



А. Н. РЯХОВСКАЯ

Доктор экон. наук, профессор, заведующая кафедрой «Стратегический и антикризисный менеджмент» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, ректор Института экономики и антикризисного управления. Автор учебников, учебных пособий, монографий в зарубежных и российских изданиях. Член подкомитета по антикризисному управлению и проблемным долгам комитета по безопасности предпринимательской деятельности ТПП РФ, член научно-консультационного совета Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии Российской Федерации, член подкомитета по формированию кадрового потенциала в области управления интеллектуальной собственностью ТПП РФ. Заслуженный экономист Российской Федерации. Академик Российской инженерной академии. Член-корреспондент Академии ЖКХ им. К. Д. Памфилова. Вице-президент национального научно-экспертного совета по саморегулированию и регулированию.

E-mail:

Rectorat_ieay@mail.ru

Исследуются причины неэффективности институциональных преобразований в сфере ЖКХ, рассматриваются особенности коммунальных предприятий, относящихся к естественным монополиям, и возможные варианты решения их проблем; обоснована необходимость регулирования их деятельности государством. Показаны положения, которые необходимо учитывать при формировании тарифной политики в коммунальном хозяйстве.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

жилищно-коммунальное хозяйство, естественная монополия технологического типа, конфликт интересов, тарифная политика

Финансовая, ценовая и тарифная политика в сфере ЖКХ: основные проблемы, направления решения

На современном этапе развития российской экономики важнейшей проблемой является катастрофическое состояние жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ), что выражается в росте числа аварий и различных отключений, увеличении износа основных фондов и коммунальной инфраструктуры от 70 до 90%. Очевидно, институциональные преобразования, проводимые в отрасли в рамках реформы на протяжении двадцати лет, практически не привели

к положительным результатам: отсутствуют даже единичные сведения об успешности проводимых мероприятий. Наоборот, появляются трудности, причиной которых выступают изменения, представляемые обществу как необходимые условия для повышения эффективности качества жилищно-коммунального обслуживания потребителей.

Сложившееся в ЖКХ положение требует незамедлительной реализации комплекса мер по оздоровлению отрасли, повышению надеж-

ности предоставления и качества жилищно-коммунальных услуг. Для разработки мер необходим тщательный анализ результатов проведенных преобразований, выявление ошибочных установок и подготовка научно обоснованных предложений, как обеспечить стабильное функционирование предприятий отрасли на основе коренного обновления основных фондов, инженерной инфраструктуры и применяемых технологий, повышение ответственности новых субъектов экономических отношений, а главное – обосновать необходимость усиления регулирующей функции государства.

На сегодняшний день определены следующие результаты реформирования и преобразований в различных областях ЖКХ:

- произошли существенные изменения в структуре жилищного фонда, коммунальной и инженерной инфраструктурах, собственности предприятий, значительно увеличилась доля частных собственников;

- ведомственный жилищный фонд и инженерное обеспечение, объекты социального назначения переданы в муниципальную собственность; именно это обстоятельство ввиду хронической недостаточности финансовых ресурсов в местных бюджетах, невозможности финансирования даже минимальной потребности предприятий ЖКХ, а также значительные долги населения по оплате жилищно-коммунальных услуг способствовали массовому банкротству предприятий отрасли и появлению частного бизнеса;

- существенно сокращен объем дотирования производства и предоставления жилищно-коммунальных услуг со стороны бюджетов разных уровней, в первую очередь бюджетов муниципальных образований;

- создана адресная система субсидирования граждан в зависимости от совокупных семейных доходов;

- разделены функции заказчика, управляющих организаций и подрядчиков, отбор которых проводится на конкурсных условиях;

- осуществлен переход на новую систему оплаты жилищно-коммунальных услуг [7].

Оценивая уровень эффективности деятельности частного бизнеса в ЖКХ, российское общество делает вывод о том, что переход на новую систему оплаты услуг стал результатом лоббирования своих интересов предприятиями отрасли. Последние допускают неоднократное и необоснованное повышение тарифов в течение календарного года.

