

Министерство образования и науки Российской Федерации  
Байкальский государственный университет экономики и права

**О. Г. Седых**

**ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ СИСТЕМЫ ЖКХ  
НА ФОРМИРОВАНИЕ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ**

Учебное пособие

Под редакцией  
профессора Н. М. Токарской

Иркутск  
Издательство БГУЭП  
2013

УДК 330.59(075.8)

ББК 60.526.1я7

С28

Печатается по решению редакционно-издательского совета  
Байкальского государственного университета экономики и права

Рецензенты д-р экон. наук, проф. Т. В. Огородникова  
канд. экон. наук, доц. Е. И. Нефедьева

Седых О. Г.

С28 Оценка влияния системы ЖКХ на формирование качества жизни населения : учеб. пособие / под ред. проф. Н. М. Токарской / О. Г. Седых. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2013. – 109 с.

ISBN 978-5-7253-2608-6

Изложены основы организации и управления жилищно-коммунальным хозяйством. Рассмотрена концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства, раскрыто законодательное регулирование сферы ЖКХ, определено место жилищно-коммунальных условий в структуре факторов жизни. Проанализированы жилищные условия в контексте обеспечения качества жизни населения г. Иркутска.

Для студентов бакалавриата по направлению 040400 Социальная работа, преподавателей и специалистов, деятельность которых связана с решением проблем жилищно-коммунальной отрасли.

ББК 60.526.1я7

ISBN 978-5-7253-2608-6

© Седых О.Г., 2013

© Издательство БГУЭП, 2013

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ .....	4
1. Система жилищно-коммунального хозяйства как условие формирования качества жизни населения.....	7
1.1. Понятие ЖКХ в контексте качества жизни населения.....	7
1.2. Законодательное регулирование сферы жилищно-коммунального хозяйства .....	12
1.3. Место жилищно-коммунальных условий в структуре факторов качества жизни	15
2. Анализ жилищных условий и системы жилищно-коммунального хозяйства в контексте обеспечения качества жизни населения г. Иркутска .....	21
2.1. Жилищно-коммунальное хозяйство региона, его состав и особенности функционирования.....	21
2.2. Обобщение опыта проведения автором социологических исследований качества жизни населения.....	31
2.3. Влияние деятельности организаций ЖКХ на качество жизни городского населения.....	34
2.4. Анализ количественного исследования влияния сферы жилищно-коммунального хозяйства на качество жизни населения г. Иркутска .....	47
3. Определение стратегических приоритетов повышения качества жизни городского населения с позиции регулирования ЖКХ .....	60
3.1. Исследование механизмов регулирования качества жизни населения .....	60
3.2. Анализ резервов формирования качества жизни населения.....	65
3.3. SWOT-анализ стратегического развития жилищно-коммунального комплекса Иркутской области.....	69
3.4. Выработка рекомендаций по повышению качества жизни населения с позиций регулирования ЖКХ .....	76
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	87
ТЕСТ ПРОВЕРКИ ЗНАНИЙ.....	88
СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ .....	94
ПРИЛОЖЕНИЕ 1 Выдержки из рабочей программы дисциплины.....	97
ПРИЛОЖЕНИЕ 2 Бланк оценки факторов эффективности/неэффективности деятельности организаций ЖКХ .....	99
ПРИЛОЖЕНИЕ 3 Бланк экспертного интервью .....	100
ПРИЛОЖЕНИЕ 4 Бланк полустандартизованного интервью «Деятельность организаций жилищно-коммунального хозяйства» .....	101
ПРИЛОЖЕНИЕ 5 Анкета исследование качества жизни населения г. Иркутска .....	106

## ПРЕДИСЛОВИЕ

На современном этапе социально-экономических реформ проблемы стабилизации и повышения уровня и качества жизни населения стали центральными. От их решения во многом зависят направленность и темпы дальнейших преобразований, и, в конечном счете, политическая стабильность в обществе. Повышается роль разносторонних исследований в области качества жизни как научной основы государственных мер, способствующих обеспечению наибольшей социальной эффективности экономических процессов.

Среди важнейших направлений социально-экономических преобразований в стране выделяется реформирование и развитие жилищной сферы, создающей необходимые условия для жизнедеятельности человека. Ведущими отраслями в составе данной сферы являются жилищное строительство и жилищное хозяйство, которые обеспечивают воспроизводство и содержание жилищного фонда, а также доведение жилищно-коммунальных услуг до непосредственных потребителей.

Жилищно-коммунальное хозяйство представляет собой комплекс подотраслей, призванных обеспечивать условия нормальной жизнедеятельности населения и функционирования городских структур. Потребность в жилище относится к числу первичных жизненных потребностей человека. Основная функция жилища – обеспечить человеку благоприятную среду обитания. По мере развития общества расширялись функции жилища. Сегодня жилище – место ведения домашнего хозяйства, общения, отдыха, семейного воспитания детей, нередко и место учебы, трудовой и досуговой деятельности членов домохозяйства, место потребления ими материальных и культурных благ, а также защиты человека от социальных и информационных перегрузок.

В условиях рыночной экономики жилище выступает как товар длительного пользования. Жилище, включенное в систему коммунального и бытового обслуживания населения, составляет среду обитания человека, определяющую качество жизни. Оно индуцирует широкий дополнительный спрос (на мебель, посуду, бытовую технику и т. д.) и стимулирует развитие многих отраслей экономики. Будучи дорогим товаром, жилье является одним из важнейших факторов стимулирования сбережений населения, формирования инвестиционных ресурсов.

Данное пособие основано на формировании теоретической и методологической базы оценки влияния сферы жилищно-коммунального хозяйства на качество жизни городского населения.

Разработка эффективных механизмов деятельности жилищно-коммунального хозяйства является необходимым условием реализации

жилищно-коммунальной реформы, определенной как одно из направлений экономической реформы в Российской Федерации.

В России уровень развития жилищной сферы не соответствует предъявляемым требованиям; возложенные на нее задачи выполняются далеко не в полной мере, что в значительной степени влияет на снижение качества жизни населения. В связи с этим реформа жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) становится одной из самых острых экономических и социальных проблем современной России.

Причина в том, что она продолжается уже более десяти лет и пока, по мнению подавляющей части населения, не принесла сколько-нибудь существенных результатов, кроме непрерывного роста тарифов на жилищно-коммунальные услуги. Поэтому реформа ЖКХ и связанные с ней процессы являются постоянным источником социального напряжения в обществе. В ходе реализации реформы очень четко проявилось противоречие между целями реформы и социальными последствиями, которые она вызывает. Фактическое состояние бытовой инфраструктуры катастрофически ухудшается, система жизнеобеспечения населения разрушается, и становится все более очевидным, что решить эту макроэкономическую проблему за счет только перехода на стопроцентную оплату населением жилищно-коммунальных услуг весьма проблематично.

Таким образом, актуальность темы определяется настоятельностью решения научной проблемы, сбалансированности процесса реформирования ЖКХ и повышения качества жизни населения при переходе на новые принципы функционирования жилищно-коммунального хозяйства.

Теоретические материалы, методические разработки и эмпирические данные по вопросам влияния жилищных условий и деятельности организаций ЖКХ на качество жизни городского населения используются автором в образовательном процессе при подготовке бакалавров по направлению Социальная работа.

В ходе изучения дисциплины Б3.Б.4 «Экономические основы социальной работы» при разборе темы 5.3 «Особенности экономических отношений в сфере жилищного хозяйства: пути его реформирования» автором используется анализ жилищных условий и системы жилищно-коммунального хозяйства в контексте обеспечения качества жизни населения г. Иркутска. Данный материал используется в подготовке лекционных занятий, а также на практических занятиях, которые проводятся в форме заслушивания и обсуждения докладов студентов.

Обучающиеся при подготовке докладов и творческих заданий используют материалы автора и других преподавателей кафедры социологии и социальной работы БГУЭП, разработанные в ходе реализации всех этапов Государственного контракта № 14.740.11.0564 «Стратегические

направления регулирования качества жизни населения крупного сибирского города» (шифр «2010-1.2.2-303-016»).

Рассматривая вопросы материального благосостояния граждан, уровня и качества жизни, автор широко использует теоретические наработки по описанию системы жилищно-коммунального хозяйства как условия формирования качества жизни населения в лекционном курсе (Раздел 2. Экономическая политика и благосостояние населения, его структура, дифференциация и динамика, тема 2.1. «Материальное благосостояние населения, его измерение и регулирование»).

В программе курса дисциплины БЗ.Б.4 «Экономические основы социальной работы» можно увидеть, как и в каких темах в образовательном процессе автор использует наработки по гранту «Стратегические направления регулирования качества жизни населения крупного сибирского города» (см. Приложение 1).

Также материалы, разработанные автором в ходе реализации этапов гранта, используются студентами бакалавриата по направлению Социальная работа в дипломном проектировании и при написании курсовых работ.

# **1. СИСТЕМА ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА КАК УСЛОВИЕ ФОРМИРОВАНИЯ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ**

## **1.1. Понятие ЖКХ в контексте качества жизни населения**

В настоящее время в России существует несколько трактовок понятия качества жизни и ряд подходов к определению его структуры. Это и система индексов развития человеческого потенциала, принятая ООН, и совокупность социально-экономических показателей качества жизни, используемая Росстатом, и перечень показателей уровня жизни, соотносимых с системой потребительских бюджетов, разрабатываемых Всероссийским центром уровня жизни, и система показателей здоровья населения, используемая Минздравом России, разработки академических институтов РАН и многие др.

Но каждый из этих подходов в отдельности не позволяет сформулировать необходимые и достаточные условия для создания хорошо организованного и четко управляемого механизма, ориентированного на обеспечение систематического повышения качества жизни населения страны. Необходимо обобщить разные позиции и на этой основе выработать единую точку зрения на качество жизни, его сущность и структуру.

Как показал краткий обзор работ, посвященных сущности качества жизни населения<sup>1</sup>, данное понятие относится к категории до конца неопределяемых понятий. Изучением качества жизни занимаются психологи, экономисты, социологи, политологи, экологи, философы, каждый из которых по-разному определяет предметную область в рамках объекта «качество жизни».

Связано это в том числе и с тем, что данное понятие складывается из разнородных элементов и сфер (гетерогенность понятия), время жизни которых несопоставимо (гетерохронность понятия: например, инфраструктурные предприятия жилищно-коммунального обслуживания живут в хронологическом темпе, измеряемом десятилетиями, а степень удовлетворенности людей в жилье с их точки зрения – всегда субъективна, изменчива, зачастую мимолетна). Например, среди факторов влияния системы ЖКХ на качество жизни населения ряд исследователей выделяют, во-первых, экономические, духовные, социально-политические, во-вторых, объективные и субъективные<sup>2</sup>.

Одной из структур, которую можно выделить при описании качества жизни населения, является система жилищно-коммунального хозяйства.

---

<sup>1</sup> Алексеева Е. В. Подходы к определению качества жизни // Аспирант и соискатель. 2006. № 6. С. 28–32.

<sup>2</sup> Симаков А. А. Реформирование жилищно-коммунальных условий как фактор качества жизни населения: на материалах Республики Татарстан : дис. ... канд. соц. наук: 22.00.03. Казань, 2005. С. 52.

По мнению А. П. Суходолова, «жилищно-коммунальное хозяйство – это совокупность предприятий, служб и хозяйств, призванных обеспечить населению комфортное проживание путем предоставления жилищно-коммунальных услуг, отвечающих современным стандартам качества»<sup>1</sup>. Л. Д. Шестакова также выделяет такую функцию жилищного хозяйства, как «доведение жилищно-коммунальных услуг до непосредственных потребителей»<sup>2</sup>.

Связь между системой ЖКХ и качеством жизни населения достаточно очевидна. В нашей стране уровень развития жилищной сферы не соответствует доминирующей в общественном сознании системе ценностей, норм, представлений, связанных с жильем и жилищно-коммунальным обслуживанием. Структуры жилищно-коммунального хозяйства не в полной мере справляются с исполнением своих функций, что в значительной степени влияет на низкое по сравнению с развитыми странами качество жизни населения. Реформа ЖКХ продолжается более десяти лет, но основной ее результат, по мнению россиян, – бесконечный рост тарифов на коммунальные услуги. Л. Д. Шестакова справедливо полагает, что реформа жилищно-коммунального сектора становится одной из самых острых экономических и социальных проблем современной России<sup>3</sup>.

К особенностям функционирования отечественного ЖКХ можно отнести следующие его характеристики.

1. Незавершенность процесса передачи ведомственных объектов ЖКХ на баланс муниципалитетов: коммунальное хозяйство ряда городов зависит от деятельности так называемых градообразующих предприятий в части обеспечения населения отдельными коммунальными услугами (котельные, ТЭЦ, тепло- и электросети зачастую физически находятся на территории такого предприятия и включены в его производственный цикл).

2. Часть жилищно-коммунальных услуг (водоснабжение, водоотведение, тепло- и электроснабжение) предоставляются естественными локальными монополиями через централизованные инженерные сети, что делает безальтернативным для конкретного потребителя выбор поставщика этих услуг.

3. Функционирование системы ЖКХ в условиях резко континентального климата на большей части территории России, низких и очень низких зимних температур, значительной продолжительности отопительного сезона (восемь-десять месяцев), существенной удаленности многих

---

Суходолов А. П. Жилищно-коммунальное хозяйство Иркутской области: состояние и проблемы // Известия Иркутской государственной экономической академии (БГУЭП). 2010. № 5 (73). С. 46.

<sup>2</sup> Шестакова Л. Д. Изменение качества жизни населения в условиях реформирования жилищно-коммунального хозяйства (на примере Республики Саха (Якутия)) : автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. М., 2007. С. 1.

<sup>3</sup> Шестакова Л. Д. Там же.



(особенно северных) населенных пунктов от промышленных центров и транспортных магистралей, низкой плотности проживающего на Севере населения и необходимости сезонного завоза в эти районы топлива.

К проблемам современной отечественной системы ЖКХ можно отнести следующие (см. рис. 1).

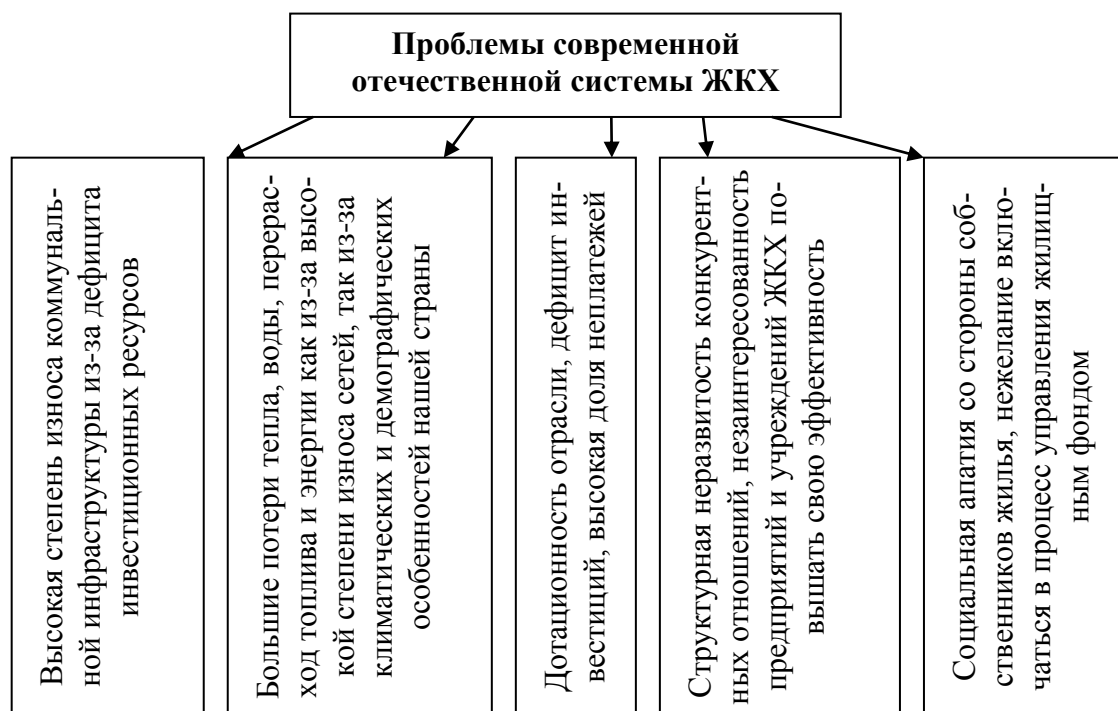


Рис. 1. Систематизация проблем современной отечественной системы ЖКХ

Представляется важным в структуре качества жизни можно выделить три значимых компонента:

- удовлетворение первичных и части вторичных потребностей населения (физиологических, трудовых, социальных, семейных, духовных);
- экологическая среда и общественная инфраструктура («техносфера», «вторая природа»), задающих «потолок развития» и стандарты жизни общества;
- виды деятельности, связанные с удовлетворением части вторичных потребностей (в уважении, самовыражении), наибольшее выражение нашедшие в постиндустриальной культуре потребления (виды деятельности «для души» – туризм, тренинги, кружки по интересам, гедонизм как стиль жизни).

Жилье и система ЖКХ в наибольшей степени связаны с первыми двумя компонентами. При этом очевидно, что специфика системы жилищ-

но-коммунального хозяйства определяется социально-историческим своеобразием типа организации общества.

А. А. Симаков в своей работе выделяет две социально-экономических модели общества – нерыночная (централизованная) и рыночная (децентрализованная)<sup>1</sup>. С. В. Попов указывает на три типа организации производства в современном обществе – промышленный, технологический и инфраструктурный<sup>2</sup>. Ю. М. Березкин рассматривает семь конкретно-исторических типов хозяйственной организации общества – потребительский (натурально-хозяйственный), колониально-освоенческий, производственно-технический, экономический, технологический, инфраструктурный, морально-ценностный<sup>3</sup>.

Таким образом, необходимо определить, к какому типу (типам) относится современное российское общество, дать адекватное описание соответствующей этому типу системы ЖКХ и определить влияние жилищно-коммунального хозяйства на качество жизни населения. Для этого нам необходим круг показателей, характеризующих функционирование данной сферы, которые можно использовать как показатели качества жизни населения.

У разных авторов структура показателей оценки влияния системы ЖКХ на качество жизни населения значительно различается<sup>4</sup>. Для целей нашего исследования возможно использование части компонентов (показателей), указанных в том числе и А. А. Симаковым<sup>5</sup>, модифицированных для целей нашего исследования.

1. Жилье и его основные характеристики – климато-географическая зона, город / село, центр / окраина, престижный / непрестижный район города, степень изношенности жилого фонда, сейсмостойчивость жилья; размер, число комнат, число квадратных метров в расчете на одного проживающего; внешний вид и интерьер жилища; форма пользования, владения и собственности на жилье; стоимость жилья, объем и структура жилого фонда избранной территориально-административной единицы, производственный потенциал и структура строительной отрасли, степень развития инфраструктуры рынка жилья.

2. Субъективные и объективные потребности людей в жилье, их уровень, характер и структура; субъективная (с точки зрения людей) и объективная (согласно стандартам) степень удовлетворенности этих потребностей.

---

<sup>1</sup> Симаков А. А. Указ. соч. С. 65–71.

<sup>2</sup> Попов С. В. Организация хозяйства в России. Омск, 1999. С. 42–47.

<sup>3</sup> Березкин Ю. М. Семь прикосновений к методологии. Иркутск, 2010. С. 151–175.

<sup>4</sup> Симаков А. А. Указ. соч. С. 64–65, Суходолов А. П. Указ. соч. С. 50–56, Шестакова Л. Д. Указ. соч. С. 9–10.

<sup>5</sup> Симаков А. А. Указ. соч.

3. Структура и качество оказываемых жилищно-коммунальных услуг – водоснабжение, водоотведение, канализация, электроснабжение, газоснабжение, отопление, обслуживание лифтового хозяйства, обслуживание жилья и мест общего пользования, капитальный ремонт жилых и нежилых помещений, телефонизация, наличие радиоточки и телевизионной антенны, вывоз бытовых отходов, санитарная очистка прилегающих к жилью территорий, соотношение «цена – качество» оказываемых услуг.

4. Жилищно-коммунальное обслуживание как отрасль экономики, ее производственный потенциал, объемы оказываемых услуг, структура собственности и рынка отрасли, уровень дотируемости отрасли.

