, стандартизации услуг и.т.п.

Как отмечается в литературе, характер государственного вмешательства должен в каждом отдельном случае соответствовать специфике конкретных провалов рынка. При этом изъяны рынка необходимо сопоставлять с провалами государства, которые проявляются:

- при формировании принципов разделения соответствующих предметов ведения, полномочий и ответственности между уровнями власти. Прежде всего, это проявляется в принятии законодательных актов на уровне Федерации и отсутствием соответствующего обеспечения исполнения принятых актов;
- в половинчатости жилищной реформы, препятствующей формированию класса эффективных собственников;
- установлении цен и тарифов ниже экономически обоснованного уровня, что приводит к отсутствию источников финансирования не только для расширенного воспроизводства, но даже и для простого; недофинансированию и недопроизводству услуг, зависимости жилищных предприятий от бюджетного финансирования, и, как следствие, к ухудшению качества оказываемых услуг;
- сохранении государственной собственности на предприятия, оказывающие жилищно-коммунальные услуги, что препятствует созданию полноценной конкурентной среды между различными хозяйствующими субъектами;
- убыточности предприятий отрасли, как следствие – инвестиционная непривлекательность отрасли.

Неэффективность рыночной среды в ЖКХ встречается с неэффективностью государства. Возникающий при этом отрицательный баланс необходимо учитывать при формировании механизма регулирования деятельности отрасли и определения конкретного сочетания в нем государственных и рыночных рычагов. Этот механизм должен обеспечивать:

- воспроизводство рабочей силы, устойчивый экономический рост, развитие и обеспечение экономической и социальной, в том числе геополитической безопасности выпадающих из процесса глобализации территорий, повышения эффективности экономики в целом и общественных расходов в частности;
- оказание государственной поддержки населения по оплате жилищно-коммунальных услуг таким образом, чтобы исключить дотационность отрасли;
- полноценную конкуренцию со стороны производителей взамен муниципальным унитарным жилищным предприятиям, преобладающим ныне поставщикам жилищно-коммунальных услуг, - конкурирующие рыночные компании; снятие административных барьеров;
- полноценную конкуренцию со стороны потребителей услуг, то есть формирование класса эффективных собственников жилья. Формирование класса эффективных собственников заключается, прежде всего, в заинтересованности собственников, принятии участия в выборе способом управления домом, непосредственное участие в управлении недвижимости и т. п.;
- полное возмещение всех экономически обоснованных расходов производителей услуг с целью создания благоприятного инвестиционного климата в отрасли и территории.

Итак, вышеперечисленные проблемы функционирования ЖКХ ставят на повестку дня институциональные аспекты развития ЖКХ, в том числе в связи с монополизмом коммунальных предприятий; неразвитостью гражданско-правовых механизмов ответственности как со стороны работников отрасли за количество и качество оказываемых услуг населению, так и со стороны населения; отсутствием четко определенных полномочий между уровнями власти и, как следствие, отсутствием финансовой обеспеченности государственных обязательств.

На наш взгляд, для достижения положительных результатов по реформированию ЖКХ необходимо решить основную стратегическую задачу – осуществить институциональное обновление ЖКХ. При решении этой задачи необходимо проводить не только реформирование и модернизацию отрасли, но и совершенствовать организационно-управленческие и экономические отношения в ней, формировать рыночные механизмы деятельности всех жилищно-коммунальных систем, развивать конкурентную среду, адресную социальную защиту малоимущих граждан.

Институциональные преобразования в жилищно-коммунальном хозяйстве при активной поддержке проводимых преобразований со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления, обеспечат повышение экономической эффективности, устойчивости и надежности функционирования ЖКХ, повышение качества жилищно-коммунального обслуживания населения, повышение уровня благосостояния общества в целом.