В соответствии с действующим законодательством [2] основной целью частного бизнеса является получение максимально возможной прибыли. К ней он стремится и в такой социально значимой сфере, как ЖКХ. Данное обстоятельство свидетельствует о наличии конфликта интересов между субъектами правоотношений в отрасли (рис. 1):

- государство, позиционирующее себя как социальное [1, ст. 7], стремится освободить бюджеты разных уровней от затрат на развитие,

Рис. 1. Конфликт интересов в сфере ЖКХ



проведение капитального ремонта и содержание ЖКХ, оказывающего социально значимые услуги, и привлекает к решению этой задачи частный бизнес;

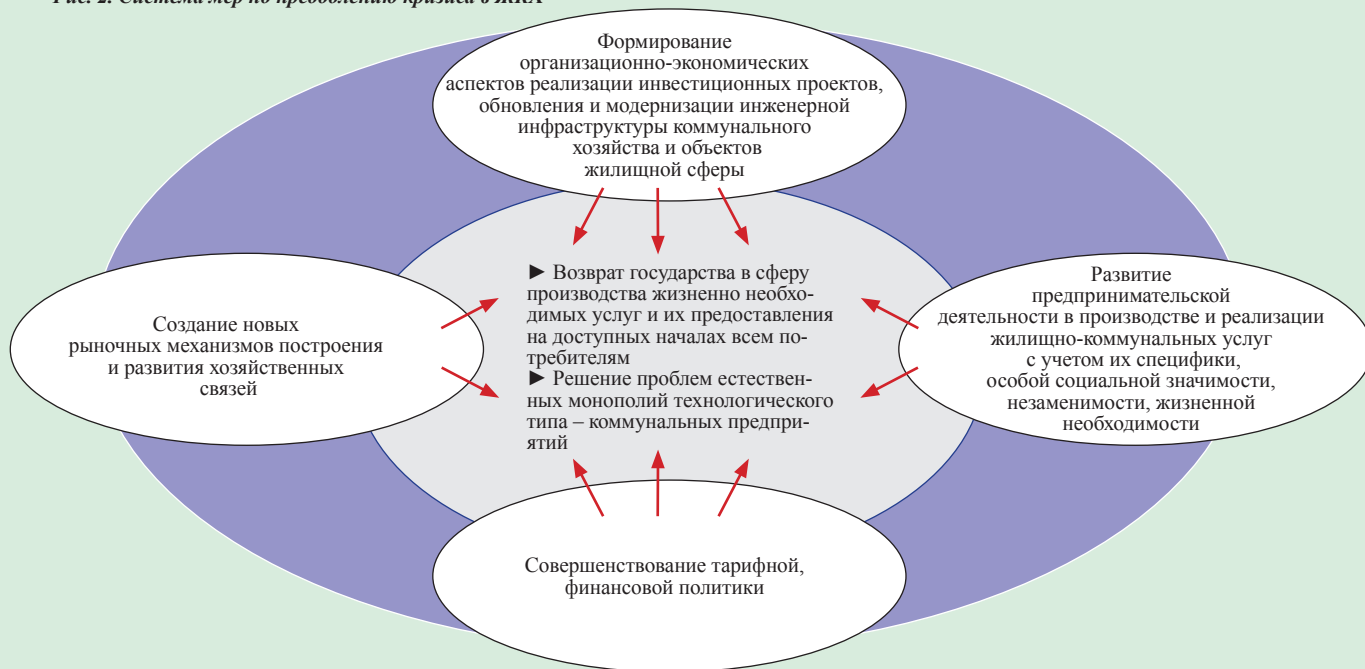
- частный бизнес, заинтересованный в прибыли, добивается многократного роста тарифов на услуги предприятий отрасли, что привело к обнищанию значительной части населения страны и необходимости выделения бюджетных ассигнований в форме субсидий российским семьям на оплату потребленных ими ресурсов и услуг ЖКХ;

- население, значительную часть которого составляют пенсионеры, безработные, студенты и школьники, не имеет возможности пользоваться жизненно необходимыми услугами (водой, теплом, газом, электроэнергией) надлежащего качества ввиду затруднений с их оплатой, много-

вают серьезные финансовые проблемы, в значительной степени ограничивающие их возможности по реконструкции и ремонту основных фондов и инженерной инфраструктуры, что, в конечном итоге, приводит к авариям и отключениям; этому способствует, с одной стороны, низкий уровень контроля за деятельностью указанных субъектов рынка жилищно-коммунальных услуг, а с другой – отсутствие законодательно установленной возможности проведения проверок целевого использования средств, например, ТСЖ, большинство из которых к тому же являются фиктивными;

- другие потребители коммунальных услуг – предприятия различных отраслей испытывают значительные финансовые трудности, в том числе из-за непомерного роста тарифов на коммунальные услуги, в первую очередь на электроэнер-