5. Система актуальных культурных норм и ценностей, связанных с жильем и жилищно-коммунальным обслуживанием.

Выше упоминалось об особенном значении для характеристики качества жизни населения жилищной обеспеченности и комфортности жилья, которые зависят от уровня коммунальных и других предоставляемых социально-культурных услуг. Качество жизни во многом зависит от комфортности условий проживания. Поэтому не случайно реформа ЖКХ, призванная навести порядок в отрасли, столь неоднозначно оценивается россиянами. Во многом качество жилищно-коммунальных условий сказывается на показателях средней продолжительности жизни. Однако простой прямой пропорциональности здесь нет, и поэтому уровень жилищно-коммунальной обеспеченности следовало бы подвергнуть отдельному анализу.

В России средняя обеспеченность жильем в расчете на душу населения составляет около 23 м<sup>2</sup> на одного жителя в сравнении с 40–60 м<sup>2</sup> в развитых европейских странах и 70 м<sup>2</sup> – в США. При этом в России до 25 % всего жилого фонда составляет жилье без туалета и воды в помещениях, а до 70 % – без горячего водоснабжения. К тому же при оценке жилищной обеспеченности в России учитываются общежития. По западным стандартам, помещения без туалета, холодной и горячей воды не считаются жильем<sup>1</sup>.

Поэтому проблема России не только в количестве квадратных метров, но не в меньшей мере и в комфортности жилищных условий; современные требования включают в себя наличие кабельного телевидения, Интернета, стационарной телефонной сети, во многих районах наличие кондиционеров и др.

В США, например, эти условия, а также наличие СВЧ-печи, посудомоечной машины, холодильника, стиральной машины и т. д. являются обязательными при предоставлении комфортного жилья, которое с самого

---

<sup>1</sup> Аганбегян А. Г. О приоритетах социальной политики // SPERO. 2010. № 12. С. 62–63.

начала имеет обеспеченную кухню и укомплектовано всей сантехникой, кондиционерами и пр.

По жилищным условиям, включая комфортность, Россия занимает 80–100-е места среди 200 стран мира, в сравнении с 50-м местом по уровню экономического развития. Так что улучшение жилищно-коммунальных и социально-культурных условий наряду с повышением средней продолжительности жизни и сокращением всех видов смертности и инвалидности является для России приоритетной задачей.

С учетом вышесказанного становится понятно, насколько многогранны и многокомпонентны показатели качества жизни.

## **1.2. Законодательное регулирование сферы жилищно-коммунального хозяйства**

Большое значение системы жилищно-коммунального хозяйства в формировании качества жизни населения подтверждается значительным количеством нормативно-правовых актов, регулирующих данную социальную сферу.

По нашему мнению, можно выделить четыре группы нормативно-правовой документации, в той или иной степени затрагивающих ЖКХ.

*Во-первых, законы и подзаконные акты, определяющие общие условия функционирования социальной сферы, в том числе и системы ЖКХ:* Конституция РФ, Жилищный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ, Налоговый кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ, Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ, Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», Федеральный закон от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации», Постановление Правительства РФ от 3 мая 2001 г. № 335 «О порядке установления специальных надбавок к тарифам на транспортировку газа газораспределительными организациями для финансирования программ газификации», Постановление Правительства РФ от 5 января 1998 г. № 1 «О Порядке прекращения или ограничения подачи электрической и тепловой энергии и газа организациям-потребителям при неоплате поданных им (использованных ими) топливно-энергетических ресурсов», Постановление Правительства РФ от 25 августа 1999 г. № 945 «О государственной кадастровой оценке земель» и др.

*Во-вторых, законы и подзаконные акты, определяющие основные направления реформы системы ЖКХ:* Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», Указ Президента РФ от 4 июня 2008 г. № 889 «О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эф-

фективности российской экономики», Постановление Правительства РФ от 15 февраля 2008 г. № 76 «О размещении временно свободных средств государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», Постановление Правительства РФ от 9 января 1998 г. № 31 «О мерах содействия реализации реформы жилищно-коммунального хозяйства», Постановление Правительства РФ от 31 августа 2006 г. № 530 «Об утверждении Правил функционирования розничных рынков электрической энергии в переходный период реформирования электроэнергетики», Постановление Правительства РФ от 5 мая 2007 г. № 265 «Об экспериментальных инвестиционных проектах комплексного освоения территорий в целях жилищного строительства», Постановление Правительства РФ от 3 июня 2006 г. № 351 «О порядке предоставления государственных гарантий Российской Федерации по заимствованиям, осуществляемым субъектами Российской Федерации или муниципальными образованиями для обеспечения земельных участков инженерной инфраструктурой и модернизации объектов коммунальной инфраструктуры в целях жилищного строительства» и др.

*В-третьих, целевые программы, имеющие отношение к системе ЖКХ:* Постановление Правительства РФ от 17 ноября 2001 г. № 796 «О федеральной целевой программе «Энергоэффективная экономика» на 2002-2005 гг. и на перспективу до 2010 г.», Постановление Правительства РФ от 17 сентября 2001 г. № 675 «О федеральной целевой программе «Жилище» на 2002–2010 гг.», Постановление Правительства РФ от 25 сентября 2001 г. № 690 «О федеральной целевой программе «Сейсмобезопасность территории России» (2002–2010 гг.)» и др.

*В-четвертых, законы и подзаконные акты, направленные на повышение качества жизни отдельных слоев населения, в том числе во взаимодействии со структурами ЖКХ:* Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне», Закон РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», Постановление Правительства РФ от 13 мая 2006 г. № 285 «Об утверждении Правил предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение жилья в рамках реализации подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 гг.», Постановление Правительства РФ от 28 апреля 2006 г. № 249 «О дополнительных мерах по обеспечению жильем военнослужащих Вооруженных Сил РФ» и др.

В частности, в ст. 40 Конституции РФ гарантируется право на жилище (Ч. 1), а органы государственной власти и местного самоуправления

поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище (Ч. 2). Жилищный кодекс РФ, принятый в 2004 г., предоставил собственнику жилья возможность активной участвовать в управлении жилищным фондом и общим имуществом в многоквартирных домах (ст. ст. 135-152, 161-165).

Социальная эффективность программ реформирования ЖКХ выражается в повышении качества оказываемых услуг, увеличении степени благоустроенности жилищного фонда, снижении расходов населения на платежи за содержание домохозяйств путем перехода на новые экономические формы взаимоотношений в жилищно-коммунальном комплексе и развития конкурентной среды в сфере жилищного обслуживания и ремонтных работ. Повышение надежности работы производственных систем жилищно-коммунального комплекса позволит снизить до минимума связанные с авариями экстремальные ситуации для населения, что также означает повышение качества жизни. Для гарантированного обеспечения населения доступными по цене жилищно-коммунальными услугами необходимо, введение социальных норм потребления ЖКУ. Такие нормы должны определять потребность населения в данных услугах, в рамках которых будет действовать «социальный» тариф, а потребление сверх социальной нормы будет оплачиваться по экономически обоснованным тарифам. При этом дальнейшее формирование рынка ЖКУ должно быть ориентировано, прежде всего, на усиление конкуренции в этом секторе с целью снижения тарифов и затрат населения и бюджета на жилищно-коммунальные услуги при одновременном усилении контроля за исполнением своих обязательств всеми участниками данного рынка.

Вместе с тем необходимо признать, что одной из главных причин недостаточности финансирования модернизации жилищно-коммунального хозяйства является низкий уровень фактических платежей граждан за жилищно-коммунальные услуги. Таким образом, сформировался «замкнутый» круг – высокий уровень тарифов на жилищно-коммунальные услуги обусловлен низким техническим уровнем жилищно-коммунального хозяйства, изношенностью основных фондов, отсутствием внедрения новых технологий, и в то же время из-за неспособности населения оплачивать данные тарифы и необходимости отвлечения бюджетных ресурсов на покрытие разницы в тарифах наблюдается недостаток ресурсов для модернизации и технического перевооружения жилищно-коммунального хозяйства.

### **1.3. Место жилищно-коммунальных условий в структуре факторов качества жизни**

Жилищно-коммунальные условия являются объектом исследования многих отраслей научного знания. При этом подход каждой из этих отраслей отличается известной спецификой. Так, например, ученые социологи понимают под жильем и жилищно-коммунальным обслуживанием определенную систему социального взаимодействия, агентами которых выступают организации по строительству и содержанию жилья, а также жильцы и работники ЖКХ. Социологи определяют жилищно-коммунальные условия, прежде всего, как фактор жилищно-бытовой сферы. Вместе с тем они ставят эти условия в один ряд с такими факторами качества жизни, как распространение городского образа жизни, развитие предпринимательства, повышение образования, загрязнение окружающей среды и др.

Специалисты в области социальной психологии исследуют зависимости между различными статусными характеристиками индивидов и степенью их довольства своей жизнью. В частности, ими установлено наличие сильной взаимозависимости между состоянием субъективной стороны качества жизни людей и такими их социально значимыми признаками, как возраст, внешность, здоровье, принадлежность к той или иной стратификационной группе. Среди факторов, влияющих на качество жизни, выделяется нередко и жилье.

Подход экономистов отличается стремлением к максимально точному определению понятий, используемых при анализе жилищно-коммунальных условий как фактора качества жизни населения. В частности, ими даны четкие характеристики понятий «жилье», «коммунальные услуги», «жилищно-коммунальное хозяйство» и т. д. Помимо этого, экономистами установлено место жилья в системе объектов недвижимости, описаны особенности жилья как рыночного товара, выделены основные принципы и уточнены оптимальные стоимостные параметры оказания коммунальных услуг населению соответствующими службами. Кроме того, в работах экономистов показана взаимосвязь жилищно-коммунальных условий с такими аспектами качества жизни, как размер и структура расходов на содержание и обслуживание жилья. Также ими обосновано наличие тесной связи жилищно-коммунальных условий с такими детерминантами качества жизни, как состояние рынков недвижимости, земли, жилищно-бытовых услуг, энергоносителей.

Одной из важнейших социально-экономических проблем является повышение качества жизни населения, базовую характеристику которого составляют жилищные условия. Решение этой ключевой проблемы предполагает улучшение количественно-качественных параметров жилья и качества его содержания и обслуживания. Потребность в жилище относится

к числу первичных жизненных потребностей человека. Основная функция жилища – обеспечить человеку благоприятную среду обитания. По мере развития общества расширялись функции жилища (место ведения домашнего хозяйства, общения, отдыха, семейного воспитания детей, а также защита человека от социальных рисков).

Жилище, включенное в систему жилищно-коммунального хозяйства и бытового обслуживания населения, составляет среду обитания человека, определяющую качество жизни. Показатели жилищных условий населения и уровни его обслуживания можно разделить на несколько групп:

- наличие, состояние и движение жилого фонда;
- жилищные условия населения;
- обслуживание и финансирование жилого фонда;
- развитие социальной инфраструктуры и ее функционирование;
- оценка населением жилищных условий и качества коммунального обслуживания;
- развитие рынка жилья.

Взаимосвязь и взаимообусловленность уровня развития ЖКХ и показателей качества жизни можно графически представить в виде схемы (см. рис. 2).

Таким образом, развитие жилищно-коммунального хозяйства является важнейшим индикатором качества жизни населения, что особенно четко проявляется в период реформ.

Считаем важным отметить, относительно места жилищно-коммунальных условий в структуре факторов качества жизни, следующее. На наш взгляд, положение того или иного фактора в системе детерминант какого-либо объекта обусловлено, прежде всего, имеющимися представлениями об этой системе.

Известно, что современная наука дифференцирует факторы и условия развития чего-либо на следующие группы: материальные и духовные; объективные и субъективные; позитивные и негативные; внешние и внутренние; экономические, социальные, политические и культурные.

С точки зрения нашего исследования, жилищно-коммунальные условия можно встроить в систему факторов качества жизни с позиции объективности и субъективности. Объективно можно оценить с помощью экспертного интервью уровень развития системы жилищно-коммунального хозяйства и степень воздействия его на качество жизни городского населения. Субъективно этот вопрос может быть раскрыт по средствам изучения мнений населения по вопросам их жилищной обеспеченности, комфортабельности жилья и удовлетворенности потребляемых услуг ЖКХ.



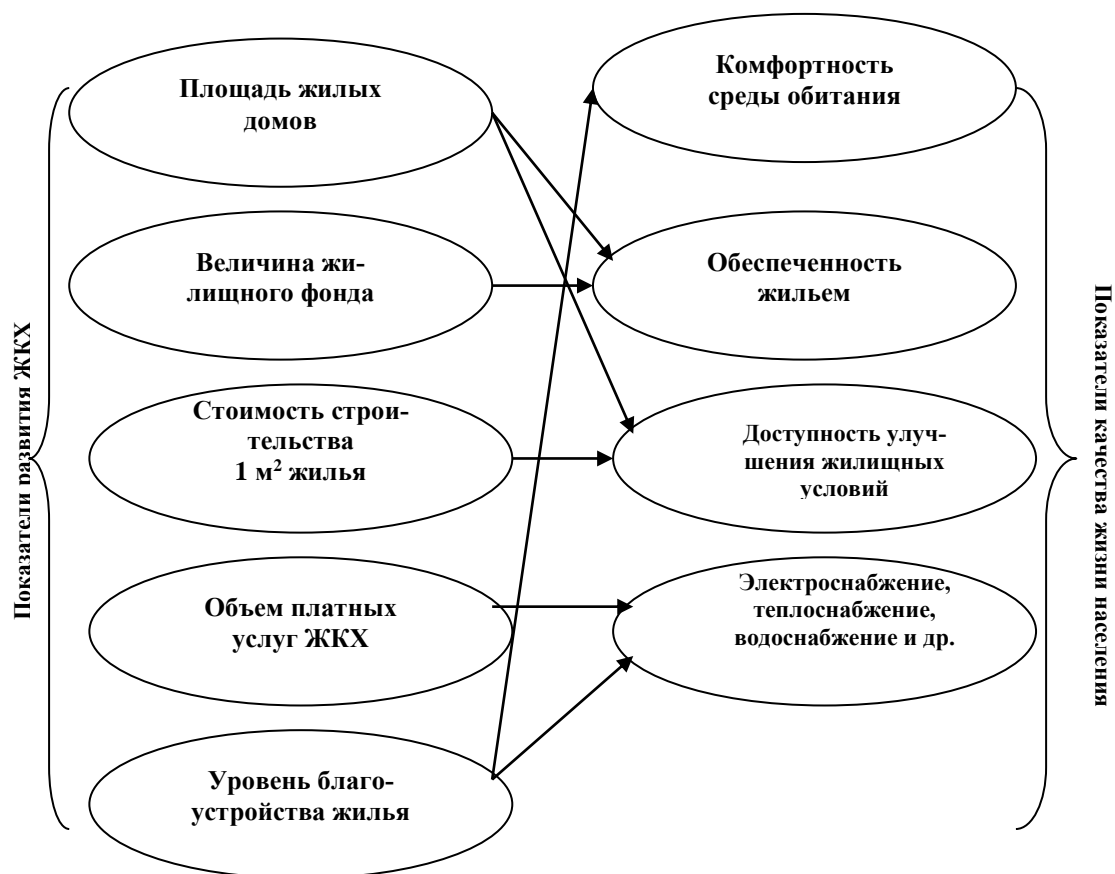


Рис. 2. Взаимосвязь показателей развития ЖКХ и качества жизни населения

Нельзя не согласиться с мнением А. А. Симакова, который предлагает «вписать» жилищно-коммунальные условия в систему факторов качества жизни населения, разграничиваемых по «сферному» признаку на экономические, социальные, политические и духовные<sup>1</sup>.

В экономическом аспекте жилищно-коммунальные условия качества жизни оказываются тесно связанными с такими факторами, как трансформация отношений собственности; становление и широкое распространение ипотеки; формирование системы долгосрочных льготных или низко процентных кредитов на приобретение или строительство домов и квартир; развитие предпринимательства, в сферах непосредственно связанных со строительством и обслуживанием жилья и другие аспекты процесса становления и развития современной рыночной экономики.

В социальной сфере жилищно-коммунальные условия непосредственно взаимодействуют с такими показателями, как: урбанизация, ведущая к увеличению городского населения – основного потребителя комму-

<sup>1</sup> Симаков А. А. Указ. соч. С. 71.

нальных услуг; появление (пусть пока еще немногочисленного) слоя богатых и среднеобеспеченных людей, способных самостоятельно построить или приобрести жилье; сохранение (а период кризиса значительное увеличение) численности малоимущих групп населения, действительных и потенциальных потребителей физически изношенного и морально устаревшего жилищного фонда и т. п.

В сфере политической при внимательном рассмотрении также можно обнаружить целый ряд явлений и процессов, самым тесным образом связанных с дальнейшим развитием или стагнацией жилищно-коммунального комплекса. Прежде всего, это – демократизация системы властных отношений на всех уровнях; перевод ее из «вертикального» режима функционирования в «горизонтальный»; укрепление самоуправления на местах, как необходимого условия по-настоящему рачительного использования жилого фонда, действенного реформирования ЖКХ и т. п.; принятие и последовательная реализация законов, способствующих развитию жилищно-коммунальной сферы.

В сфере духовной важнейшими составляющими качества жизни населения и, соответственно, факторами, тесным образом связанными с жилищно-коммунальными условиями, является целый ряд общественных изменений. Во-первых, формирование рыночных (потребительских) ценностных ориентаций, установок в отношении жилья и жилищно-коммунального обслуживания. Реформирование в соответствующем духе систем здравоохранения, образования и науки. Возрождение и обновление этнических ценностей с целью повышения уровня нравственности населения.

Большинство экономистов и социологов отмечают, что развитие России длительное время проходило в условиях «догоняющей модернизации»<sup>1</sup>. Это привело к ряду диспропорций и издержек в структуре ее экономической и социальной сфер. В частности, одним из таких негативных последствий такого вида модернизации стала чрезмерная милитаризация отечественной экономики, которая, в свою очередь, самым отрицательным образом сказалась на качестве жилищно-бытовых условий многих поколений граждан нашей страны<sup>2</sup>.

Так, например, государственным минимальным стандартом жилищной обеспеченности на сегодняшний день является 18 м<sup>2</sup>. Между тем как в США – 65 м<sup>2</sup>, Германии – 40 м<sup>2</sup><sup>3</sup>. По обеспеченности квадратными метрами Россия уступает и Восточной Европе, и даже Китаю (23 м<sup>2</sup>). Более

---

<sup>1</sup> Ясин Е. Государство и экономика на этапе модернизации // Вопросы экономики. 2006. № 4. С. 4–30; Попадюк Н. Частная ли частная собственность в России (вероятные сценарии бизнеса) // Там же. № 1. С. 144–145.

<sup>2</sup> Социология в России / под ред. В. А. Ядова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1998. С. 418–419.

<sup>3</sup> Ржаницына Л. Реформа ЖКХ и реальная платежеспособность населения // Человек и труд. 2001. № 9. С. 29.

красноречива другая цифра. Количество собственников жилья, по оценкам экспертов, составило в 2008 г. 16 % населения. Для сравнения, самый низкий уровень данного показателя в Европе у Германии – 43 %, максимальный – Испании (более 80 %). В США доля домохозяйств, владеющих собственным жильем, выросла с 59 % в 1990 г. до 69 % к 2008 г. Очевидно негативное влияние этих цифр на жизнь среднего россиянина. По данным Росстата, 75 % населения хотели бы улучшить свои жилищные условия. Более половины взрослого населения живет либо с родителями, либо на арендованной жилплощади. При этом, судя по социологическим исследованиям, в своих предпочтениях о качестве и площади жилья россияне не сильно отличаются от европейцев. Этот факт подтверждают данные о средней площади строящихся квартир в России, увеличившейся с 68 м<sup>2</sup> в 1995 г. до 85 м<sup>2</sup> в 2008 г.

Многие исследователи отмечают доминирование в российском обществе аскетической системы ценностей, норм, представлений, связанных с жильем и жилищно-коммунальным обслуживанием. В частности, чрезвычайно заниженных, по меркам современного общества, стандартов полезной жилой площади и числа комнат на одного человека, планировки, дизайна и месторасположения жилья. И, наоборот, слишком завышенных представлений об относительной стоимости по-настоящему комфортного жилья, в сравнении с расходами на питание, одежду, образование и др. Одним из следствий длительного господства соответствующей модели заниженных в сознании значительной массы населения являются иждивенческие настроения, связанные, например, с требованиями оказания жилищно-коммунальными службами соответствующих услуг по тарифам и ценам, не покрывающим расходы этих служб на приобретение электроэнергии, газа, тепла и прочих ресурсов и их непосредственных производителей<sup>1</sup>.