Рис. 2. Система мер по преодолению кризиса в ЖКХ



кратного увеличения статистики аварий и отключений и все активнее выражает недовольство положением дел в отрасли;

- товарищества собственников жилья (ТСЖ) и управляющие компании (УК), выполняющие посредническую функцию, и дирекции по эксплуатации зданий способствуют усугублению и расширению конфликта интересов в ЖКХ, поскольку получают значительные денежные средства населения и не перечисляют их ресурсоснабжающим организациям;

- ресурсоснабжающие организации испыты-

ваю, либо подверглись процедурам банкротства и ликвидированы в конкурсном производстве.

Для разрешения конфликта интересов в жилищно-коммунальном хозяйстве, затрагивающего практически всех субъектов в российской экономике, представляется необходимым возвращение государства в данную сферу, с тем чтобы сделать рассматриваемые услуги доступными всем потребителям [4, 5]. Подтверждением правомерности такого варианта является опыт некоторых зарубежных стран, которые на собственном опыте убедились в невозможности функциони-

рования частной нерегулируемой монополии в ЖКХ и обеспечили возврат государственного управления в него.

Другим возможным вариантом решения проблем естественных монополий технологического типа, к которым относятся коммунальные предприятия, является непосредственная хозяйственная деятельность государства. В современных российских условиях такое решение оказывается проблематичным, поскольку оно противоречит развитию института саморегулирования, предполагающего делегирование части государственных функций профессиональным сообществам, и продолжающейся приватизации различных предприятий и организаций, основанием для которой, по утверждению правительства Российской Федерации, является неэффективное управление государственными активами.

Таким образом, наиболее приемлемым вариантом решения проблем ЖКХ оказывается естественная монополия технологического типа, регулируемая государством. В ходе разработки механизма ее реализации необходимо учитывать высокий уровень коррупции властных структур России, низкий уровень социальной ответственности бизнеса, пассивность населения, сложное и противоречивое законодательство, регулирующее деятельность предприятий рассматриваемой отрасли, слабое знание этого законодательства потребителями.

При реализации предлагаемого варианта (естественная монополия технологического типа, регулируемая государством) следует принять в расчет наличие предприятий, различающихся по критерию конкурентоспособности: деятельность одних однозначно неконкурентна, другие конкурентоспособны только на определенных этапах функционирования и неконкурентны в последующем. К первым относятся предприятия водо-, тепло-, газоснабжения. Примером вторых могут служить жилищно-эксплуатационные организации, например управляющие компании, для которых участие в конкурсном отборе за право эксплуатации конкретного жилого фонда относится к конкурентным видам деятельности. Однако после победы в конкурсе оказание ими услуг по эксплуатации конкретных жилых домов классифицируется как монопольное по отношению к указанным объектам в период действия соответствующего договора. Указанный феномен отсутствует, например, в сфере торговли, где потребитель имеет возможность выбора товара по заранее определенным качественным, ценовым и иным параметрам, имеет право выбора конкретного товара.

Кроме этого, необходимо учитывать, что если участие управляющей компании в конкурсном отборе можно отнести к конкурентным видам деятельности, то закон спроса и предложения работает в этом случае однобоко: в идеале он предусматривает возможность выбора товара, услуги, исполнителя, сферы приложения капитала и т. д. как со стороны продавца, так и покупателя. В нашем случае отсутствует даже потенциальная возможность выбора исполнителя услуги (УК) жильцами отдельно взятой квартиры, которые вынуждены согласиться с выбором большинства жильцов многоквартирного дома или местных органов власти. Учет этих и множества других особенностей необходим при разработке механизма государственного регулирования деятельности предприятий ЖКХ. Прежде всего, необходима реализация системы мер для преодоления кризисного состояния ЖКХ:

- создание новых рыночных механизмов построения и развития хозяйственных связей;
- формирование организационно-экономических аспектов реализации инвестиционных проектов, обновления и модернизации инженерной инфраструктуры коммунального хозяйства и объектов жилищной сферы;
- развитие предпринимательской деятельности в производстве и реализации жилищно-коммунальных услуг с учетом их специфики, особой социальной значимости;
- совершенствование тарифной, финансовой политики и решение других задач [6].

Важнейшей составляющей механизма государственного регулирования ЖКХ является финансовая, от степени ее обоснованности и ресурсной обеспеченности зависит не только возможность устойчивого функционирования отрасли, но и уровень благосостояния населения, получение им качественных жизненно важных услуг, эффективность функционирования различных отраслей и развитие экономики государства в целом.

В связи со сказанным выше особую актуальность приобретает тарифная политика – совокупность целей и способов регулирования цен на услуги ЖКХ. Ее проводят администрации городов и регионов, а также органы, уполномоченные регулировать тарифы [8]. Очевидно, в соответствии с данным определением эффективность тарифной политики будет зависеть от того, насколько точно и глубоко понимаются эти цели, каковы способы их достижения, насколько эти цели соответствуют интересам заинтересованных сторон. Различные интересы, разное понимание целей, неадекватность предпринимаемых действий этим целям – таковы факторы, с кото-

рыми связана сложность решения проблем тарифной политики.

Теперь важно понять, какими должны быть новые экономические механизмы и стимулы для того, чтобы отрасль могла эффективно функционировать и развиваться, на первоначальном этапе используя собственные средства и бюджетные ассигнования, а в дальнейшем – собственные финансовые источники. Выявить эти источники, распределить бремя расходов на коммунальные услуги между ними – это задача тарифной политики.

Проведенное исследование позволяет сформулировать основные положения, которые необходимо учитывать при корректировке тарифной политики в коммунальном хозяйстве:

■ **Коммунальная деятельность имеет общественный характер, коммунальные услуги являются общественным товаром, удовлетворяющим коллективные потребности, что требует их ценового регулирования.** Данное положение должны признать прежде всего руководители и работники органов местного самоуправления, субъектов Федерации и государства в целом, политики и экономисты, а также все, кто заинтересован работать в сфере коммунального обслуживания.

Что конкретно означают для руководителя местного самоуправления понимание и признание им общественного характера коммунальной деятельности, а также необходимости ее ценового регулирования?

Во-первых, они означают осознание того, что обеспечение бесперебойного, безопасного и надежного функционирования инженерной инфраструктуры города, качественного содержания жилищного фонда в городе входит в круг обязанностей администрации. Нельзя платность коммунальных услуг и хозяйственную самостоятельность коммунальных предприятий регулировать по законам свободного рынка. В соответствии с законом о местном самоуправлении [3] администрация города и органы местного самоуправления обязаны выступать гарантом технического обеспечения и экономического благополучия в этой сфере. Четкое выполнение местными органами власти предписанных законом функций является залогом выполнения задач антикризисного управления отраслью, причем независимо от организационно-правовой формы отдельных предприятий, частных и муниципальных. Главы субъектов Федерации и правительство обязаны оказывать органам местного самоуправления помощь в развитии коммунального хозяйства за счет бюджетных средств, создавать нормативно-правовую базу и условия для антикризисного

управления отраслью. Поддержку местного самоуправления со стороны федеральных и региональных властей нельзя считать благотворительностью, а следует рассматривать как нормальную форму участия в финансировании общественных потребностей, которые формируются и получают свое выражение именно на местном уровне. Когда население оплачивает коммунальные услуги, часть средств, полученных в качестве квартплаты, направляется на оплату потребленных услуг, а другая составляет опосредованное финансирование: через уплату налогов, часть которых, в результате выполнения перераспределительной функции государства, направляется в сферу ЖКХ. Следовательно, потребители обоснованно ожидают, что смогут удовлетворить свои потребности в коммунальных услугах, для чего власти должны создать все необходимые условия. Однако без серьезной государственной поддержки муниципальные образования будут не в состоянии формировать в стране экономически самостоятельную и эффективную, не требующую огромных дотаций систему коммунального обслуживания.

Во-вторых, если признать коммунальные услуги в качестве общественных товаров, проблему их оплаты уже невозможно будет свести только к вопросу о возмещении их стоимости потребителями. Также встают вопросы о том, как должно распределяться это социальное бремя между различными категориями потребителей, какая цель должна быть поставлена. Появляется необходимость по-новому взглянуть и на роль муниципальной администрации в тарифной политике и использовании последней для комплексного решения экономических проблем отрасли.