Если попытаться оценить долю россиян, жилье которых соответствует общепринятым в российском обществе «нормам», т. е. является отдельным, имеет все коммунальные удобства и обеспечивает не менее 18 м<sup>2</sup> на человека (от качества жилья мы сейчас абстрагируемся, это может быть и разваливающаяся пятиэтажка в райцентре, где ни о какой программе их сноса речь не идет), то оказывается, что в таких относительно благополучных жилищных условиях проживает чуть больше четверти россиян. Стоит ли удивляться, что при растущих ценах спрос на новое жилье по всей стране только увеличивается<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Симаков А. А. Указ. соч. С. 67.

<sup>2</sup> Тихонова Н. Е., Акаткова А. М., Седова Н. Н. Жилищная обеспеченность и жилищная политика в современной России // Социолог. исслед. 2007. № 1. С. 73.

Необходимо добиваться доминирования в общественном сознании рациональной системы ценностей, норм, представлений, в соответствии с которыми недорогое жилье и жилищно-коммунальные услуги рассматриваются как необходимые условия для полноценной работы и отдыха. Стандарты жилой и нежилых площади, числа комнат, планировки, внутреннего и внешнего дизайна, месторасположение жилья должны соответствовать современным рыночным условиям.

**Контрольные вопросы:**

1. Охарактеризуйте особенности функционирования ЖКХ в России.
2. Поясните взаимосвязь качества жизни и сферы жилищно-коммунального хозяйства.
3. Как вы трактуете понятие «качество жизни населения»?
4. Перечислите и поясните проблемы современной отечественной системы ЖКХ.
5. В чем заключается законодательное регулирование ЖКХ?
6. Поясните показатели оценки влияния системы жилищно-коммунального хозяйства на качество жизни городского населения.
7. Что означает «комфортность жилья»?
8. Перечислите и охарактеризуйте основные целевые программы, имеющие отношение к жилищно-коммунальному хозяйству.
9. Дайте характеристику основным законам и подзаконным актам, определяющим основные направления реформирования ЖКХ.
10. Какое место занимает жилищно-коммунальное хозяйство в структуре факторов качества жизни?

## **2. АНАЛИЗ ЖИЛИЩНЫХ УСЛОВИЙ И СИСТЕМЫ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА В КОНТЕКСТЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ Г. ИРКУТСКА**

### **2.1. Жилищно-коммунальное хозяйство региона, его состав и особенности функционирования**

Жилищно-коммунальное хозяйство в решающей степени формирует среду обитания человека. В современных городах состояние ЖКХ определяет уровень цивилизованной жизни. От того, в каких условиях мы проживаем, зависит наше внутреннее состояние, наличие минимума коммунальных услуг – есть гарантия успеха в производстве, науке, учебе, это залог нашего здоровья и благополучия.

Степень развития и объем деятельности коммунального хозяйства непосредственно влияют на уровень благосостояния населения, бытовые условия его жизни, санитарно-гигиенические условия и чистоту водного и воздушного бассейнов, а также на уровень производительности труда.

Жилищное и коммунальное хозяйство представляет собой многоотраслевое хозяйство, в котором переплетаются все социально-экономические отношения по жизнеобеспечению населения и удовлетворению потребностей производственных отраслей и сферы услуг. Оно включает в себя взаимозависимые, но в то же время и достаточно автономные предприятия и организации социальной и производственной сферы, чья деятельность прямо или косвенно связана с удовлетворением потребностей населения в жилье и коммунальных услугах<sup>1</sup>.

Организации ЖКХ – это предприятия, учреждения и организации вне зависимости от организационно-правовой формы, формы собственности и ведомственной подчиненности, оказывающие жилищно-коммунальные услуги соответствующим категориям потребителей. Они являются важнейшей частью территориальной инфраструктуры, определяющей условия жизнедеятельности человека, прежде всего комфортность жилища, его инженерное благоустройство, качество и надежность услуг транспорта, связи, бытовых и других услуг, от которых зависят состояние здоровья, качество жизни и социальный климат в населенных пунктах.

Жилищно-коммунальное хозяйство представляет собой сложный комплекс разнообразных предприятий, служб, как правило, взаимосвязанных между собой, оказывающих услуги или производящих продукцию. В

---

<sup>1</sup> Кондратьева М. Н. Организация и управление жилищно-коммунальным хозяйством : учеб. пособие для студентов вузов. Ульяновск, 2009. С. 21.

состав его входят две крупнейшие отрасли: жилищное и коммунальное хозяйство. Каждая из указанных отраслей имеет подотрасли. Так, жилищное хозяйство включает жилищное строительство и содержание жилого фонда. В состав коммунального хозяйства входят:

- санитарно-технические службы и предприятия (водопровод, канализация, служба очистки и уборки в городах);
- энергетическое хозяйство (газо- и электроснабжение, теплофикационные службы);
- хозяйство внешнего благоустройства (дорожно-мостовое, зеленое строительство, служба освещения);
- транспортное хозяйство.

Подотрасли жилищно-коммунального хозяйства тесно связаны между собой. Так, эксплуатация жилья сопряжена со снабжением его водой, теплом, газом, электроэнергией. Технологически связаны водоснабжение, канализация, уборка и очистка городов и т. д.

Тесная взаимосвязь и взаимозависимость всех подотраслей жилищно-коммунального хозяйства обуславливает необходимость пропорциональности в их развитии, комплексного подхода в решении вопросов функционирования и управления. Важная роль в этом принадлежит территориальным органам. Ими осуществляется непосредственное руководство системой жилищно-коммунального хозяйства, являющегося преимущественно коммунальной и частной собственностью, через соответствующие отраслевые управления и отделы. Это обеспечивает сочетание отраслевого и территориального управления, учет местных условий<sup>1</sup>.

В крупных городах с районным делением некоторые предприятия отдельных подотраслей ЖКХ подчинены районным администрациям.

Это такие подотрасли, как жилищное хозяйство, ремонтно-строительные производства, часть зеленого и паркового хозяйства и др. Районирование, не совпадающее с административными районами города, имеют сетевые хозяйства: водопроводно-канализационное, газовое, тепло-энергетическое, электрообеспечение. В некоторых подотраслях отсутствует районирование системы управления, и они являются общегородскими. Например, городской пассажирский транспорт, дорожное хозяйство и благоустройство.

Особенностью ЖКХ, как объекта управления, является стохастический характер протекающих в нем процессов. Это связано с воздействием на функционирование его предприятий и подотраслей значительного числа случайных факторов – колебаний спроса, климатических и погодных усло-

---

<sup>1</sup> Борисевич В. И., Гейзлер П. С., Фатеев В. С. Экономика регион : учеб. пособие. Минск, 2002. С. 335.

вий. Некоторые подотрасли функционируют в условиях существенного влияния сезонных колебаний потребления услуг (к примеру, теплоэнергетика, наружное освещение), а также периодических колебаний месячного, недельного и суточного периодов (транспорт, водопровод, газовое хозяйство). Причем, в отличие от промышленных предприятий, в большинстве случаев они не могут накапливать запасы услуг для выравнивания колебаний и пиковых нагрузок. Естественно, это обуславливает особенности в технологии и организации управления.

Представляется важным отметить ряд сложностей, как унаследованных от прошлого, так и вызванных проводимыми преобразованиями. Усугубилась проблема содержания жилого фонда, финансирования развития ЖКХ. Сумма платежей населения за жилищно-коммунальные услуги, средств местных бюджетов, включая доходы от сдачи в аренду нежилых помещений, доходов от прочих потребителей коммунальных услуг, недостаточна для обеспечения простого воспроизводства в отрасли. При этом во многих населенных пунктах увеличивается неравномерность развития основных фондов жилищно-коммунального хозяйства за счет капитального ремонта и нового строительства.

Не в полном объеме создана правовая и экономическая основа для введения негосударственных форм управления жилищным фондом и разгосударствления коммунальных предприятий, функционирования рынка жилищно-коммунальных услуг. Организованные объединения граждан по месту жительства должны иметь реальную возможность выбора обслуживающей организации, определения объема и качества потребляемых услуг.

Итак, ЖКХ – сложный многосоставной сектор экономики. Коммунальный комплекс Иркутской области имеет ряд особенностей, которые необходимо учитывать при выработке средне- и долгосрочных планов развития. К ним относятся:

- значительная дифференциация территорий по природно-климатическим условиям;
- наличие географических изолированных территорий с развитыми системами жизнеобеспечения;
- наличие больших территорий с пониженными показателями платежеспособного спроса и другие.

Основными проблемами коммунального комплекса нашего региона являются:

Во-первых, неудовлетворительное техническое состояние объектов коммунальной инфраструктуры:

- высокий износ объектов систем жизнеобеспечения и неэффективная конфигурация объектов коммунальной инфраструктуры на отдельных территориях Иркутской области;

– моральное устаревание используемых оборудования и технологий, технически ограничивающих повышение эффективности функционирования коммунальной инфраструктуры;

– дефицит объектов жизнеобеспечения, в том числе водозаборных и водоочистных сооружений, объектов для утилизации и захоронения мусора (полигонов или замещающих их заводов по переработке или сжиганию мусора);

– высокая энергоемкость объектов коммунальной инфраструктуры<sup>1</sup>.

Одной из наиболее значимых проблем коммунального комплекса Иркутской области является высокий износ сетевого хозяйства. Так, по данным территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Иркутской области, совокупный уровень износа водопроводных сетей, рассчитанный для всей территории Иркутской области, не снижался ниже 40 %, тепловых сетей – ниже 30 %, канализационных сетей – ниже 27 %.

В отдельных случаях имеет место неэффективная конфигурация систем жизнеобеспечения (вследствие изменения демографической ситуации на территории после строительства коммунальной инфраструктуры в прошлом, либо по другим причинам), а также моральное старение используемых технологических схем поставки коммунальных услуг (вследствие использования устаревшего неэкономичного оборудования, отсутствие автоматизированных систем поставки услуг и иных устаревших технических решений).

Неудовлетворительное состояние объектов инженерной инфраструктуры ведет к неэффективному функционированию сектора и повышает риски возникновения нештатных ситуаций. Дальнейшее недофинансирование сектора может привести к ухудшению ситуации и повышению социальных рисков на значительной территории Иркутской области, и как следствие отрицательно влиять на качество жизни населения.

Кроме того, существует проблема избыточной энергоемкости, что обусловлено повышенным потреблением электроэнергии (характерно для систем теплоснабжения и водоснабжения) и использованием неэффективных видов топлива (характерно для котельных). Решение проблем энергосбережения является важным инструментом в повышении эффективности функционирования коммунального комплекса.

Оценочно потенциал энергосбережения в системах теплоснабжения составляет до 15–20 %, в системах водоснабжения – до 30%. За счет реализации энергосберегающих мероприятий в потребительском секторе сово-

---

<sup>1</sup> Программа социально-экономического развития Иркутской области на 2011–2015 годы.



купный уровень экономии энергии в коммунальном комплексе может составить 25 %.

Во-вторых, недостаточное качество предоставляемых коммунальных услуг:

- наличие несоответствия качества предоставляемых коммунальных услуг нормативным требованиям и мировым стандартам качества жизни;
- дефицит мотивирующих факторов для внедрения современных технологий в коммунальном комплексе и несоответствие сложившейся нормативной правовой базы передовым стандартам качества предоставления коммунальных услуг;
- низкий уровень культуры потребления коммунальных услуг и ресурсов.

Вследствие высокой физической и моральной изношенности объектов коммунальной инфраструктуры в Иркутской области часто не обеспечивается необходимый уровень качества предоставляемых коммунальных услуг.

К проблемам невысокого качества предоставляемых коммунальных услуг следует отнести также проблемы очистки питьевой воды, проблемы невысокого качества очистки сточных вод и теплоснабжения.

Отсутствует единая система оценки качества предоставляемых коммунальных услуг – каждый раз оценка производится точно на основе сопоставления полученной информации с нормативами предоставления услуг вне зависимости от использования на конкретной территории технологий домостроения, реальных потребностей потребителей услуг, фактической динамики погодных условий и других факторов.

Ограничения для развития сектора имеются также и в сфере потребления коммунальных услуг, отмечается нерациональное расходование потребляемых коммунальных ресурсов. Оценивая деятельность организаций сферы ЖКХ, складывается впечатление, что в управляющих компаниях Иркутска редко информируют население, на что идут деньги плательщиков. У большинства людей нет точного представления о том, что входит в понятие «Расчет платы за жилые и коммунальные услуги» и что скрывается в тех цифрах, которые приходится оплачивать. В стандартных квитанциях всего 3 пункта: «Содержание и ремонт», «Отопление», «ГВС». Вероятно, так удобно в первую очередь работникам ЖКХ, потому что не нужно в каждой квитанции пояснять, за что и когда люди платят деньги. Иркутяне, как правило, не вникают в эти подробности.

Необходимо разграничивать жилищные и коммунальные услуги. Жилищные услуги – это содержание и ремонт жилого помещения, включающие в себя плату за услуги и работы по управлению многоквартирным домом, содержанию и текущему ремонту общего имущества в многоквар-

тирном доме. При этом нет определенного перечня, характерного для каждого дома. Здесь собственники жилья вместе с представителями своей управляющей компании самостоятельно решают, что и когда в первую очередь нужно сделать. Поэтому и тариф может быть разным.

В коммунальные услуги входит плата за горячую и холодную воду, отопление, канализацию, электричество. При расчете размера платы учитывается и площадь квартиры, и количество проживающих в ней человек, в случае если услуги начисляются по нормативам. Например, стоимость отопления и содержания жилья рассчитывается исходя из площади жилого помещения. А стоимость горячего и холодного водоснабжения рассчитывают, либо, исходя из данных показаний приборов учета (исходя из кубометров потраченной воды), либо по нормативу, исходя из количества прописанных в квартире человек, в случае если приборы учета не установлены. В таблице 1 приведена динамика тарифов жилищно-коммунальных услуг г. Иркутска.

Таблица 1

Динамика тарифов ЖКУ на территории г. Иркутска<sup>1</sup>

Наименование услуг	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Средний размер платы за содержание жилого помещения (средний, кирпич) с НДС	10,94	12,27	13,58
Отопление, Гкал/руб. (с НДС)	561,24	697,80	761,03
м <sup>3</sup> /руб. (подпиточная вода) (с НДС)	8,34	10,30	11,45
Холодная водоснабжение, м <sup>3</sup> /руб. (с НДС)	4,19	5,68	6,31
Водоотведение, м <sup>3</sup> /руб. (с НДС)	5,40	6,49	7,50
Электрическая энергия, коп./ кВт ч	45	56	62
Газоснабжение (реализация сжиженного газа из групповых газовых резервуарных установок), руб./к	20	25,32	28,52

Размер платы за коммунальные услуги рассчитывается по тарифам, установленным для хозяйствующих субъектов, предоставляющих услуги по холодному водоснабжению, водоотведению, электроснабжению, газоснабжению, отоплению.

В соответствии с приказом Службы по тарифам Иркутской области от 3 ноября 2011 г. №104-спр «Об установлении предельных максимальных индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги по муниципальным образованиям Иркутской области на 2012 год» предельные максимальные индексы изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в Иркутске определены в размере 12 %.

<sup>1</sup> Иркутск [Электронный ресурс] : офиц. портал гор. администрации. URL: <http://www.admirkutsk.ru/?rubr=391>.

С 1 июля 2012 г. в Иркутске, как и по всей России, произошло плановое повышение тарифов на коммунальные услуги. Оно прошло в два этапа, второй этап начался с 1 сентября 2012 г. (см. табл. 2).

Таблица 2

Тарифы на жилищно-коммунальные услуги в г. Иркутске на 2012 г.<sup>1</sup>

Наименование услуг	Тариф (руб.)				
	до 30.06.2012	с 01.07.2012 по 31.08.2012		с 01.09.2012 по 31.12.2012	
Отопление, руб./Гкал	843,59	894,13	6 %	929,47	4%
Холодное водоснабжение, руб./м <sup>3</sup>	7,38	7,81	5,8%	8,25	5,6 %
Водоотведение, руб./м <sup>3</sup>	8,52	9,02	5,9 %	9,52	5,5 %
Электрическая энергия, руб./кВт ч	0,68	0,72	5,9 %	0,72	0 %
Газоснабжение (реализация сжиженного газа из групповых газовых резервуарных установок), руб./кг	31,91	31,91	0 %	31,91	0 %

Из приведенной таблицы видно, что тарифы на услуги повышаются в пределах максимальных индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги.

Квартплата в многоквартирных жилых домах делится на две составляющие: коммунальные услуги и жилищные услуги.

К коммунальным услугам относятся отопление, электроэнергия, водоснабжение и водоотведение. Тарифы на них, за исключением холодной воды и водоотведения, определяет Правительство Иркутской области и утверждает Служба по тарифам Иркутской области. Муниципалитет устанавливает только тарифы на холодную воду и водоотведение.

К жилищным услугам относятся работы по управлению и содержанию жилых домов (уборка подъездов, вывоз мусора, остекление подъездов, текущий ремонт и пр.).

В соответствии с ч. 7 ст. 156 Жилищного кодекса РФ<sup>2</sup>, размер платы за содержание и ремонт жилого помещения в многоквартирном доме, в котором не созданы товарищество собственников жилья либо жилищный кооператив или иной специализированный потребительский кооператив,

<sup>1</sup> Иркутск [Электронный ресурс]. URL: <http://www.admirkutsk.ru/?rubr=389>.

<sup>2</sup> Жилищный Кодекс РФ [официальный текст : по состоянию на 25 сент. 2012 г.]. М., 2012. С. 36.

определяется на общем собрании собственников квартир в таком доме, которое проводится в порядке, установленном ст. 45–48 настоящего Кодекса.

Размер платы за содержание и ремонт жилого помещения в многоквартирном доме определяется с учетом предложений управляющей организации и устанавливается на срок не менее чем один год. В зависимости от потребности по содержанию и ремонту общего имущества каждого многоквартирного дома тариф на содержание и ремонт в разных домах может отличаться.

В отдел защиты прав потребителей г. Иркутска продолжают поступать вопросы граждан по поводу правильности начисления платы за жилое помещение, коммунальные услуги, о порядке перерасчета платы в случае временного отсутствия жильца и другие подобные вопросы. В связи с этим целесообразно остановиться на освещении некоторых тем.

Один из традиционных вопросов касается следующей ситуации. Обязан ли собственник нескольких квартир оплачивать за каждую из них, если фактически он проживает только в одной? В соответствии с п. 11 ст. 155 Жилищного Кодекса Российской Федерации неиспользование собственниками, нанимателями и иными лицами помещений не является основанием невнесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги.

Плата за жилое помещение взимается в полном объеме вне зависимости от фактического проживания либо непроживания жильца. Эта плата за содержание и ремонт жилого помещения, включающая в себя плату за услуги и работы по управлению многоквартирным домом, а также по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме (то есть лестниц, лифтов, чердаков, подвалов, крыш и др.). Причем плата за лифт по смыслу закона должна взиматься и с жильцов первого этажа, поскольку лифтовое оборудование относится к общедомовому инженерному оборудованию.

В структуру платы за жилое помещение входит также плата за сбор и вывоз бытовых отходов. Также как и плата за лифт плата за вывоз отходов взимается, исходя из занимаемой общей площади жилого помещения, а не от количества проживающих там граждан. Последнее обстоятельство вызывает много вопросов и нареканий граждан. В связи с этим ряд регионов вышел с законодательной инициативой в Госдуму РФ о внесении поправок в законодательство. Однако до сих пор законопроект не рассмотрен.

А вот плата за некоторые виды коммунальных услуг, которыми фактически жилец не пользуется, если в данной квартире он не проживает (и при этом никто другой не проживает), не должна взиматься в соответствии с действующим законодательством. Так, например, согласно п. 54, 55 Постановления Правительства РФ «О порядке предоставления коммунальных услуг гражданам» в случае временного отсутствия (фактического непро-

живания) жильца более 5 календарных дней подряд по требованию жильца должен быть произведен перерасчет платы за отдельные виды коммунальных услуг: холодное и горячее водоснабжение, водоотведение, электроснабжение, газоснабжение. Естественно, при условии, что по указанным видам коммунальных услуг отсутствуют индивидуальные приборы учета.

Основанием для перерасчета служит заявление жильца, которое он должен подать исполнителю услуг (управляющая компания, ТСЖ, жилищный кооператив и др.) в течение месяца с момента окончания периода временного отсутствия жильца. К заявлению должны быть приложены копии документов, подтверждающих временное отсутствие. Перечень документов дан в п. 56 вышеуказанных Правил. Это может быть справка органа внутренних дел о временной регистрации по месту временного пребывания, справка организации, осуществляющей охрану жилого помещения, в котором жилец временно отсутствовал и др.

В связи с открытием дачного сезона характерен другой вопрос, тесно связанный с предыдущим: обязаны ли производить перерасчет платы в связи с пребыванием жильцов в летний сезон на даче? Какие документы в этом случае необходимо предоставить?

Данный вопрос законодательно не урегулирован. В перечне документов (п. 56 Правил), которые могут являться основанием для перерасчета, указаны проездные билеты, справки органов внутренних дел, охранных организаций, а также иные документы, подтверждающие временное отсутствие потребителя. Какие иные документы могут быть приняты во внимание? Чаще всего на практике в качестве таких документов жильцы представляют справки из дачного или садоводческого товарищества. Ранее, в то время, когда услуги жилищно-коммунального комплекса оказывались от имени муниципальных предприятий (ДЭУ, ЖЭУ, РЭУ, ДЕЗ и т. п.), такие справки, как правило, являлись основанием для перерасчета платы. Однако с приходом на этот рынок частных управляющих компаний ситуация кардинально изменилась. Аналогичные справки перестали принимать во внимание.

Правда, в различных регионах существовали свои особенности. Например, в Москве действовало распоряжение Правительства Москвы, по которому перерасчет производился, если к заявлению уезжавшего жильца было приложено заявление двух соседей по этажу, которые подтверждали его отсутствие в конкретный период (при условии, что сами они никуда в этот период не уезжали).

В Иркутске управляющие компании, как правило, отказывают в перерасчете платы за коммунальные услуги, не считая основанием для этого справку из садоводства. И чаще всего в качестве аргумента использовалось письмо от 5 августа 2008 г. Минрегионразвития РФ «О порядке приме-

ния отдельных положений федерального законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства», в котором дано обоснование недопустимости принятия в качестве документа для перерасчета справки, выданную председателем садоводческого кооператива.

Однако 28 апреля 2009 г. в «Российской газете» была опубликована позиция Генпрокуратуры РФ по данному вопросу. Согласно представлению прокуратуры министерство регионального развития в этой части превысило свои полномочия, ему было предложено отменить противоречащие законодательству положения.

В настоящее время справки из садоводческих товариществ, подтверждающие временное пребывание граждан на своей территории, могут служить основанием для частичного снижения платы за коммунальные услуги в связи с временным отсутствием жильцов. Отказ в принятии таких справок может быть обжалован в суде, органе прокуратуры по месту жительства.

И, наконец, в-третьих, к проблемам жилищно-коммунального комплекса Иркутской области относят низкий уровень инвестиционной привлекательности сектора:

- законодательные ограничения в сфере тарифного регулирования, повышающие риски возврата инвестиций для инвестора;
- невысокий уровень платежеспособного спроса, в том числе наличие депрессивных территорий с низкими показателями доходов населения;
- наличие убыточных производств и низкая эффективность расходов организаций коммунального комплекса;
- низкий уровень финансовой прозрачности и в целом низкий уровень информационной открытости сектора.

Коммунальный комплекс не обладает финансовой самостоятельностью, что обусловлено убыточностью части организаций коммунального комплекса, дефицитом мотивирующих факторов для улучшения финансовых показателей муниципальных предприятий, низкой эффективностью расходов организаций и другими причинами.

Однако вследствие наличия социальных рисков финансовые проблемы организаций коммунального комплекса перекладываются на бюджетную систему, для которой соответствующие расходные статьи становятся избыточными.

Решением проблем недофинансирования сектора может стать привлечение частных инвестиций. Однако в настоящее время коммунальный комплекс не обладает достаточным уровнем инвестиционной привлекательности. Это связано с рядом причин, среди них: наличие сложных объектов на депрессивных территориях с ограниченной платежеспособностью

спроса, низкий уровень финансовой и информационной прозрачности сектора, наличие законодательных ограничений.

В Иркутской области на начало 2010 г. насчитывается более 2000 крупных и средних строительных организаций различных форм собственности, занимающихся как промышленным, так и гражданским строительством.

По объему жилищного строительства Иркутская область занимает пятое место в Сибирском федеральном округе после Алтайского края, Красноярского края, Кемеровской и Новосибирской областей. В расчете на душу населения Иркутская область находится на 8-м месте из 12 субъектов Сибирского федерального округа. Удельный вес в объеме подрядных работ Российской Федерации составляет чуть более 1 %.

Ввод жилья в 2009 г. составил 602,2 тыс. м<sup>2</sup>, что в 1,82 раза больше, чем в 2006 г. В целом, в течение последних лет наблюдается положительная тенденция роста жилищного строительства в Иркутской области. Объем работ, выполненных по виду деятельности «строительство», в 2009 г. составил 46 322,7 млн руб.

Рынок жилищного строительства Иркутской области, как и большинства субъектов Российской Федерации, в настоящее время перестраивается под государственный заказ. Строительными организациями, чьи проекты находятся в стадии готовности не более 70 %, ведется корректировка планировочных решений до требуемых государственным заказчиком площадей, а также, совместно с Правительством Иркутской области, формируется подход к реализации механизмов государственно-частного партнерства при реализации программы развития жилищного строительства.

## **2.2. Обобщение опыта проведения автором социологических исследований качества жизни населения**

Удовлетворенность качеством предоставляемых жилищно-коммунальных услуг наряду с доступностью и комфортностью жилья оказывает воздействие на качество жизни городского населения. От того, как работают предприятия и учреждения жилищно-коммунального хозяйства, каково их число, производственная мощность, организационная структура и форма собственности, такова степень удовлетворенности качеством услуг каждого отдельно взятого человека.

В ходе реализации второго этапа гранта «Стратегические направления регулирования качества жизни населения крупного сибирского города»<sup>1</sup> нами было проведено качественное социологическое исследование, целью которого было выявление тенденций влияния эффективности оказа-

---

<sup>1</sup> Государственный контракт № 14.740.11.0564 «Стратегические направления регулирования качества жизни населения крупного сибирского города» (шифр «2010-1.2.2-303-016»).

ния жилищно-коммунальных услуг на качество жизни населения. Проведенный анализ результатов деятельности организаций жилищно-коммунального комплекса г. Иркутска, позволил выявить их влияние на качество предоставляемых услуг городскому населению. Экспертами выступили маркетологи Северного, Западного и Южного управлений коммунальными системами г. Иркутска, а так же директора частных управляющих компаний – ОАО «Приоритет» и ОАО «Ангара».

Данное исследование позволило нам выявить особенности хозяйствования предприятий ЖКХ, оценить их экономическое положение и систематизировать проблемы. Анализ экспертных интервью представлен ниже.

В ходе реализации третьего этапа проекта «Стратегические направления регулирования качества жизни населения крупного сибирского города» проведено количественное социологическое исследование комплекса проблем формирования качества жизни городского населения.

На данном этапе проведено анкетирование иркутян с целью проверки результатов качественного исследования. В раздел анкеты о системе жилищно-коммунального хозяйства вошли вопросы о степени удовлетворения потребностей в жилищно-коммунальных услугах; о возможностях получения ЖКУ и факторах, ограничивающих эти возможности; о наиболее актуальных проблемах жилищно-коммунального обслуживания.

В ходе исследования населением была дана оценка качества услуг, предоставляемых обслуживающими управляющими компаниями; выявлены ряд претензий и замечаний, которые позволили систематизировать меры по реформированию ЖКХ. В рамках анкетирования населения нами были изучены мнения городского населения по поводу изменений в сфере жилищно-коммунального обслуживания в связи с реформированием ЖКХ. Анализируя мнения населения по поводу изменений в сфере жилищно-коммунального обслуживания в связи с реформированием сферы ЖКХ, был сделан не очень утешительный вывод, так как большинство (74,7 %) считают, что в данной сфере ничего не изменилось, все осталось прежним.

Проведенное исследование позволило оценить, как произошедшие изменения в сфере жилищно-коммунального обслуживания повлияли на качество услуг, предоставляемых управляющими компаниями, определить готовность городских жителей предпринять меры по улучшению своих жилищных условий. Анализ количественного социологического исследования приведен ниже.

Сопоставление результатов, полученных на разных этапах исследования, позволило выявить ряд проблем, влияющих на формирование качества жизни населения г. Иркутска и разработать мероприятия.



Для более комплексного рассмотрения особенностей влияния жилищно-коммунального обслуживания на качество жизни городского населения, можно было бы использовать метод фокус-группы с управляющими компаниями г. Иркутска. Результаты фокус-группы позволили бы детально проработать рекомендации по совершенствованию жилищно-коммунального обслуживания и повышению качества предоставляемых услуг.

В перспективе исследования данной проблематики, для оценки эффективности деятельности предприятий и организаций жилищно-коммунального хозяйства можно воспользоваться методом факторов эффективности/неэффективности. В целом он позволит оценить влияния степени развития организаций и служб отрасли ЖКХ на удовлетворенность населения качеством потребляемых услуг, косвенно, на качество жизни городского населения.

Этот метод оценки относится к весьма прагматичным, так как позволяет систематизировать факторы эффективности и факторы неэффективности, представить их в наглядном виде (с использованием соответствующей таблицы), разработать и реализовать программы по совершенствованию деятельности соответствующей структуры<sup>1</sup>. При использовании данного метода можно разделить факторы неэффективности на три группы:

- факторы, практическое решение которых не зависит от данной организации (так называемые верхние или чужие факторы);
- факторы, практическое решение которых зависит от данной организации (так называемые наши факторы);
- факторы, находящиеся на границе «своих» и «чужих».

Как правило, осознание «своих» факторов неэффективности позволяет более четко и целеустремленно совершенствовать деятельность соответствующей организации и тем самым повышать эффективность ее функционирования или, другими словами, пополнять арсенал факторов эффективности. На основе выявления и осознания своих собственных слабых сторон, руководство организации способно выработать управленческие решения, позволяющие данной организации функционировать более эффективно.

Данный метод, применяемый периодически, например, один раз в год или полтора-два года, может способствовать снижению, или наоборот, факторов эффективности/неэффективности (при условии использования одной и той же оценочной базы). Иными словами, этот метод в свою очередь может применяться как своеобразная оценка профессионализма руко-

---

<sup>1</sup> Социальная работа: теория и практика : учеб. пособие / отв. ред. Е. И. Холостова, А. С. Сорвина. М., 2002. С. 355–356.

водителей соответствующей организации в системе ЖКХ и других социально значимых сфер. Отбор экспертов осуществляется по формальным критериям: стаж работы, занимаемая должность, осведомленность в проблематике исследования.

Особенность данного метода оценки эффективности заключается в том, что это не чисто «оценочный» метод, главная его особенность – это направленность на решение практически значимых проблем, входящих в перечень «факторов неэффективности» (см. прил. 2).

### **2.3. Влияние деятельности организаций ЖКХ на качество жизни городского населения**

Проблема исследования заключается в бесспорном влиянии деятельности организаций ЖКХ на качество жизни городского населения. В настоящее время мы констатируем несостоятельность «старой» системы хозяйствования организаций жилищно-коммунального хозяйства в современных условиях. Однако нынешняя (периода реформ) модель управления системой жилищно-коммунального хозяйства не дает надежд на сколько-нибудь обнадеживающие результаты.

Удовлетворенность качеством предоставляемых жилищно-коммунальных услуг наряду с доступностью и комфортностью жилья оказывает воздействие на качество жизни городского населения. От того, как работают предприятия и учреждения жилищно-коммунального хозяйства, каково их число, производственная мощность, организационная структура и форма собственности, такова степень удовлетворенности качеством услуг каждого отдельно взятого человека.

*Цель исследования* – выявление тенденций влияния эффективности оказания жилищно-коммунальных услуг на качество жизни населения.

*Задачи исследования:*

1. Анализ результатов деятельности организаций ЖКХ и их влияние на качество предоставляемых услуг
2. Разработка мер по повышению качества предоставляемых населению ЖКУ.

*Объект исследования:* организации жилищно-коммунального хозяйства города Иркутска, предоставляющие услуги населению.

*Предмет исследования:* влияние деятельности организаций ЖКХ на качество жизни населения.

*Гипотезы исследования:*

1. В настоящее время наблюдается недостаточное количество и ограниченные мощности предприятий и организаций, оказывающих жилищно-коммунальные услуги населению. Неэффективна и архаична организационная структура этих предприятий и организаций. Непомерно

большие штаты работников коммунальных служб. Высокая степень их бюрократизации. Практика показывает, что существует достаточно ограниченный спектр оказываемых коммунальными службами услуг. Их низкое качество и высокая, в сравнении с доходами основной массы населения, стоимость.

2. Несмотря на реформы в сфере ЖКХ, до сих пор наблюдается большая степень изношенности систем водоснабжения, канализации, отопления. Связанные с этим дополнительные и достаточно ощутимые расходы населения. Частые перебои в подаче электроэнергии, газа, тепла, горячей и холодной воды. Нерегулярный вывоз бытовых отходов. Эпизодическая и неудовлетворительная очистка прилегающих к жилью территорий. Крайне редкое проведение текущего и, тем более, капитального ремонта жилых помещений и мест общего пользования.

3. В условиях рынка основным фактором, позволяющим оздоровить сферу ЖКХ и тем самым положительно повлиять на одну из компонент качества жизни населения, является конкурентный тип отношений собственности в сфере жилищно-бытового обслуживания. Тем самым достигается достаточное для качественного и полного удовлетворения потребностей населения в коммунальных услугах число предприятий и организаций жилищно-коммунального комплекса (Бланк полустандартизованного интервью «Деятельность организаций жилищно-коммунального комплекса» представлен в прил. 3, 4).

Анализируя информацию, полученную в ходе экспертных интервью, представляется важным остановиться на следующих основных положениях. Одной из важнейших социально-экономических проблем является повышение качества жизни населения, базовую характеристику которого составляют жилищные условия. Решение этой ключевой проблемы предполагает улучшение количественно-качественных параметров жилья и качества его содержания и обслуживания.

Потребность в жилище относится к числу первичных жизненных потребностей человека. Основная функция жилища – обеспечить человеку благоприятную среду обитания. По мере развития общества расширялись функции жилища (место ведения домашнего хозяйства, общения, отдыха, семейного воспитания детей, а также защита человека от социальных рисков).

Жилище, включенное в систему жилищно-коммунального хозяйства и бытового обслуживания населения, составляет среду обитания человека, определяющую качество жизни. «В своем жилище и щенок – лев», – гласит народная мудрость. Для подобного утверждения у населения всего земного шара основания были всегда. Катаклизмы и прочие явления при-

родного, техногенного и любого прочего характера не способны отодвинуть на задний план первостепенную важность жилья для жизни человека<sup>1</sup>.

Жилище является одним из основных материальных условий существования людей, а обеспеченность жильем – одной из гарантий успешного функционирования институтов семьи, государства и человеческой цивилизации в целом.

Обратим теперь внимание на национально-экономический ракурс жилищной проблемы. Здесь следует выделить несколько аспектов.

Первый аспект фиксирует *связь данной проблемы с национальным проектированием*, с ролью государства в жилищно-коммунальной сфере. Проект «Доступное и комфортное жилье» – один из четырех национальных проектов, реализуемых с 2007 г. И хотя он считается наименее успешным, да и в целом эффективность данных проектов, по мнению многих исследователей, оставляет желать лучшего, тем не менее, сама идея национального проектирования содержит рациональное начало. Она отражает необходимость наиболее регулируемого и целеполагательного характера российской экономики, вызываемого целым набором национально-специфических факторов, присущих России (например, природно-климатический, географический, исторический, социокультурный и др.), и актуальных целей национального экономического развития (например, модернизация экономики).

Само понятие, само явление «национальный проект» – это уже продвижение... Это уже само по себе важно. Оно дает некий импульс, который надо развивать и дальше. При этом усиление роли государства не обязательно должно облекаться в форму национальных проектов, оно может реализоваться и в других формах. Среди последних – и использование программно-целевого подхода, и ориентация на достижение определенных социальных стандартов, и создание механизмов, минимизирующих спекулятивную составляющую на рынках (в данном случае – на жилищном), и т.п. Особое значение для решения жилищной проблемы имеет реализация балансового метода, особенно на уровне регионов<sup>2</sup>.

Необходимо обеспечить в региональных масштабах сбалансирование строительно-производственных, социальных, финансовых и иных параметров указанной проблемы, комплексно соединяя в одну систему потребности жителей региона в жилье, структуру и социальное положение населения, наличие строительных производственных мощностей, финансовые возможности региона, развитие банковской системы, перспективы развития региона и др. При этом следует учитывать сильную дифференциацию

---

<sup>1</sup> Лушина А. Л. Жилищные проблемы россиян: факты и перспективы // Рос. предпринимательство. 2010. № 9. С. 112.

<sup>2</sup> Кульков В. М. Теоретические и структурные аспекты жилищной проблемы // Уровень жизни населения регионов России. 2010. № 10. С. 26.

российских регионов: так, в Дальневосточном регионе, развитие которого имеет важное значение с точки зрения национальной безопасности, ввод в действие жилья составлял в докризисный период от 81 до 159 м<sup>2</sup> в расчете на 1000 жителей при среднем общероссийском уровне 355 м<sup>2</sup>. Это закономерно приводит к выводу о том, что необходимы коррективы целевой финансовой поддержки жилищного строительства в отдельных субъектах за счет федерального бюджета<sup>1</sup>. Необходимо выработать такое соотношение рыночных и нерыночных механизмов, которое позволит вывести жилищный вопрос из сферы стихийных отношений и направить в русло общенациональных и региональных воспроизводственных процессов.

Второй аспект касается *формирования национальной модели экономики*. Современная рыночная экономика в реальности существует в разнообразных национальных моделях, учитывающих особенности каждой страны. В самом общем виде выделяют либеральную модель (свойственная США и ряду других стран) и социально-ориентированную модель (присущая ряду стран Северной и Западной Европы). Очевидно, что для России с учетом ее исторического опыта и всего набора национально-специфических факторов более адекватной выглядит нацеленность на формирование социально-ориентированной модели национальной экономики, тем более что в самой Конституции РФ Россия определена как «социальное государство».

Применительно к жилищной сфере социальная ориентация экономики должна выражаться в большей доступности жилья для широких слоев населения, обеспеченной, прежде всего, соответствием цен на жилье и уровня доходов большей части населения страны, а также большей вовлеченностью государства в жилищное строительство.

И последний аспект, связанный с учетом *национальной безопасности*. Он имеет несколько сторон. Одна из них касается необходимости ограничений в покупке жилья (земли) иностранцами и их закрепление на российской территории. Послабления могут быть сделаны в отношении высококвалифицированных специалистов, способных внести вклад в усиление экономического потенциала страны. Повышенный спрос на недвижимость со стороны иностранцев отмечается в тех европейских странах, где предъявляются транзакционные издержки со стороны покупателей жилья весьма высоки: так, в Италии – это 7,6 % от сделки, в Испании – 8,2 %, в Греции – 10,1 %, в Болгарии – 22,7 %, в то время как в России – 2,7 %<sup>2</sup>. Другая сторона рассматриваемого аспекта связана с учетом межнациональных отношений, которые в нашей стране с ее многонациональным

---

<sup>1</sup> Денисов Н., Коновалова Т. Жилищная политика в современной России // Уровень жизни населения регионов России. 2009. № 6. С. 54.

<sup>2</sup> Недвижимость за рубежом // Собственник: журнал о людях и домах. 2007. 4 мая.

населением и в условиях расширения трудовой иммиграции приобретают особую значимость.

Особенности исследования жилищной проблемы заключается в бесспорном влиянии деятельности организаций жилищно-коммунального комплекса на качество жизни городского населения. В настоящее время мы констатируем несостоятельность «старой» системы хозяйствования организаций жилищно-коммунального хозяйства в современных условиях. Однако нынешняя (периода реформ) модель управления системой ЖКХ не дает надежд на сколько-нибудь обнадеживающие результаты.

Представляется важным отметить по этому поводу мнение заместителя министра по ЖКХ Иркутской области С. В. Щепиной, которая считает, что с точки зрения качества жизни, для наших российских граждан, по сути дела, жилье является основным таким имущественным вкладом, которым сегодня человек владеет. Соответственно, это есть среда его обитания.