Коммунальные предприятия имеют общественное предназначение, а по типу организации производства являются естественными монополиями технологического типа. Признание общественного характера коммунальной деятельности требует придания коммунальным предприятиям статуса муниципальных предприятий. Придание коммунальным предприятиям статуса муниципального унитарного предприятия является гарантией удовлетворения потребностей муниципального сообщества в коммунальных услугах. В результате администрация муниципального образования будет обязана формировать стабильные экономические условия для эффективного функционирования и развития систем коммунального обслуживания. В силу экономических обстоятельств администрации необходимо привлекать частные фирмы к эксплуатации и содержанию коммунальной инфраструктуры предприятий. При передаче указан-

ных объектов на обслуживание частным фирмам следует учитывать интересы населения и бизнеса.

Наблюдаемое в российской действительности враждебное отношение к МУП коммунального хозяйства лишь отчасти связано с непониманием их общественного предназначения. Другой причиной такого отношения к коммунальным предприятиям является монополизм. В правительственных документах о реформе ЖКХ признание монополизма коммунальных предприятий носит негативный характер и служит обоснованием необходимости реализации антимонопольных мер. При этом в российском обществе сложилось убеждение, что большего зла, чем монополии, в экономике не существует, тем более это относится к естественным монополиям, власть которых над потребителями принимает абсолютный характер. В связи с этим первыми задачами государства являются дробление и приватизация естественных монополий с целью создания в этих отраслях конкурентной среды. Примером может служить проведенная реструктуризация РАО «ЕЭС России», в основе которой – ошибочное понимание сущности естественной монополии, противоречащее ее экономической природе.

Таким образом, рассмотренные характеристики обуславливают необходимость регулирования цен в коммунальном хозяйстве (в общем случае – в сферах технологической монополии).

В первом случае в силу общественного характера деятельности отсутствует возможность индивидуального выбора услуг потребителем, в результате существуют:

- ориентация на затраты при определении стоимости услуг;
- усреднение стоимости услуг на основе совокупных затрат;
- уравниловка в их оплате.

Очевидно, что регулирование тарифов должно быть направлено прежде всего на устранение последствий уравниловки в оплате, учет и согласование интересов отдельных групп потребителей.

Во втором случае необходимость регулирования цены услуг определяется тем, что в коммунальной сфере позиции поставщиков и потребителей услуг не равны между собой. Власть потребителей на этом рынке, как и при конкуренции, опосредована и поэтому пассивна. Она формируется той свободой, которую предоставляет потребителям доступность услуг, имеющейся у них возможностью злоупотреблять этой доступностью: нарушать установленные правила, пользоваться системой расточительно, задерживать оплату или вовсе не платить.

Власть предприятий – естественных монополистов над своими потребителями имеет абсолютный характер: они могут лишить потребителя возможности получать услуги, являющиеся для него насущными и незаменимыми. Наглядным примером могут служить практиковавшиеся РАО «ЕЭС России» в недалеком прошлом веерные отключения электроэнергии для населения, которое не причастно к имеющейся задолженности различных организаций. При этом грубо нарушались обязанности бесперебойного обеспечения потребителей электроэнергией. При веерном отключении электроэнергии энергетики наказывают не только тех, кто непосредственно задерживает оплату их услуг, а городское сообщество в целом. Население и различные учреждения вынуждены экстренно изменять режим работы и образ жизни, терпеть неудобства и лишения. Современная городская жизнь может быть удобной и комфортной лишь благодаря электрификации, поэтому вся инженерная инфраструктура города, в сущности, неотделима от тех объектов, которые она призвана обслуживать. Частная собственность на данные системы не должна заслонять эту их сущность, так как собственник должен нести юридическую и экономическую ответственность за бесперебойное функционирование этих систем. Обязанность государства – быть гарантом бесперебойного и надежного обеспечения потребителей коммунальными услугами.

Итак, можно определить две основные цели регулирования тарифов на коммунальные услуги:

- предложение таких форм оплаты коммунальных услуг, которые позволяют устранять существующую уравниловку и обеспечивать справедливость распределения бремени затрат между различными группами потребителей в соответствии с их материальным положением;
- защита интересов потребителей от возможного злоупотребления монопольной властью со стороны поставщиков и посредников, которое будет выражаться в намеренном завышении стоимости услуг, и создание условий, исключающих возможность злоупотребления.

Вместе с тем необходимо учитывать экономическую сущность коммунальных предприятий как естественных монополистов:

- Снижение издержек на единицу продукции естественных монополистов при росте масштаба производства. Всякое дробление предприятий естественной монополии приведет к росту издержек и, соответственно, стоимости услуг, а не к снижению в результате зародившейся конкуренции.