Оценивая экономическое положение организаций жилищно-коммунальной сферы Иркутской области зам. министра по ЖКХ отметила, что мы вообще изначально допускаем ошибку, когда говорим о жилищно-коммунальной сфере, когда мы говорим о ЖКХ. Начиная с 2005 г., когда был введен Жилищный кодекс эти две сферы идут параллельно. «Если сфера жилищных отношений или жилищных услуг – это сфера рыночная, на нее государство никаким образом не должно влиять, но оно опосредованно, конечно, влияет, потому что есть и органы государственного жилищного надзора, есть и какие-то полномочия у органов местного самоуправления, у органов публичной власти. Но с точки зрения регулирования, его нет. Все, что касается второго направления, оно сейчас называется «деятельность коммунальной инфраструктуры» или «деятельность коммунального комплекса». Вот там происходит процесс государственного регулирования на производство, передачу и сбыт ресурсов. Не на услуги, а на ресурсы, т. е. ресурсы поставляются организациями коммунальной инфраструктуры или организациями коммунального комплекса, как сейчас принято говорить».

Соглашаясь с экспертом, представляется важным отметить, что потребность в жилище реализуется в современных условиях двумя разными видами (отраслями) экономической деятельности – жилищным строительством и жилищно-коммунальными услугами (обеспечение водой, теплом, электричеством, газом). Жилищное строительство является отраслью материального производства. В значительной части такой же отраслью можно считать и жилищно-коммунальное хозяйство, поскольку его «услуги» не идентичны по своему характеру услугам отраслей социальной сферы, не

принимающим вещественной формы и выражающимся в самой деятельности (услуги врача, учителя и т. п.).

Услуги же жилищно-коммунального комплекса в большинстве своем – материально-вещественного характера, они отделяются в пространстве и времени от прямой деятельности работника в виде физического потока материальных благ, способного принять форму товара<sup>1</sup>. Организации жилищно-коммунальной инфраструктуры частично участвуют в производстве этого товара, доводя его до потребителя. В этом отношении их затраты напоминают «дополнительные издержки обращения», связанные с транспортировкой, сохранением и «расфасовкой» товаров в торговле, т. е. с продолжением процесса производства в сфере обращения и добавлением реальной стоимости к стоимости поставленных товаров. Не все в деятельности жилищно-коммунального комплекса, в природе его затрат, источников их возмещения и получения прибыли выяснено экономической теорией. Особенности его воспроизводства, понимание которых способно органично включить в общенациональный экономический механизм проблемы его окупаемости и развития на путях инновационной модернизации, еще ждут своего исследования.

Анализируя периодические издания, представляется важным отметить следующий факт. Серьезное положение, связанное с обеспечением нормального качества жизни, отмечается в малых городах и поселках. Только в моногородах, которых в стране насчитывается 335, проживает 16 млн. человек или 25 % городского населения<sup>2</sup>. На их долю приходится порядка 40 % суммарного валового регионального продукта. По другим данным, таких населенных пунктов – 460<sup>3</sup>. Здесь базируются 442 градообразующих предприятия, где сосредоточено до 70 % производственных мощностей. В то же время многие из этих предприятий входят в состав крупнейших холдингов, таких, как «СУЭК», «Северсталь», либо в крупнейшие государственные корпорации, как «Роснтехнологии», «Росатом» и т. п.

Эксперты Всемирного банка насчитывают более 400 крупных и 300 малых моногородов в России<sup>4</sup>. Это почти 40 % всех российских городов. Анализ показывает, что отраслевой состав почти половины этого вида поселений – «угольно-металлургический», другая половина – «машиностроительный». Эти предприятия в своей основе погрязли в долгах и не могут обеспечить рабочие места. Однако обвинять только собственников пред-

---

<sup>1</sup> Черковец В. Н. К жилищному вопросу в современной России // Уровень жизни населения регионов России. 2010. № 10. С. 12.

<sup>2</sup> Васенин В. И моно станут стерео. Три плана развития моногородов одобрено властями // Рос. газ. .2010. 31 марта.

<sup>3</sup> Борисова Е. Но и этого мало // Эксперт. 2010. № 5. С. 12.

<sup>4</sup> Кукол Е. Всемирный банк позвал в дорогу. Международные эксперты советуют России заняться инфраструктурой и моногородами // Рос. газ. 2010. 17 июня.

приятый в существовании проблем моногородов бессмысленно. Вопрос о том, что делать возникает практически у всех. У трудящихся это проблема: где работать? У собственников: что делать с убыточными предприятиями? У власти: как обеспечить должное качество жизни населения и как избежать социального взрыва?

Рассуждая по поводу законодательных актов, СНиП, стандартов, которые принимаются по предоставлению жилищно-коммунальных услуг населению Щепина С.В. отметила, «...уже то, что наша область участвовала в реализации федерального законодательства, 185-ФЗ, это участие в программе капитального ремонта многоквартирных домов, наверно, говорит о многом. ...у нас в прошлом году 22 муниципальных образования принимали участие, это большая цифра». Экспертом приводились примеры г.Черемхово, где в рамках программы отремонтирован ветхий жилой фонд. Данные мероприятия, бесспорно, позитивно повлияли на качество жизни городских жителей с позиций повышения комфортности среды обитания.

Заместитель министра по ЖКХ Иркутской области С.В. Щепина, обсуждая суть происходящих реформ (изменений) в жилищно-коммунальной сфере, отметила, что все, что сейчас происходит – это закономерность, которая происходит в рамках нашего законодательства, в том числе жилищного. И с точки зрения требований демократизации нашего общества и возникновения рыночных отношений в этой сфере. Эксперт отметила, «что просто пошел процесс, когда жилищное законодательство начало корреспондироваться с Гражданским кодексом РФ, когда все вот эти явления стали в одном русле. Если раньше у нас все, что существовало в жилищной сфере, оно существовало вне зависимости от рынка, вне зависимости от гражданско-правовых договоров. Сейчас можно сказать, что мы достигли единства хотя бы в рамках нашей нормативно-правовой деятельности».

Рассуждая по поводу претензий и замечаний к предоставлению отдельных видов жилищно-коммунальных услуг, эксперт отметил, что «...на самом деле так однозначно сказать нельзя, на сегодняшний день есть минусы в предоставлении услуг управляющими организациями. Это связано к тому, что рынок этих услуг пока не цивилизован».

Разъясняя меры, которые необходимо предпринять, чтобы повысить качество предоставляемых услуг организациями жилищно-коммунального комплекса, эксперт отметил: «...что административные меры, на самом деле, действуют очень короткое время. Поэтому надо просто создавать систему взаимоотношений – в жилищной сфере обязательно должны быть саморегулируемые организации».

Основными факторами эффективности деятельности организации жилищно-коммунального комплекса, по мнению зам. министра по ЖКХ



Иркутской области были названы: «...согласно правилам предоставления гражданам коммунальных услуг, бесперебойное обеспечение их ресурсами. Не должно быть вообще перебоев – раз, во-вторых, мы должны их предоставлять надлежащего качества, не больше, не меньше определенного температурного режима. Далее мы должны говорить о том, что не должно быть крупных аварий, у нас не должно быть длительного отключения, допустим, горячей воды длительное время и т. д. С этой точки зрения это как раз качество услуг коммунального комплекса – это то, что напрямую воздействует на качество жизни городского населения».

В качестве следующего шага исследования, нами было проведено исследование, целью которого было выявление тенденций влияния эффективности оказания жилищно-коммунальных услуг на качество жизни населения. Проведенный анализ результатов деятельности организаций жилищно-коммунального комплекса г. Иркутска, позволил выявить их влияние на качество предоставляемых услуг городскому населению. Экспертами выступили маркетологи Северного, Западного и Южного управлений коммунальными система г. Иркутска, а так же директоры частных управляющих компаний – ОАО «Приоритет» и ОАО «Ангара».

Анализируя мнения экспертов, представляется важным отметить следующие моменты. Все из изучаемых нами в ходе исследования компании жилищно-коммунального комплекса г. Иркутска, отметили, что положение их на рынке стабильное, благоприятное и доля рынка постоянна или растет. По мнению, например, специалиста Южного управления жилищно-коммунальными системами «...положение достаточно стабильное и сильное. Во-первых, наша компания довольно крупная. Потом, у нас есть доля муниципалитета в управлении. То есть больше шансов попасть в программы федерального и регионального значения. И очень большой жилой фонд обслуживания. Более тысячи домов. Это как многоквартирные дома, так и деревянные».

Оценивая экономическое положение своей организации, все эксперты отметили, что оно вполне благоприятное. По поводу производственных мощностей изученных нами в ходе исследования организаций жилищно-коммунального комплекса хочется отметить, что их достаточно, «все стабильно, все будет улучшаться» (специалисты Южного и Северного управления жилищно-коммунальными системами).

Анализируя форму собственности данных организаций все эксперты утверждали, что собственность смешенная или частная (ОАО).

По поводу штата сотрудников организаций была получена следующая информация: в Южном управлении – порядка 60 человек; в Северном – «... если это сотрудники непосредственно управляющей компании, то это где-то до 30 человек.... Если мы говорим, включая все подрядные

организации, которые у нас работают, то это свыше 100 человек»; в Западном – до 50 человек. Если оценивать трудовые ресурсы частных жилищных управляющих компаний, то, например, компания «Приоритет» – 15 человек, а рабочие у них на подряде, «Ангара» – численность сотрудников 56 человек.

Особо хочется отметить, что некоторые организации жилищно-коммунального комплекса стараются использовать новшества и различные технические новинки при оказании жилищно-коммунальных услуг населению г. Иркутска. Специалистом Серенного управления жилищно-коммунальными системами было отмечено, что «во-первых, сейчас у нас хорошо работают сайты, при помощи которых любой собственник и гражданин может зарегистрироваться на этом сайте и отслеживать все свои средства, все свои платежи в личном кабинете. Сейчас также ввели оплату по внутренним приборам учета ... мы ввели электронный адрес, куда жильцы могут отправлять, скидывать свои платежки, также у нас создан единый контакт-центр 500–100, где сидит большое количество диспетчеров, которые ежедневно круглосуточно принимают эти заявки 7 дней в неделю». Южное управление жилищно-коммунальными системами – «... в сфере ЖКХ появляются новые законы и мы, конечно, подстраиваемся под них. Открыт большой call центр, где можно не только оставить заявку, но и пообщаться с бухгалтером, обратиться в паспортный отдел и решить какие-то вопросы. Если брать техническую составляющую, это новое оборудование и счетчики». Частные управляющие компании сконцентрировали внимание на новой схеме работы с дебиторами, работают в плане ограничения водоотведения, установки счетчиков (ОАО «Ангара»).

В целом, оценивая состояние жилищного фонда, находящегося на обслуживании организаций жилищно-коммунального комплекса, эксперты едины во мнении: «...считаю, что хорошее состояние. Есть, конечно, дома, которые мы берем с какими-то аварийными ситуациями. Но мы исправляем это, мы доводим дома до ума, чтобы жители могли в них проживать» (Северное управление жилищно-коммунальными системами); «...жилищный фонд, ну как сказать. Хороший жилищный фонд. Некоторым по 40–50 лет. Но они стоят еще и держат тепло. Хотя некоторые дома требуют ремонта, и иногда капитального» (Южное управление). Частные управляющие компании оценили жилищный фонд «на четверочку» (ОАО «Приоритет»).

Все изученные нами в ходе исследования организации продемонстрировали знание законодательных актов, СНиП, стандартов, которыми пользуются при организации деятельности по предоставлению жилищно-коммунальных услуг населению. «Конечно, в первую очередь это Жилищный Кодекс. Кроме этого, все ФЗ, Постановления Правительства в сфере

ЖКХ, Гражданский Кодекс» (Северное управление жилищно-коммунальными системами). «Жилищный кодекс, Постановления 291, 307, 306, 495, 185 и др.» (ОАО «Приоритет»).

Объясняя суть реформирования ЖКХ, эксперты отметили: «улучшение качества предоставления жилищных услуг» (Южное и Западное управление жилищно-коммунальными системами), «снижение платы за жилье, и это вообще реорганизация ЖКХ в целом» (Северная управление).

По мнению достаточно крупных организаций, предоставляющих жилищно-коммунальные услуги населению г. Иркутска, самым важным в работе коммунальных служб является: «...чтобы все это делалось в срок, в ограниченные сроки, которые прописаны регламентом. А в частности, все зависит от финансового состояния. Если граждане будут своевременно оплачивать за свое жилье, то у них там будут не только пластиковые окна, но у них будут в подъездах и цветы, и все, что они захотят. Как говорится, любой каприз за ваши деньги» (Северное управление); «... много факторов. Очень важно, это и контакт с жителями, и техническая составляющая, и платежеспособность конечно» (Южное управление); «своевременный ремонт жилого фонда, внимание к жалобам и просьбам жильцов, качественная и своевременная подготовка к отопительному сезону и многое другое» (Западное управление).

Обсуждая вопрос, к предоставлению каких видов жилищно-коммунальных услуг у вас имеется больше всего претензий и замечаний, крупные организации жилищно-коммунального комплекса г. Иркутска отмечали: «...в настоящий момент у нас только начинается отопительный сезон, и при каждом сезоне ежегодно есть свои казусы. Мы с ними боремся, но больше всего нареканий у нас за последние два месяца по отоплению. Но в то же время за отопление у нас отвечает ВГТСК, т. е., естественно, мы все это переадресовываем и пытаемся выравнивать ситуацию» (Северное и Южное управления жилищно-коммунальными системами).

Что касается оценки качества предоставляемых услуг населению, все практически единодушно отвечали, что качество отличное, на достаточно высоком уровне, «компания постоянно совершенствуется в этом вопросе».

Попутно был обсужден вопрос относительно мер, которые необходимо предпринять компаниям жилищно-коммунального комплекса, чтобы повысить качество предоставляемых услуг населению города. По мнению маркетолога Северного управления жилищно-коммунальными системами необходимо эффективно работать с подрядными организациями. «Естественно, есть подрядные организации, которые предоставляют нам свои услуги, тем самым предоставляют эти услуги жителям нашего города. Если подрядная организация имеет какие-то слабые стороны, мы либо пытаемся эти слабые стороны убрать, либо убираем эту подрядную организа-

цию вообще. Потому что все зависит от домоуправления, которое обслуживает тот или иной дом. И если у нас есть домоуправления сильные, которые ответственно относятся к работе, то мы увеличиваем жилищный фонд».

Обсуждая проблему возникновения жалоб у населения на деятельность организаций жилищно-коммунального комплекса, были отмечены следующие положения: «... у каждой организации независимо от сферы есть жалобы. Потому что каждому не угодишь, да. И мы ни одну жалобу не оставляем без внимания. Если это жалоба в письменной форме, то мы по Жилищному кодексу отвечаем на нее в течение 30 дней, а если в наших силах что-то исправить, то реагируем вообще моментально. Жалобы фиксируются. Если жалобы идут по телефону, то они фиксируются устройством, которое записывает все жалобы. И если, допустим, жалоба поступила первого числа, а третьего она еще не проработана, то мы спрашиваем у домоуправления документ, на основании чего не устранено то или иное недовольство. Если это в письменной форме, то заявление регистрируется управляющей компанией» (Северное управление); «Да, конечно. Обязательно. Жалобы учитываются. Я даже замечаю, что после выхода по телевизору определенной программы, что касается ЖКХ, идет негатив от жителей. Хотя даже они приходят, ты им тут же объясняешь, что они не правы, что мы тут сделали тот то и тот то, а они приходят уже накрученные, они пришли заранее настроенные поругаться. Хотя, в принципе, все вопросы им разъясняются и выполняются. Уборка подъездов. По дворникам нет жалоб. По слесарям тоже, вот по электрикам бывают жалобы. У нас два электрика на семьдесят домов. И по нормативам заявка может выполняться в течение семи дней, у нас конечно заявка раньше выполняется. Но жители думают, что должно быть сразу же. Ну не успеваем мы пока день в день. Хотя по нормативам в течение семи дней должно, но жители этого не понимают. Ну не успеет он физически. Это нам надо электрика дополнительно брать, а тогда мы не уложимся в тот тариф, который люди платят. Но такого, чтоб сильно жаловались у нас, вроде, и нет» (ОАО «Ангара»).

Особо разговор был заострен на том, к предоставлению какого вида услуг у населения возникает больше всего жалоб и недовольств. По мнению экспертов основные жалобы: «капитальный ремонт — это не наша прерогатива. Сейчас по ФЗ № 185 капитальный ремонт производится за счет средств собственников жилья. Единственное, мы можем им помочь в предоставлении заявки в Администрацию, и там она уже решает поставить тот или иной дом на капитальный ремонт. В основном, все нарекания идут по горячей воде и отоплению. В частности, по нашим услугам нареканий нет. Если нет средств на доме, то мы не можем выполнить те или иные работы. Единственное, мы выполняем иногда в долг, управляющая компания

идет на уступки. Здесь пятьдесят на пятьдесят, если дом неплатежеспособный, то мы не можем оказывать услуги» (Северное управление); «...здесь опять ситуация с предоставлением коммунальных услуг. Это отопление, в частности» (Южное и Западное управления); «...хотят не за что получать качественные услуги и за это не платить. Тактика жизни по советским временам. Все мы должны делать. Ремонт в квартирах, местах общего пользования.... А в основном у нас обслуживание нормальное. Вот если аварийное положение в квартирах хотят за нас счет сделать там ремонт и так далее» (ОАО «Ангара»).

Отдельно, представляется важным, остановится на анализе мнений экспертов по поводу справедливости и оправданности платы за предоставленные услуги организациями коммунального комплекса. По мнению представителей Северного управления жилищно-коммунальными системами «...плата справедливая. Например, сейчас установленные в квартирах счетчики...если честно, они нам невыгодны. Но мы делаем все, чтобы жители платили по счетчикам. Он уже сам ощущает экономию через месяц, когда идет оплачивать коммунальные услуги». Директор ОАО «Ангара» отметила, что «...она реальная, но она большая. Но по большому счету, тот контингент, проживающий в нашем жилом фонде вполне платежеспособен и для них, я думаю это нормально». Директор ОАО «Приоритет» так прокомментировала: «...справедливая, но она не отражает всех тех потребностей, всех тех услуг, которые жители хотели бы видеть. Многие собственники еще не понимают, что в эту плату входит обслуживание только общедомового имущества, а все, что внутри квартиры собственник должен оплачивать сам. Вот этого они как бы недопонимают еще, многие».

Оценивая эффективность/неэффективности деятельности организаций жилищно-коммунального комплекса и влияние их деятельности на качество жизни городского населения, хочется отметить следующие моменты: «...факторы неэффективности, наверное...это сейчас пока совершенствуется наш единый контакт-центр, мы отбираем лучших работников нашей подрядной организации...это же процесс, это же время. А факторы эффективности...мы пытаемся реагировать в кратчайшие сроки на все звонки, все заявления, обращения к нам» (Северное управление жилищно-коммунальными системами); «.. пересмотреть законодательные акты. Они не соответствуют действительности. Один мешает другому. Вот осуществить это и будет эффективно. А о неэффективности, по установке приборов возникают большие проблемы. Они находятся не в местах общего пользования, а находятся в квартирах. Человек не пускает в квартиру, следовательно, мы не можем ему отключить доступ к услугам...Если бы этого не было, мы бы деньги, затрачиваемые на работу с дебиторами, и полученные долги пустили бы в дело. И больше бы сделали. Если бы строили, как

следует. Размещали приборы как положено, а не в квартирах. Это бы все эффективней работало» (ОАО «Ангара»).

Анализируя деятельность организаций жилищно-коммунального комплекса и оценивая степень их влияния на качество жизни городского населения, изучая экономическую литературу по жилищной проблеме, представляется важным отметить следующие моменты. За годы реформ ЖКХ государство так до конца и не сформировало законодательную базу, условия и «правила игры» в этой сфере. Проводя бесплатную приватизацию квартир, государство передало собственникам право пользования и распоряжения, а право владения (управления имуществом) оставило у себя. Земельный участок под домом остался в собственности государства, его границы неизвестны, т. к. межевание границ в населенных пунктах не проведено.