- Ригидность рынка коммунальных услуг. Спрос на услуги не реагирует на изменение цены, то есть цены на услуги предприятий естественной монополии не подвержены влиянию регулирующей функции. Цены в отраслях естественной монополии всегда будут назначаться. Проблема заключается не в том, регулировать или нет цены на услуги, а в том, как учесть интересы всех сторон.

- Специфичность активов (или технологический монополизм) некоторых видов деятельности в сфере коммунального хозяйства проявляется в том, что коммунальное производство не может быть перепрофилировано для использования в альтернативных целях, основные фонды здесь не подлежат перемещению, существуют территориальные ограничения, особенности местоположения.

- Непосредственный характер связей между производством и потреблением услуг следует особо подчеркнуть, в силу этого предприятия – естественные монополисты зависимы от своих потребителей в такой же степени, в какой

сами они как монополисты властны над ними.

Все перечисленное, в принципе, исключает возможность появления конкуренции в этих отраслях, а следовательно, определяет неэффективность демополизации предприятий – естественных монополий. В результате приватизации меняются лишь собственники естественных монополий, но не экономическая сущность последних, не предполагающая конкуренции.

Основа новых экономических отношений – саморегулирующиеся механизмы. Обе обозначенные нами цели одинаково важны для создания эффективного механизма экономических отношений в отрасли, однако попытки достигнуть их сопряжены с неразрешимыми трудностями. Они возникают из-за того, что рынок коммунальных услуг уподобляется товарному рынку и копирует используемую им систему расчетов.

Существующая тарифная политика учитывает прежде всего необходимость возмещения затрат на коммунальное производство и обеспечение возможности его самофинансирования.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации // КонсультантПлюс. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=2875>.
2. О приведении законодательных актов в соответствие с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц»: Федеральный закон от 21.03.2002 № 31-ФЗ (ред. от 02.04.2012). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=29304>.
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/57_3.html.
4. Антикризисное бизнес-регулирование/А. Н. Ряховская, С. Е. Кован, О. Г. Крюкова и др.; под ред. А. Н. Ряховской. М.: Магистр, 2012. 236 с.

Интересы потребителей отодвигаются на второй план, оказываются подчиненными интересам производителей услуг. В результате любые предложения в целях оптимизации оплаты услуг различными группами потребителей оказываются паллиативными, не дают ожидаемого эффекта. До тех пор, пока в сфере коммунальной деятельности будет сохраняться существующая схема тарифных отношений, копирующая товарный рынок, останутся нерешенными проблемы финансовой стабильности отрасли.

Дополнительная сложность заключается в том, что регулирование цен на услуги «передает» силу монопольной власти от предприятий-поставщиков органам ценообразования и регулирования, а значит, есть опасность возврата к известной из опыта плановой экономики системе администрирования. Устранив диктат монополизма коммунальных предприятий, нельзя не учитывать новую монополию, имеющую более жесткий характер, поскольку за этими органами будут стоять интересы коррумпированных

властей различных уровней и бизнеса. Следовательно, органы тарифного регулирования играют особую роль в системе отношений между поставщиком и потребителем.

Кроме того, важна роль органа местного самоуправления – структуры, которая регулирует экономические отношения в отрасли и является по смыслу своей деятельности ответственной за соблюдение баланса интересов всех субъектов экономических отношений в ЖКХ. Движущей силой применяемого механизма являются интересы хозяйствующих субъектов. Поскольку в рамках экономических отношений сталкиваются различные интересы, иногда противоборствующие, то механизмы, используемые для регулирования этих отношений, должны обеспечивать свободное движение и реализацию интересов всех экономических субъектов, включая интересы муниципального образования. Таковы исходные позиции, которые необходимо учитывать при формировании финансовой, ценовой и тарифной политики в ЖКХ.

5. **Ряховская А. Н.** Государственное регулирование деятельности ЖКХ: Новый этап // Жилищно-коммунальное хозяйство. 2012. №5. С. 17–23.
6. **Ряховская А. Н.** Устойчивое функционирование и развитие предприятий: основные механизмы, критерии оценки // Эффективное антикризисное управление. 2012. №2. С. 58–66
7. **Ряховская А. Н., Акулова Н. Г.** Реформа ЖКХ и ее социально-экономические последствия. М.: ИЭАУ, 2012.
8. **Ряховская А. Н., Таги-Заде Ф. Г.** Коммунальная деятельность как сфера общественных благ и естественной монополии. М.: Магистр, 2012. 91 с.