Миллионы квартиросъемщиков приватизировали свои квартиры, став «виртуальными собственниками», а государство по-прежнему остается домовладельцем большей части жилых домов в России. Получив право распоряжаться своей недвижимостью, граждане не стали домовладельцами. Государство не передало собственникам их жилищный капитал. Их «виртуальная собственность» не является капиталом, поскольку она не обладает достаточной ликвидностью и не приносит прибавочную стоимость, т. е. не представляет устойчивого социального или коммерческого интереса. Такая собственность обеспечивает только крышу над головой и конституционное право на жилище. Сегодня действительность показывает, что для большинства населения страны отсутствие правовой, экономической и информационной подготовки делает проблематичным управление своей собственной квартирой, домом, придомовой территорией.

Не сформулированы правоотношения на федеральном и региональном уровнях между собственниками дома, квартиры, земельного участка. Жители не знают свои права и обязанности, кому и за что они платят, каковы их взаимоотношения с государством. Адресно-бюджетного финансирования граждан в жилищной сфере еще не существует, отсутствует рыночная инфраструктура ЖКХ.

Отсутствуют эффективные управляющие компании на рынке ЖКХ, а те, которые существуют, не готовы зарабатывать себе на жизнь в рыночных условиях на основе договоров с собственниками. В кризисный период расплачиваться с долгами компаниям стало нечем, что нанесло ущерб финансовому положению данной отрасли. Уже сейчас можно утверждать, что далеко не все управляющие и специализированные компании сохраняться в прежнем виде после кризиса.

Проведение реформы инфраструктурных отраслей российской экономики является на текущем этапе развития одной из наиболее важных за-

дач социально-экономических преобразований, проводимых в нашей стране. Жилищно-коммунальный сектор отечественной экономики, по нашему мнению, самый сложный и важный участок реформирования, где особенно остро сталкиваются рыночные и административные подходы, где трудно найти компромисс между экономической эффективностью и социальной необходимостью и справедливостью.

Однако нарастающая деградация основных фондов отрасли, неупорядоченность правовых взаимоотношений в ней, отрицательное отношение населения к проводимым преобразованиям и другие негативные тенденции, постепенно накапливающиеся в данном секторе, ставят общество и государство перед необходимостью принятия кардинальных решений по изменению сложившейся ситуации и проведению мероприятий, направленных на оздоровление текущей ситуации в жилищно-коммунальном хозяйстве страны.

#### **2.4. Анализ количественного исследования влияния сферы жилищно-коммунального хозяйства на качество жизни населения г. Иркутска**

В ходе реализации третьего этапа проекта «Стратегическое направления регулирования качества жизни населения крупного сибирского города» кафедрой социологии и социальной работы БГУЭП было проведено социологическое исследование комплекса проблем формирования качества жизни населения в форме массового социологического опроса (индивидуального раздаточного анкетирования) жителей г. Иркутска. Инструментарий исследования (бланк анкеты) был апробирован в ходе пилотажного исследования, по результатам которого был уточнен.

Целью исследования была связана с оценкой условий и факторов формирования качества жизни различных социальных групп и слоев населения г. Иркутска для обоснования рекомендаций по совершенствованию регулирования качества жизни населения крупного сибирского города.

Социологическая анкета содержала 85 вопросов, затрагивающих следующие аспекты: общая характеристика качества жизни населения г. Иркутска; характеристика уровня доходов и анализ расходов иркутян; оценка состояния окружающей среды; характеристика состояния здоровья и медицинского обслуживания горожан; оценка социальной защищенности иркутян; оценка системы пенсионного обеспечения; характеристика системы образования; оценка жилищных условий иркутян и городской системы жилищно-коммунального обслуживания; оценка условий занятости жителей г. Иркутска.

Частично бланк социологической анкеты, уточненный по результатам пилотажного исследования, приведен в Приложении 5.

В качестве объекта исследования выступило население г. Иркутска в возрасте старше 17 лет. Предметом исследования являлись количественные и качественные характеристики, факторы и условия формирования качества жизни населения.

Всего было опрошено 525 жителей г. Иркутска. К обработке были приняты 522 анкеты, что позволило соблюсти требование репрезентативности опроса.

Остановимся подробнее на анализе влияния такого фактора как жилищно-коммунальное хозяйство на качество жизни городского населения. Давая оценку качеству услуг, предоставляемых обслуживающей управляющей компанией, ответы респондентов распределились следующим образом (см. табл. 3).

Как видно из таблицы, практически половина опрошенных (43,9 %) удовлетворительно оценивают качество услуг, предоставляемых обслуживающей управляющей компанией. Однако к управляющим компаниям у населения имеется ряд претензий и замечаний.

Таблица 3

Оценка качества услуг, предоставляемых обслуживающей управляющей компанией

Оценка	человек	%
Отличное	4	0,8
Хорошее	30	5,8
Удовлетворительное	226	43,9
Неудовлетворительное	52	10,1
Затрудняюсь ответить	33	6,4
Дом не обслуживается управляющей компанией	170	33,0
Всего	515	100

Среди видов жилищно-коммунальных услуг, к которым у населения имеется больше всего претензий, стоит отметить следующие: в подъезде нет отопления, вывоз мусора, уборка подъездов, обслуживание дома и придомовой территории, уборка снега, проблемы с водопроводом, отключение водоснабжения на длительный срок, перебои с горячей или с холодной водой, постоянное отключение света, канализация и др.

В части повышения качества предоставляемых коммунальных услуг значительным препятствием для преодоления обозначенных проблем является дефицит мотивирующих факторов для организаций коммунального комплекса в части внедрения современных технологий, особенно для тех из них, которые находятся в муниципальной собственности. Это связано с отсутствием механизмов стимулирования технологической модернизации сектора и ограничениями платежеспособности спроса.

Преобразования жилищно-коммунальной отрасли – важнейшая составляющая всего комплекса проводимых государством реформ. Трудно



назвать еще одну отрасль, где так тесно переплелись технические, экономические, социальные, политические аспекты, непосредственно затрагивающие интересы каждого жителя.

Сегодня квартиры в домах подразделяются на приватизированные и не приватизированные, сами жильцы так же зачастую разделились на плательщиков и неплательщиков потребляемых услуг, что осложняет сведение воедино оценочных показателей и проведение общих технических мероприятий.

Анализ остроты широкого круга вопросов реформирования ЖКХ подтверждает, что все они оказываются первоочередными, а потому требуют комплексного подхода в своем решении. Здесь и состояние жилищного фонда, проблема обновления производственно-технической базы предприятий коммунального хозяйства (износ фондов давно за пределами допустимых норм), и актуальность экономии тепло-энергоресурсов и обеспечение должного уровня качества жилищно-коммунальных услуг, и приемлемость расценок на них в соответствии с уровнем доходов населения.

Комплексность решения держится на финансовом обеспечении и развитой современной нормативно-законодательной базе, отвечающей новым условиям хозяйствования. Но и то и другое, к сожалению, требует проведения реформ, которые могут идти только единым курсом: финансовое обеспечение должно быть законодательно закреплено в муниципальном бюджете, что позволит гарантировать исполнение полномочий органов местного самоуправления, в том числе, как основных проводников жилищно-коммунальной реформы на местах<sup>1</sup>.

Необходимо разработать дифференцированный порядок гарантированной компенсации местному бюджету расходов по оказанию социальной поддержки в оплате жилищно-коммунальных услуг всем категориям граждан за счет местной казны в рамках определенного государственного стандарта такой поддержки. Для примера можно привести следующую информацию, представленную в табл.4 и табл.5.

Анализируя мнения населения по поводу изменений в сфере жилищно-коммунального обслуживания в связи с реформированием сферы ЖКХ, можно сделать не очень утешительный вывод, т.к. большинство (74,7 %) считают, что в данной сфере ничего не изменилось, все осталось по-прежнему. Об улучшениях и положительных результатах реформ говорят лишь 5,4 % опрошиваемых.

Таблица 4

---

<sup>1</sup> Болотин В.В. Финансовые проблемы реформы ЖКХ // Финансы. 2009. № 2. С. 12–14.

**Мнения населения по поводу изменений в сфере жилищно-коммунального обслуживания в связи с реформированием сферы ЖКХ**

<b>Оценка</b>	<b>человек</b>	<b>%</b>
Произошли улучшения в сфере жилищно-коммунального обслуживания	28	5,4
Ничего не изменилось, все осталось по-прежнему	390	74,7
Ситуация только ухудшилась	45	8,6
Затрудняюсь ответить	59	11,3
Всего	522	100

Из табл. 5 видно, что осязаемое влияние деятельности органов власти г. Иркутска на решение существующих проблем жилищной обеспеченности иркутян практически не ощущается (16,1 %), большинство ответили, что не способствует (36,0 %), либо затруднились ответить (19,9 %).

Таблица 5

**Влияние деятельности органов власти г. Иркутска на решение существующих проблем жилищной обеспеченности иркутян**

<b>Оценка</b>	<b>человек</b>	<b>%</b>
Ощутимо способствует	84	16,1
Частично способствует	146	28,0
Не способствует	188	36,0
Затрудняюсь ответить	104	19,9
Всего	522	100

Практически половина респондентов (48,9 %) считает, что деятельность органов власти г. Иркутска не способствует решению существующих проблем жилищно-коммунального обслуживания.

Таблица 6

**Влияние деятельности органов власти г. Иркутска на решение существующих проблем жилищно-коммунального обслуживания**

<b>Оценка</b>	<b>человек</b>	<b>%</b>
Ощутимо способствует	49	10,6
Частично способствует	140	30,3
Не способствует	226	48,9
Затрудняюсь ответить	47	10,2
Всего	462	100

Также из табл. 6 видно, что практически половина опрошенных (48,4 %) считает, в сфере жилищно-коммунального обслуживания ничего не изменилось, все осталось по-прежнему и качество услуг, предоставляемых управляющими компаниями заслуживает удовлетворительной оценки.

Анализируя приведенные табл. 7 и табл. 8, можно сделать достаточно противоречивые и парадоксальные выводы о том: чтобы не делали органы власти у населения складывается мнение – в жилищно-коммунальном об-

служивании ничего не изменилось и все осталось по-прежнему. Большинство ответили именно так, несмотря на расхождение по степени влияния органов власти на решение проблем ЖКХ.

Таблица 7

Как произошедшие изменения в сфере жилищно-коммунального обслуживания повлияли на качество услуг, предоставляемых управляющей компанией, %

оценка	Качество услуг, предоставляемых управляющей компанией						
	отличное	хорошее	Удовлетворительное	Неудовлетворительное	Затруд. ответить	Мой дом не обслуживается УК	всего
Произошли улучшения в сфере жилищно-коммунального обслуживания	14,3	35,7	39,3	7,1	0	3,6	100
Ничего не изменилось, все осталось по-прежнему	0	3,4	48,4	6,0	1,6	40,7	100
Ситуация только ухудшилась	0	4,8	21,4	57,1	9,5	7,1	100
Затрудняюсь ответить	0	8,5	32,2	5,1	39,0	15,3	100

Таблица 8

Влияние деятельности органов власти на решение проблем в сфере жилищно-коммунального обслуживания на изменения, произошедшие в данной сфере в связи с реформированием, %

оценка	Изменения, произошедшие в сфере ЖКХ				
	Произошли улучшения	Ничего не изменилось, все осталось по-прежнему	Ситуация только ухудшилась	Затрудняюсь ответить	всего
Ощутимо способствует	14,3	71,4	6,1	8,2	100
Частично способствует	8,6	65,0	13,6	12,9	100
Не способствует	3,5	72,6	9,7	14,2	100
Затрудняюсь ответить	2,1	85,1	2,1	10,6	100

Из табл. 9 видно, что у большинства респондентов (порядка 83 %) удовлетворены жилищные потребности (если взять в расчет, оценивших условия на три, четыре и пять).

В ходе проведенного исследования нами была оценена зависимость вида жилья от типа его благоустройства (см. табл. 10).

Таблица 9

Оценка условий удовлетворения потребностей жителей г. Иркутска жилищными условиями (5-максимально высокая оценка, 1-максимально низкая)

Оценка	человек	%
1	37	7,1
2	39	7,5
3	196	37,5
4	125	23,9
5	116	22,2
Не могу ответить	9	1,7
Всего	522	100

Интересным, с позиции нашего исследования, считается зависимость количества проживающих вместе и ведущих общее хозяйство от типа жилья, занимаемого семьей (см. табл. 11). Большинство опрошенных определили свой тип благоустройства жилья как «благоустроенное». Однако не все респонденты имеют достаточные условия для ведения своего домашнего хозяйства.

Таблица 10

Зависимость вида жилья от типа благоустройства, %

Какое жилье занимает ваша семья	Укажите тип благоустройства вашего жилья		
	благоустроенное	полублагоустроенное	неблагоустроенное
Одноквартирный дом	16,3	73,9	9,8
Отдельная квартира в многоквартирном доме	95,4	3,5	1,1
Малосемейное общежитие (кухня, с/у в квартире)	22,2	77,8	0
Комната(ы) в общежитии (кухня, с/у общие)	85,7	14,3	0
другое	63,6	36,4	0
Всего	78,4	19,0	2,6

Таблица 11

Зависимость количества проживающих вместе и ведущих общее хозяйство от типа жилья, занимаемого семьей, %

Количество человек, составляющих семью и ведущих общее хозяйство	Тип жилья, которое занимает семья					
	Одноквартирный дом	Отдельная квартира в многоквартирном доме	Комната(ы) в коммунальной квартире	Малосемейное общежитие (кухня, с/у в квартире)	Комната(ы) в общежитии (кухня, с/у общие)	другое
1	18,8	62,5	4,7	1,6	9,4	3,1
2	21,6	73,0	0	1,4	2,0	2,0
3	18,2	79,7	1,4	0	0	0,7
4	14,3	75,5	2,0	0	4,1	4,1
5	7,1	88,1	4,8	0	0	0
6	30,0	60,0	0	0	10	0
7	0	100,0	0	0	0	0
8	100	0	0	0	0	0
10	0	100	0	0	0	0

Оценивая качество жизни населения с позиций фактора жилищно-коммунального обслуживания, логично возникает интерес в ходе исследования выяснить: соответствует ли занимаемое жилье потребностям семьи или нет (см. табл. 11, табл. 12).

Таблица 12

Соответствие жилья потребностям семьи

Оценка	человек	%
Да, в полной мере	80	16,1
Скорее да, чем нет	135	27,2
Скорее нет, чем да	168	33,8
Нет, не соответствует	114	22,9
Всего	497	100

Таблица 13

Соответствие типа благоустройства жилья и жилищных потребностей населения, %

Тип благоустройства жилья	Соответствие жилья потребностям семьи				
	Да, в полной мере	Скорее да, чем нет	Скорее нет, чем да	Нет, не соответствует	Всего
Благоустроенное	19,5	32,4	24,2	23,9	100
Полублагоустроенное	2,1	5,3	73,4	19,1	100
Неблагоустроенное	15,4	30,8	38,5	15,4	100
Всего	16,1	27,2	33,9	22,8	100

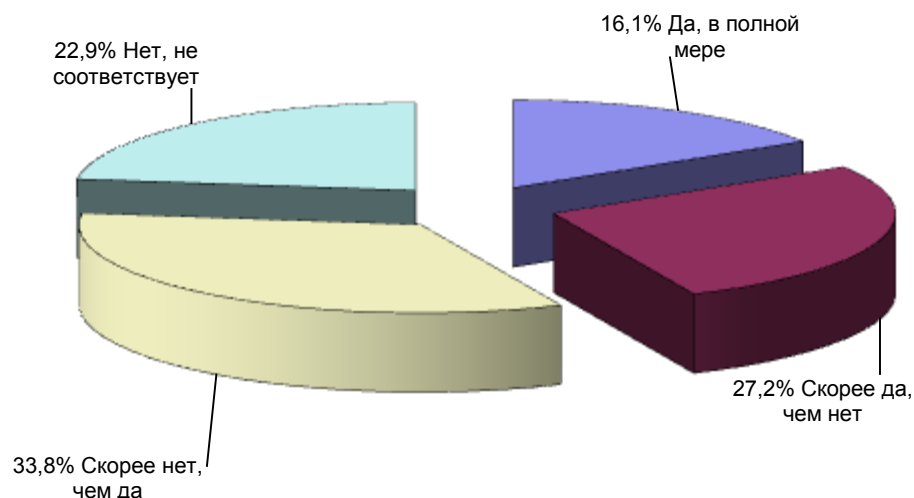


Рис. 3 Соответствие жилья потребностям семьи

Большинство респондентов (56,7 %) отметили, что такого соответствия нет. Среди причин, по которым занимаемое жилье не соответствует потребностям семьи, они отмечали: малая площадь, ветхое, грязный подъезд, отсутствие детской площадки и парковки для машин, малое количество комнат, соседи, плохая канализация, плохое обслуживание коммунальных служб, сгнившие окна, сырость, дому требуется капитальный ремонт, туалет на улице и др.

Улучшение жилищных условий – собирательный термин в российском законодательстве, заимствованный из советского жилищного права. Означает комплекс государственных и муниципальных мероприятий, направленных на решение проблемы обеспечения качественным жильем граждан, нуждающихся в улучшении.

В действующем федеральном и региональном законодательстве вопросы улучшения жилищных условий решаются разными путями:

- жилищные сертификаты
- предоставление жилых помещений по «очереди»
- софинансирование в форме жилищных субсидий
- ипотека
- присоединение освободившейся жилой площади в коммунальной квартире
- иные способы.

Таблица 14

## Соответствие вида жилья и жилищных потребностей населения, %

Вид жилья, занимаемого семьей	Соответствие жилья потребностям семьи				
	Да, в полной мере	Скорее да, чем нет	Скорее нет, чем да	Нет, не соответствует	Всего
Одноквартирный дом	12,0	9,8	72,8	5,4	100
Отдельная квартира в многоквартирном доме	18,8	33,2	25,1	22,9	100
Комната(ы) в коммунальной квартире	0	22,2	22,2	55,6	100
Малосемейное общежитие (кухня, с/у в квартире)	0	0	33,3	66,7	100
Комната(ы) в общежитии (кухня, с/у общежитие)	0	7,1	14,3	78,6	100
другое	0	8,3	33,3	58,3	100

Таблица 15

## Готовность предпринять меры по улучшению жилищных условий

Оценка	человек	%
Да, собираюсь	42	8,2
Нет, не имею для этого возможностей	95	18,4
Нет, так как меня все устраивает	194	37,7
Еще не решил	184	35,7
Всего	522	100

Среди мер по улучшению своих жилищных условий респонденты отмечали: благоустроить, сделать ремонт имеющееся жилье, взять ипотеку, купить землю и начать строительство, купить квартиру (квартиру с большей площадью), приобрести жилье повышенной комфортности, купить коттедж, участие в долевом строительстве, переехать в другой город и др.

Улучшение жилищных условий – одна из острых проблем России, она предполагает значительную нагрузку на бюджеты всех уровней, с одной стороны, и значительную неудовлетворенность со стороны граждан, с другой стороны, поскольку невозможность обеспечить всех качественным жильем вызывает социальное напряжение.

Существуют уровни решения задачи по обеспечению граждан жильем. На федеральном уровне механизмы обеспечения предусмотрены в Жи-

личном кодексе РФ. На уровне субъектов федерации принимаются соответствующие законы. На уровнях муниципальных образований принимаются соответствующие положения, постановления и иные акты.

Говоря о смене жилья, каждый подразумевает под этим не только увеличение жилых площадей, но и повышение комфортности жилья.

Таблица 16

Готовность предпринять меры по улучшению жилищных условий

оценка	пол				Всего
	мужской		женский		
	чел.	%	чел.	%	
Да, собираюсь	19	45,2	23	54,8	100
Нет, не имею для этого возможностей	38	40,0	57	60,0	100
Нет, так как меня все устраивает	75	38,7	119	61,3	100
Еще не решил	66	35,9	118	64,1	100

Официально (по заключениям аналитиков) к жилью повышенной комфортности принадлежат объекты, отвечающие следующим требованиям:

1. Хорошее местоположение объекта – не обязательно центр города, но достаточно престижный квартал, однородность застройки, удобная транспортная доступность, близость от метро. Вид из окон может быть на благоустроенный двор.

2. Качество архитектурно-планировочных решений здания.

3. Качество строительных работ (если дом принадлежит к старому фонду, то время последнего капитального ремонта должно быть не далее, чем 20 лет назад).

4. Уровень сервиса может быть как высокий, так и менее развитый, но его наличие обязательно.

5. Повышенное качество отделки и современное оборудование.

6. Удобная планировка квартир, большая площадь кухни и ванных комнат.

7. Высота потолков.

8. Наличие охраняемой парковки (не обязательно встроенный гараж).

9. Высокое техническое оснащение здания. Обязательный параметр — обеспечение автономности коммунальных сетей – очистка воды, своя котельная и пр.

10. Круглосуточная охрана.

11. Хорошее состояние прилегающих к дому территорий (тротуарная плитка у здания, благоустроенные дворы с детскими площадками).

12. Хорошо освещаемая улица.



Однако, по свидетельству специалистов, такой подход хорош для теоретических рассуждений и весьма далек от практики.

По планировкам квартиры повышенной комфортности, как правило, отличаются от типового жилья большими размерами кухни и санузла, высотой потолков (не менее 2,8 м.). Впрочем, последний пункт не всегда соблюдается. Материалы дома повышенной комфортности – в основном кирпич или монолитный бетон. Панель, видимо, никогда не будет отнесена к материалам, годным для жилья повышенной комфортности, несмотря на то, что сейчас строятся и панельные дома со свободными планировками и большими площадями. Дом, в котором находятся квартиры повышенной комфортности, как правило, либо новый, либо принадлежит к реконструированному старому фонду (дата реконструкции должна быть не позже 80-го г. XX в.). Правда, бывают исключения. Например, часть «сталинок», или некоторые дома брежневского периода, построенные для руководящей элиты, после реконструкции и перепланировки вполне могут претендовать на статус жилья «повышенной комфортности».

Анализируя данные ниже приведенной таблицы, четко прослеживается следующая зависимость уровня доходов и готовности улучшить свои жилищные условия: «Да, собираюсь» ответили те, у кого доход от 20 тыс. руб. и выше; у респондентов с доходом ниже 15 тыс. руб. преобладающими были ответы: «Нет, не имею для этого возможности».

Таблица 17

Соответствие желания улучшить жилищные условия семьи средне-  
месячному размеру заработной платы, %

оценка	Среднемесячный размер заработной платы, руб.							всего
	0-5000	5001-7000	7001-10000	10001-15000	15001-20000	20001-30000	Свыше 30000	
Да, собираюсь	2,9	2,9	8,6	25,7	17,1	25,7	17,1	100
Нет, не имею для этого возможностей	4,6	9,2	15,4	33,8	20,0	12,3	4,6	100
Нет, так как меня все устраивает	0	0	25,7	38,9	18,6	10,2	6,6	100
Еще не решил	0	36,9	0,6	36,9	6,3	18,2	1,1	100

Кстати сказать, проводимая многоплановая реформа ЖКХ оценивается населением, прежде всего, через тарифы. Такое «тарифицированное» восприятие обязывает сделать их максимально обоснованными. Новые реальные тарифы должны сочетать интересы всех взаимодействующих сторон в производстве и потреблении коммунальных услуг, позволяет содержать и развивать материально-техническую базу ЖКХ, своевременно выплачивать зарплату работникам данной сферы, рассчитываться с поставщиками тепло-энергоресурсов, ликвидировать запредельное потребление воды, газа и т. д. и в то же время быть по карману населению. Это возможно при условии «прозрачности» их экономического наполнения. Не окажется лишней процедура подтверждения обоснованности тарифов независимыми аудиторскими компаниями.

В нашем регионе ведется работа по регулированию тарифов на жилищно-коммунальные услуги. На сегодняшний день создана информационная база, работа полностью автоматизирована. В 2011 г. благодаря губернатору области Дмитрию Мезенцеву началось присоединение к региональному сегменту единой информационно-аналитической системы – ЕИАС России Федеральной службы по тарифам.

Не следует так же забывать, что намечаемая стопроцентная оплата данных услуг населения может прийти в противоречие с невозможностью предоставления и стопроцентного уровня их качества в силу слабой технической базы ЖКХ, а стало быть, с положениями закона о защите прав потребителя.

Тарифная проблема сложна еще и тем, что ее решение зависит от общей экономической среды. Если инфляция превышает 10 %-й уровень, то пересмотр тарифов на энергоносители предполагается осуществлять дважды в год, но в таком случае тариф перестает действовать как инструмент бюджетного планирования, позволяющей достичь сбалансированности планов финансовых действий всех трех уровней бюджетной системы<sup>1</sup>.

Перед законодателями стоит непростая задача – отстоять интересы производителей жилищно-коммунальных услуг, поставщиков энергоносителей в условиях рынка, усилив правовую ответственность квартиросъемщиков и собственников жилых помещений за неуплату коммунальных услуг. И вместе с тем, обеспечить правовую защиту населения от действий предприятий-монополистов топливно-энергетического комплекса по ограничению и прекращению подачи газа, тепла, электроэнергии в жилищный фонд и объекты социальной инфраструктуры – больницы, родильные и детские дома, являющиеся нарушением элементарных прав граждан.

---

<sup>1</sup> Денисов Н. Жилищно-коммунальный комплекс: концепция реформирования // Экономист. 2008. № 5. С. 71–75.

### **Контрольные вопросы:**

1. Что такое организации жилищно-коммунального комплекса?
2. Что входит в состав жилищно-коммунального хозяйства?
3. Охарактеризуйте особенности функционирования ЖКХ Иркутской области.
4. Что такое жилищно-коммунальные услуги?
5. Как рассчитать тарифы на ЖКУ?
6. Что служит основанием для перерасчета платы за отдельные за отдельные виды коммунальных услуг?
7. Дайте характеристику социологических методов, с помощью которых можно оценить влияние жилищно-коммунального хозяйства на качество жизни городского населения.
8. Как можно трактовать понятие «жилище»? Перечислите основные его функции.
9. Дайте характеристику национально-экономического ракурса жилищной проблемы.
10. Какие проблемы функционирования жилищно-коммунального хозяйства были выявлены в ходе качественного социологического исследования?
11. Дайте характеристику качества жизни иркутян с позиции влияния сферы ЖКХ.

### **3. ОПРЕДЕЛЕНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ПРИОРИТЕТОВ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ ГОРОДСКОГО НАСЕЛЕНИЯ С ПОЗИЦИИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЖКХ**

#### **3.1. Исследование механизмов регулирования качества жизни населения**

Трудности и ошибки начального этапа жилищно-коммунальной реформы позволяют сформировать ряд принципов, которые должны быть учтены при формировании механизмов регулирования качества жизни населения. Таким механизмом может выступать программа социально-экономического развития области (региона) на среднесрочную перспективу.

Проблема в том, что данный механизм имеет место быть, но эффективность реализации, как показывает практика весьма низкая. Представляется важным учесть проблемы предыдущих этапов реформирования сферы ЖКХ при разработке механизмов регулирования качества жизни населения. Подробнее остановимся на принципах:

1. *Принцип комплексного подхода.* Жилищно-коммунальная реформа – это система мероприятий, и ее эффективность будет определяться тем, насколько согласованно и синхронно будут осуществляться ее составные части. Основные задачи реформы – переход к самофинансированию жилищно-коммунального хозяйства за счет повышения доли платежей населения и повышение эффективности развития этой сферы за счет ее включения в рыночные отношения. Приоритет отдан решению первой задачи. Нарастание разрыва между ними приведет к дискредитации самой идеи реформы и фактически к ее провалу.

2. *Принцип самофинансирования.* Одна из основных целей жилищно-коммунальной реформы состоит в том, чтобы включить жилищно-коммунальные услуги в рыночную среду: затраты производителей услуг должны оплачивать сами потребители с учетом количества и качества потребляемых услуг. Это позволит освободить бюджетные средства и предотвратит превращение муниципальных бюджетов в бюджеты жилищно-коммунального хозяйства.

3. *Принцип социальных гарантий.* Жилищно-коммунальная реформа является составной частью социальной политики, и чтобы не противоречить целям этой политики, она должна отвечать следующим требованиям:

– расходы населения на содержание жилищно-коммунального хозяйства не должны превышать определенной доли общего совокупного дохода семьи;

- высокодоходные группы населения должны оплачивать расходы на содержание своего жилья полностью;
- население с низкими доходами должно получать компенсацию для возмещения расходов на оплату социальной нормы жилищно-коммунальных услуг.

Меняется форма участия государства в финансировании жилищно-коммунального хозяйства: дотации будут получать не предприятия этого хозяйства, а население, пользующееся его услугами и имеющее по социальным показателям право на возмещение определенной доли платежей за жилищно-коммунальные услуги.

4. *Принцип государственного и общественного контроля.* Государство и общество должны взять под контроль осуществление реформы. Объектом контроля при этом становятся качество услуг и объективность расходов жилищно-коммунального хозяйства, предъявляемых к оплате. Для этого необходимо, во-первых, создание государственной жилищной инспекции и ее филиалов в городах, основными функциями которых будут являться:

- регулярное инспектированное обследование жилого фонда и инженерных систем;
- рассмотрение жалоб и обращений граждан, связанных с вопросами эксплуатации жилья и его технического состояния;
- применение санкций к нарушителям правил пользования жилым фондом;
- определение требований к подрядным организациям по выявлению и устранению дефектов и повреждений жилого фонда.

Нужно совершенствовать работу антимонопольных служб и их контроль за установлением коммунальных тарифов путем оценки объективности затрат предприятий – естественных монополистов при формировании цен, а также путем перехода на договорные отношения.

Необходимым условием успешной реализации жилищно-коммунальной реформы также является общественный контроль со стороны населения, его активное участие в защите прав потребителей жилищно-коммунальных услуг. Опыт других стран свидетельствует, что эту функцию могут выполнять товарищества собственников квартир (кондоминиумы), создание которых позволит решить проблему установления договорных отношений при обслуживании приватизированного сектора жилья.

5. *Принцип государственного стимулирования.* Поскольку жилищно-коммунальная реформа имеет социально-экономическую значимость, на государственном уровне целесообразно создать централизованный фонд ее поддержки и разработать механизм его распределения, обеспечивающий стимулирование регионов и городов, в которых наиболее последовательно

и успешно повышается эффективность системы управления и качество жилищно-коммунальных услуг.

Повышение тарифов на жилищно-коммунальные услуги оказывает слишком ощутимое влияние на структуру денежных расходов населения, на социальный статус семьи. Поэтому механизм реализации жилищно-коммунальной реформы должен обеспечивать создание условий, способствующих смягчению ее негативных последствий.

Проведение реформы жилищно-коммунального хозяйства обусловлено тем, что, во-первых, расходы на содержание ЖКХ всегда составляли существенную часть бюджетных расходов, прежде всего местных органов управления. Во-вторых, необходимо конкретным образом изменить отношения к имеющимся материальным ресурсам. Их экономия дает значительные выгоды всей экономике страны. В-третьих, существовавшая система обеспечения этой сферы финансовыми и материальными ресурсами не позволяла удовлетворительным образом содержать ее и обеспечить потребности населения.

Жилищно-коммунальная сфера поглощает все больше материальных и финансовых средств, не подкреплённых достаточным финансированием из бюджета. Одних только льгот по оплате ЖКУ, например, в 2005 г. было представлено на сумму около 40,0 млрд руб. Субсидий представлено 10% российских семей на сумму 13,8 млрд руб.

Предприятия ЖКХ предоставляют свои услуги трем обособленным группам потребителей: населению (50 %), бюджетно-зависимым (30 %) и промышленным предприятиям и другим потребителям (20 %).

Сложилась такая ситуация, что цена услуг для населения оказалась ниже себестоимости. Разница должна покрываться из бюджета. Практически бюджет выделяет 60–70% потребности в бюджетном финансировании. Промышленные предприятия также имеют задолженность за потребляемые услуги. По коммунальным услугам оплачивается 81%, по ремонтно-эксплуатационным предприятиям – 90%.

Положение дел усугубляется недостатком общих ранее принятых архитектурно-планировочных проектных, строительных решений, огромными социальными обязательствами государства перед населением (обеспечение только льготами 48 млн чел.), недофинансированием эксплуатационных расходов, сокращением капитального ремонта, неплатежами населения за услуги ЖКХ, возрастающими по мере увеличения доли населения в расходах коммунальной инфраструктуры.

Изменение политико-экономических отношений, административных структур управления на всех уровнях власти, отсутствие адекватных преобразований в системе управления ЖКХ, необходимых источников финансирования предприятий данной отрасли, как обязательного условия устой-

чивого функционирования объектов жилищно-коммунального хозяйства, предопределяет необходимость его реформирования. Это становится не только экономической, но и политической проблемой.

Важнейшей тенденцией нынешнего этапа явилась нарастающая роль государства в формировании жилищно-коммунальной политики принятие пакета законов о доступном жилье и модернизации коммунальной инфраструктуры. Проблема обеспечения населения доступным жильем приобрела федеральное значение и привела к созданию национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России».

Вступление в силу Жилищного кодекса РФ, федеральных законов «О концессионных соглашениях» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» открывает перспективы для развития конкурентных отношений и привлечения в отрасль бизнес-структур на основе государственно-частного партнерства; крупные управляющие компании переходят от краткосрочных договоров к долгосрочным инвестициям и расширяют масштаб своей деятельности, охватывая все большее количество регионов и муниципальных образований. Привлечение частного бизнеса к управлению и инвестированию в коммунальный комплекс должно обеспечиваться при преимущественном сохранении региональной (муниципальной) собственности на коммунальную инфраструктуру. Особенно это касается систем тепло- и водоснабжения, где за счет ресурсосберегающих мероприятий может быть достигнут серьезный экономический эффект. Привлечение инвестиций предусматривает в основном переход с бюджетной на заемную и концессионную основу инвестирования отраслей ЖКХ с частичным бюджетным софинансированием. Комплекс основных задач по реформированию жилищно-коммунального комплекса включает следующие положения:

Во-первых, повышение качества и доступности жилищно-коммунальных услуг на основе институциональных преобразований и развития рыночных отношений, включающих реструктуризацию органов управления в сфере жилищно-коммунального обслуживания; системное построение договорных отношений и повышение эффективности конкурентных принципов, привлечение частного бизнеса, акционирование предприятий ЖКК, развитие института профессиональных управляющих жилищным фондом, формирование механизма их отбора на конкурсной основе, содействие в реализации схем самоуправления жителей в жилищной сфере;

Во-вторых, обеспечение финансового оздоровления ЖКК на основе повышения эффективности использования бюджетных расходов и адресной поддержки реально нуждающихся граждан в предоставлении определенного стандарта жилищно-коммунального обслуживания, оптимизации

соотношения тарифного и бюджетного финансирования, а также увеличения инвестиционной составляющей в тарифах на услуги ЖКК;

В-третьих, регулирование деятельности коммунального комплекса с целью консолидации теплоэнергетических активов в муниципальном образовании и проведения органами муниципального управления единой политики по обеспечению его устойчивого функционирования, надежности и безопасности предоставляемых услуг, модернизации сетей, сооружений и оборудования и повышения на этой основе ресурсной эффективности производства и качества услуг.

Проанализировав необходимость реформирования ЖКХ, выделив основные направления государственной политики, можно сделать вывод, что необходим тщательный ценовой контроль органов власти по вопросам регулирования и утверждения тарифов предприятий естественных локальных монополий.

В современных условиях это осуществляется децентрализованным порядком местными органами власти. Там, где он рационально организован, где четко определены полномочия специализированных органов администрации, уровень жилищно-коммунальных услуг потребителям выше и надежнее.

Реализация положений Жилищного кодекса РФ существенно повлияет на деятельность органов местно самоуправления в сфере ЖКК, избавит их от непосредственного выполнения хозяйственных функций по управлению и обслуживанию жилищного фонда, позволит существенно сократить расходы местных бюджетов на дотирование предприятий. В то же время в условиях реформирования ЖКХ перед местными органами возникает много новых задач.

В каждом муниципальном образовании должна быть разработана собственная экономически и социально обоснованная программа реформирования жилищно-коммунального комплекса, учитывающую местную специфику направленная на специфику, направленная на осуществление перехода на систему договорных отношений между органами местного самоуправления, собственниками и нанимателями жилищного фонда, управляющими организациями и исполнителями жилищно-коммунальных услуг, создание конкурентной среды в сферах управления жилищным фондом и его эксплуатации, а также системы концессионных соглашений по передаче в управление частному бизнесу систем инженерного обеспечения населенных пунктов. На этой основе должно быть обеспечено существенное повышение качества предоставления ЖКУ.

В системе управления муниципальных администраций имеются структурные подразделения, отвечающие за вопросы жилищно-коммунальной отрасли. Важно их укреплять, осуществлять переподготовку специалистов



применительно к новой экономической и управленческой ситуации в сфере ЖКХ, обучать их работе с населением, немunicipальными управляющими и эксплуатирующими организациями.

Как известно, из федерального бюджета не предусмотрено вести финансирование непосредственных расходов по содержанию ЖКХ, но часть расходов бюджет страны всегда брал на себя. Центр может стимулировать экономию издержек производства и работ (услуг), регулировать тарифы.

Несколько иные задачи и права имеют субъекты Российской Федерации. То есть, по сути, они должны заниматься региональными проблемами и регулировать те направления функционирования и развития экономики, которые им непосредственно подотчетны. Им принадлежит право в решении энергетических проблем, установлении социальных и экономических нормативов, обеспечении социальной защиты населения. Региональная власть выступает исполнителем политики государства на местном уровне. В существенной степени это относится к сфере жилищно-коммунального хозяйства. И она ответственна за формирование действенного экономического механизма управления ЖКХ и социальной защиты населения, чтобы свести до минимума негативные последствия рыночных преобразований.

Основной же объем работ приходится на местный уровень власти. Местные бюджеты обязаны финансировать затраты ЖКХ в той мере, в какой их не покрывают платежи населения за услуги, оказываемые данной отраслью. Муниципальные органы досконально знают реальную ситуацию в экономике в своем районе, могут воздействовать на многие стороны ЖКХ, на обеспечение субсидиями населения, на финансирование затрат по содержанию жилищно-коммунальной отрасли и другие<sup>1</sup>.

### **3.2. Анализ резервов формирования качества жизни населения**

К резервам формирования качества жизни городского населения с позиции такого фактора как жилищно-коммунальное хозяйство по нашему мнению являются следующие положения:

Во-первых, необходимой предпосылкой повышения эффективности жилищно-коммунального хозяйства является развитие конкурентной среды на основе демополизации отрасли. Высокая степень монополизации и отсутствие конкуренции в сфере жилищно-коммунального хозяйства привели к тому, что тарифы на услуги по некоторым оценкам завышены на 30–50 % при их низком качестве. Необходимо выделить реальные направления деятельности, в которых могут появиться предприятия-конкуренты, и на начальном этапе организовать их поддержку. Это уборка улиц, ремонт домов, дорог, вывоз твердых и жидких бытовых отходов, ремонт сетей,

---

<sup>1</sup> Экономика города : учеб. пособие для вузов / под ред. О. Ф. Симонова. М., 2006. С. 34.

проектно-изыскательские работы по развитию жилого фонда и коммунальных объектов.

Конкурентные отношения необходимо стимулировать и внутри самих муниципальных организаций между бригадами, отделениями, заинтересовывая их в повышении качества услуг и снижении затрат. Развитию конкурентной среды будет способствовать либерализация доступа к производству услуг, проведение конкурсных торгов на получение права на обслуживание. Организовать реальный конкурс на стадии заключения договоров должны местные администрации. Для этого нужно вовлечь в конкурс частные фирмы, разработать критерии для отбора победителей, подготовить кадры для проведения конкурсных торгов, обеспечить их регулярное проведение.

Показательным в данном случае примером невыполнения на данный момент времени муниципалитетами этого требования служит высказывание заместителя министра жилищной политики, энергетики, транспорта и связи Иркутской области С.В. Щепиной: «Есть федеральный закон 131, который говорит о том, какие полномочия есть у органов местного самоуправления, а каких нет. Так вот, полномочий по управлению многоквартирными домами у органов местного самоуправления нет. Поэтому естественно, не может быть муниципального унитарного предприятия. Кстати, сразу после вступления в силу этого закона давалось два года на переходный период, чтобы изменить формы собственности у уже имеющихся предприятий. Тогда муниципальные управляющие компании и стали частно-муниципальными. В чем, на мой взгляд, самая главная проблема в городе Иркутске? После того, как три компании перестали быть стопроцентно муниципальными, администрация города потеряла к ним интерес. Хотя 25 процентов акций по-прежнему остаются в ее собственности. Между тем, с этими организациями надо было выстраивать отношения, заключать, например, соглашения о социально-экономическом содружестве, обмене информацией, создания базы данных и так далее. Вариантов много.

А недавно принят 123 Федеральный закон от 4 июня 2011 г. об изменении в Жилищном кодексе РФ. Он регулирует, каким образом орган местного самоуправления может влиять на управляющие организации. И вот сейчас задача органа местного самоуправления выстроить механизм взаимоотношений, во-первых, с управляющими организациями, во-вторых, с собственниками жилья. Надо вести постоянный мониторинг стоимости услуг, владеть все той же базой данных. Ничего этого в Иркутске не делается. Более того, 123-ФЗ запрещает застройщикам в домах-новостройках создавать управляющие компании. Муниципальные власти по закону обязаны в течение 10 дней после подписания акта о сдаче дома в эксплуатацию объявить открытый конкурс на управление этим домом. Прошло по-

чти полгода, за это время в Иркутске было сдано 20 домов, но ни одного конкурса так и не было проведено».

Во-вторых, реализация жилищно-коммунальной реформы, как и экономической вообще, невозможно без адаптации общественного сознания к новым рыночным условиям. Прежде всего, необходимо, чтобы цели и задачи реформы осознали сами работники этой сферы и были заинтересованы в осуществлении ее мероприятий. Но главное — это адаптация общественного сознания к жизни в условиях рыночных отношений. Чтобы население не отторгло, а напротив, поддерживало мероприятия жилищно-коммунальной реформы, нельзя уже на первом этапе лишиться его доверия, что легко может случиться, если люди будут чувствовать лишь тяжесть изменений<sup>1</sup>.

Кроме того, необходимо проводить широкомасштабную и постоянную работу с населением, которая должна включать:

- активную поддержку создания товариществ собственников квартир, взаимодействующих с предприятиями жилищно-коммунального хозяйства;
- оперативную реакцию муниципальных властей на замечания, жалобы и предложения населения;
- пресечение бюрократизации при предоставлении компенсации населению;
- широкое освещение хода реформы в своем городе и опыта других городов;
- привлечение населения к участию в осуществлении ресурсосберегающей политики;
- воспитание детей с раннего возраста в духе бережного отношения к своему дому, двору, городу;
- доступность информации относительно формирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги, условий предоставления компенсаций.

В-третьих, жилищно-коммунальную реформу следует обеспечить законодательно-нормативной базой, отражающей разделение полномочий и функций между центральной и региональными органами власти.

Для этого региональными органами власти должен быть принят пакет нормативно-распределительных документов, отражающих общую концепцию реформы, этапы осуществления и обеспечивающих синхронность всех мероприятий<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Косарева Н., Сиваев С. Проблемы реформирования жилищного сектора // Общество и экономика. 2009. № 1. С. 135.

<sup>2</sup> Сафронов Ю. М. Управление и организация работ в жилищно-коммунальном хозяйстве. М., 2009, С. 154.

Таким образом, в осуществлении дальнейших реформ ЖКХ следует оперировать финансово-правовым инструментарием как единым.

В-четвертых, необходимо работать над повышением качества предоставляемых коммунальных услуг. К направлениям реализации задачи можно отнести:

1. Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры:

- реализация комплексных инвестиционных проектов, направленных на модернизацию коммунального комплекса Иркутской области (строительство новых объектов жизнеобеспечения – водозаборов, водоочистных сооружений, полигонов твердых бытовых отходов);

- снижение энергоемкости коммунального комплекса (реализация мероприятий по развитию энергосбережения; разработка и реализация программ энергосбережения организаций коммунального комплекса, осуществляющих регулируемые виды деятельности).

2. Повышение качества предоставляемых коммунальных услуг:

- проведение аудита качества предоставляемых коммунальных услуг, особенностей функционирования секторов и систем управления;

- повышение информированности граждан и организаций коммунального комплекса по возможностям рационального использования ресурсов и эффективного потребления коммунальных услуг путем реализации демонстрационных проектов по внедрению эффективных механизмов стимулирования рационального использования ресурсов.

3. Повышение инвестиционной привлекательности секторов коммунального комплекса:

- реализация мероприятий по финансовому оздоровлению организаций коммунального комплекса (финансовый аудит организаций коммунального комплекса; разработка проектов привлечения инвестиций; реструктуризация долгового бремени организаций);

- разработка и реализация программы модернизации и развития объектов коммунальной инфраструктуры на депрессивных и труднодоступных территориях, которая должна включать внедрение специальных инструментов финансирования мероприятий и особых условий привлечения инвестиций с учетом ограничений платежеспособного спроса и иных особенностей территорий;

- разработка и внедрение современной системы мониторинга и контроля выработки, распределения и потребления ресурсов и услуг коммунального комплекса, в том числе путем использования современных информационных технологий;

- разработка программ комплексного развития коммунальной инфраструктуры для муниципальных образований и городов Иркутской области.

В-пятых, формирование рынка доступного жилья, развитие инфраструктурной обеспеченности Иркутской области. К направлениям реализации данной задачи можно отнести:

1. Развитие современных производств строительных материалов:

- разработка программы по развитию сектора строительных материалов;

- формирование площадок и подготовка проектно-сметной документации для организации новых производств стройматериалов, в том числе крупнопанельного домостроения (в рамках сетевого индустриального парка).

2. Развитие жилищного фонда и объектов инфраструктуры:

- развитие жилищного строительства, развитие строительства жилья эконом класса: развитие жилищного кредитования; реализация соглашения о сотрудничестве по стимулированию строительства жилья эконом класса; подготовка земельных участков под жилищное строительство – обеспечение их коммунальной, социальной и транспортной инфраструктурами; развитие индивидуального и малоэтажного жилищного строительства; реализация мероприятий, направленных на стимулирование развития жилищного строительства в Иркутской области;

- повышение качества жилищного фонда (капитальный ремонт многоквартирных домов; переселение граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда);

- обеспечение приемлемого уровня сейсмической безопасности, повышение устойчивости жилых домов и объектов жизнеобеспечения, а также минимизация потерь от землетрясений;

- строительство объектов социального назначения государственной и муниципальной собственности для существующих населенных пунктов.

Исходя из сложившихся реалий в современных экономических условиях России, государство должно оставаться гарантом решения жилищной проблемы населения в части обеспечения социальных гарантий доступности жилья и реализации целевой концепции «Доступное комфортное жилье для граждан России» на основе использования механизмов государственно-частного взаимодействия и совместного финансирования при соблюдении баланса интересов в целях решения важнейшей социальной задачи.

### **3.3 SWOT-анализ стратегического развития жилищно-коммунального комплекса Иркутской области**

Системный кризис российского жилищно-коммунального хозяйства, являющегося естественной монополией, в значительной степени обусловлен недостаточным вниманием государства к проблемам его развития. За

годы реформ, начиная с массовой приватизации жилищного фонда (1991 г.) и по настоящее время, в жилищно-коммунальной сфере достичь существенных преобразований не удалось, так как принимаемые меры не были комплексными и носили декларативный характер. Дальнейшее ослабление государственной поддержки отрасли, тем более в условиях мирового финансового кризиса, может привести к ограничению и ухудшению качества предоставляемых жилищно-коммунальных услуг, потере устойчивости функционирования систем жизнеобеспечения населения.

Сегодня аварийность на объектах ЖКХ, ухудшение качества жилищно-коммунальных услуг, безудержный рост тарифов угрожают социальной безопасности и социальной стабильности в стране. Требуется принятие неотложных мер по модернизации жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации.

Наиболее действенным и результативным инструментом модернизации ЖКХ может стать повсеместная бережливость энергии и ресурсов. Для этого на федеральном и региональных уровнях необходимо разработать комплекс мер по энерго-, ресурсосбережению в ЖКХ. Если такие меры не будут приняты, реформы обойдутся стране куда дороже.

Для нашей северной страны исключительно важна проблема рационального использования топлива, запасы которого не безграничны. В жилищно-коммунальном секторе экономики на отопление и горячее водоснабжение, вентиляцию и электроснабжение гражданских зданий расходуется около 30% всего добываемого топлива. Наши беды в отсутствии должного учета и контроля за использованием топлива и энергии, а также в неэффективной эксплуатации производственных мощностей.

Подавляющее большинство крупных источников тепла в России – это ТЭЦ общего пользования. Системы централизованного теплоснабжения обеспечивают теплоснабжение около 75 % всех потребителей тепла в России, включая сельские населенные пункты. При этом около 35 % потребности в тепловой энергии обеспечивают теплофикационные системы, то есть системы, в которых источниками тепла служат ТЭЦ различной мощности.

Анализ состояния производства, транспортировки, потребления тепловой и электрической энергии, важных ресурсов жизнеобеспечения населения показал, что в настоящее время почти повсеместно выросли потери и неучтенные расходы материального носителя услуги. В некоторых городах они достигают 40% и более, из которых пятая часть оплачивается населением через завышенный норматив потребления.

Не лучше положение и в системах водоснабжения населения. По официальной статистике потери воды (к поданной в сеть) за последние два го-

да возросли с 15 до 20 %. Однако выборочные проверки показывают, что фактические потери воды значительно выше.

В настоящее время ситуация на энергетических объектах ЖКХ и системах водоснабжения осложнилась вследствие возросшей степени физического износа основных фондов. В целом по Российской Федерации физический износ отопительных котельных составляет 54,5 %; тепловых сетей – 62,8%; водопроводных сетей – 64,8%; электрических сетей – 58,1%; трансформаторных подстанций – 56,9%; центрально-тепловых пунктов – около 70 %.

По мнению экспертов количество аварий и нарушений в работе коммунальных объектов выросло за последние 10 лет в 5 раз. За год в среднем происходит 200 аварий на каждые 100 км сетей теплоснабжения и 70 – на 100 км сетей водоснабжения. В общей сложности по России за последние несколько лет в системах теплоснабжения происходит по 100 тысяч аварий, а в системах водоснабжения по 200 тыс. аварий в год<sup>1</sup>.

Потери воды и тепловые потери в сетях в 2-3 раза превышают допустимый уровень, и в 4-6 раз аналогичные показатели в странах Западной Европы. В системах централизованного теплоснабжения России они составляют величину порядка 500 млн Гкал в год, т. е. пятую часть от отпускаемого тепла.

С целью оптимизации схем теплоснабжения необходимо реализовать меры по рациональному сочетанию централизованных и автономных теплоисточников, учитывая плотность теплопотребления, топливный баланс, себестоимость продукции и способы ее транспортировки. Важно осуществить перевод крупных муниципальных котельных в режим комбинированной выработки тепла и электроэнергии за счет оборудования их газотурбинными установками. Целесообразно больше строить источники теплоснабжения небольшой и средней мощности на базе газотурбинных и парогазовых установок. От централизованного теплоснабжения к эффективному и гарантированному энергообеспечению каждого потребителя – вот важнейшая задача реформируемого ЖКХ.

Значительной экономии энергии и других ресурсов систем жизнеобеспечения можно добиться при качественной подготовке жилфонда и других объектов жилищно-коммунального хозяйства к зимней эксплуатации. Если общее потребление тепловой энергии в жилищном фонде сократить только на одну треть от той разницы, которая существует между уровнем потребления тепла в России и странах Западной Европы, можно экономить ежегодно 72 млрд<sup>3</sup> природного газа.

Важно совершенствовать систему транспорта тепловой энергии за счет применения конструкций теплопроводов с использованием полимерных

---

<sup>1</sup> Агитаев Е. В. Новая концепция реформы ЖКХ // ЖКХ. 2010. № 6. С. 3–4.

теплоизоляционных материалов и внедрения прогрессивного оборудования. В деле экономии топлива необходимо максимально использовать твердые бытовые отходы, иловые осадки, биогаз, получаемый из городских очистных сооружений канализации, а также разнообразные биологические виды топлива (торф, отходы деревообработки, отходы переработки сельскохозяйственных структур). К сожалению, в структуре топливного баланса нашей страны эти виды топлива составляют не более 2%.

Принимая во внимание, что использование энергии ветра, солнечной энергии, морских приливов и отливов, течения рек пока требуют значительных капитальных вложений, биотопливо следует признать как наиболее рациональный энергетический ресурс. К тому же применение биотоплива решает еще одну важнейшую задачу – экологическую.

Примером успешной реализации передовых современных технологий в сфере биоэнергетики может служить десятилетний опыт работы Ковровского ООО «Союз» Владимирской области. Данное предприятие занимает лидирующее положение на рынке производителей котлов, работающих на биотопливе – отходах деревообработки (опилки, щепа, кора), твердом древесном топливе, фрезерном торфе, топливных гранулах.

В водопроводно-канализационном хозяйстве также необходимо внедрение новых прогрессивных малолюдных, энергоэффективных, экологически чистых технологий и оборудования, современных установок и приборов, новых эффективных реагентов. Применение материалов нового поколения (полимерных, пластиковых труб, труб высокой чистоты внутренней поверхности, создаваемой на основе нанотехнологий), проведение санации водопроводных и канализационных сетей (нанесение цементно-песчаных покрытий, использование пластиковых рукавов и др.) увеличивает срок эксплуатации трубопроводов в 3-4 раза, а также существенно сокращает энергозатраты.

Необходима модернизация систем водо- и теплоснабжения путем оптимизации режимов работы оборудования и сетей, децентрализации источников теплоснабжения, диспетчеризации и автоматизации, новой технологии, замены и прочистки сетей. Реализация этих мероприятий будет способствовать не только экономии энергии, ресурсов, значительных объемов финансовых средств, но и резкому повышению качества предоставляемых услуг, что позволит разорвать порочный круг, когда потребители не могут платить больше, а за эти деньги поставщики услуг не могут дать приемлемого качества.

Энергоресурсосбережение и связанный с ним комплекс мер по созданию экономического механизма, стимулирующего этот процесс, а также условий для внедрения средств учета и потребления ресурсов, энергосберегающей техники и технологии, финансового обеспечения, информаци-



онной поддержки, как показала практика, становятся все более значимыми и являются одним из важнейших и приоритетных направлений модернизации жилищно-коммунального хозяйства.

Жилищно-коммунальное хозяйство как важнейшая отрасль экономики обеспечивает непрерывное производство жилищно-коммунальных услуг, формирует качественные показатели среды жизнеобеспечения человека. Эффективность экономических преобразований в жилищно-коммунальной сфере во многом определяется стратегической направленностью системы управления, позволяющей предприятиям ЖКХ адаптироваться к непрерывно изменяющимся условиям внешней и внутренней среды.

Действительно, состояние и проблемы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации вызывают опасения в среде ученых и экспертов: все чаще происходят аварии, сбои в работе обслуживающих систем<sup>1</sup>. В настоящее время для развития данной отрасли требуется все больше финансовых средств, в связи с этим, по мнению автора необходимо совершенствовать систему управления и внедрять современный инвестиционный инструментарий.

Несмотря на то, что в последние несколько лет во многих регионах России приняты программы развития, предусматривающие вложение весьма значительных средств в сферу ЖКХ, согласно данным Росстата, в стране несколько десятилетий практически не осуществлялась замена оборудования, срок службы которого давно истек. В этой связи вопросы устойчивого развития жилищно-коммунальной отрасли занимают особую нишу в механизме общественного развития и выдвигаются на передний план в комплексе имеющихся проблем, решение которых может быть исключительно системным или инновационным.

Проблемы инвестиционной и инновационной деятельности сферы ЖКХ являются сегодня одними из приоритетных среди всех существующих проблем данной отрасли. Так проблемы, связанные с системой управления сферой жилищно-коммунального хозяйства, по мнению автора, носят преимущественно муниципальный и региональный характер.

В настоящее время в Иркутской области принята «Программа социально-экономического развития Иркутской области на 2011-2015 годы», изучив которую, можно сделать выводы о существовании ряда специфических проблем в сфере ЖКХ Иркутской области: *низкий уровень инвести-*

---

<sup>1</sup> Агитаев Е. В. Указ. соч. С. 3-9; Савченко Т. Н., Салосина Е. А. Повышение эффективности деятельности предприятий коммунального комплекса // ЖКХ. 2011. № 1. С. 12-16; Казаков В. Н. Проблемы и направления реформирования ЖКХ в России // Уровень жизни населения регионов России. 2010. № 10. С. 28-34; Никитюк Л. Г. Совершенствование инвестиционного инструментария инновационной деятельности сферы ЖКХ : автореф. дис. ... канд. экон. наук 08.00.05. Иркутск, 2012; Аванесян В. Р. Несогласованность экономических интересов в сфере ЖКХ // ЖКХ. 2010. № 7. С. 3-11.

*ционной привлекательности сектора, низкое качество предоставляемых услуг ЖКХ, неудовлетворительное техническое состояние и др.* На решение организационно-экономических проблем, существующих в жилищно-коммунальной сфере Иркутской области, направлен ряд государственных и муниципальных программ и внепрограммных мероприятий. Однако из-за нехватки финансовых средств и недостаточной эффективности отдельных программных мероприятий, проводимых в ходе реализации областных государственных целевых программ, проблемы остаются нерешенными.

Для эффективного решения существующих проблем, связанных с устойчивым развитием сферы ЖКХ на региональном и муниципальном уровнях, необходимо внедрение новых методов и механизмов управления, использование новых инвестиционных и инновационных технологий. Осуществление инвестиционно-инновационной деятельности в рамках общей стратегии организации позволит достичь высоких экономических показателей, в частности рост прибыли, увеличение объема и улучшение качества оказываемых услуг.

Представляется важным использовать метод SWOT-анализа в качестве удобного инструмента структурного описания характеристик среды и отрасли. SWOT-анализ позволяет определить причины эффективной или неэффективной работы отрасли, это сжатый анализ маркетинговой информации, на основании которого делается вывод о том, в каком направлении отрасль должна развиваться и в конечном итоге определяется распределение ресурсов по сегментам. При прочих равных возможностях и ресурсах (а чаще всего исходные ресурсы – финансовые), стратегия должна строиться так, чтобы максимально эффективно использовать свои сильные стороны, а также появляющиеся рыночные возможности, компенсировать слабые стороны, избегать или снижать негативное воздействие угроз.

В ходе реализации очередного этапа гранта «Стратегические направления регулирования качества жизни населения крупного сибирского города» нами проведен SWOT-анализ развития жилищно-коммунального хозяйства Иркутской области, позволивший выявить сильные и слабые аспекты, а также потенциальные угрозы и благоприятные возможности сферы ЖКХ и определить приоритетные направления инвестирования инновационной деятельности сферы ЖКХ Иркутской области. Анализ представлен SWOT-анализ стратегического развития жилищно-коммунального комплекса Иркутской области в табл.18.

Выявление проблемы и перспективы развития сферы ЖКХ позволили провести SWOT-анализ развития жилищно-коммунального хозяйства и определить приоритетные направления инвестирования инновационной деятельности сферы ЖКХ Иркутской области.

Таблица 18

**SWOT-анализ стратегического развития жилищно-коммунального  
комплекса Иркутской области**

<b><i>Сильные стороны (S)</i></b>	<b><i>Благоприятные возможности (O)</i></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Наличие целевых программ: «Комплексная программа модернизации и реформирования жилищно-коммунального хозяйства на 2010–2020 годы», «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры Иркутской области на 2011–2012 годы» и др.</li> <li>▪ Оказание населению финансовой помощи в виде субсидий.</li> <li>▪ Сравнительно невысокие тарифы на электроэнергию.</li> <li>▪ Внедрение энергосберегающих технологий на объектах электро- и теплоснабжения.</li> <li>▪ Сохранение и обновление муниципального жилищного фонда.</li> <li>▪ Привлечение предприятий в процессы ремонта зданий и придания облику города соответствующего статусу вида.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Осуществление мероприятий по реформированию ЖКХ, модернизация жилищного фонда.</li> <li>▪ Повышение эффективности финансово-хозяйственной деятельности предприятий ЖКХ.</li> <li>▪ Внутренний контроль над эффективностью работы предприятий ЖКХ.</li> <li>▪ Повышение производительности труда в сфере ЖКХ.</li> <li>▪ Сокращение себестоимости ЖКУ при сохранении их количества и качества.</li> <li>▪ Проведение обоснованной тарифной политики.</li> <li>▪ Замена ветхих внутридомовых инженерных сетей в многоквартирных домах.</li> <li>▪ Ресурсоэнергосбережение, использование энергосберегающих технологий и материалов при капитальном ремонте многоквартирных домов.</li> <li>▪ Повышение эффективности экономического регулирования, предполагающего включение в действие механизмов принуждения (санкции, штрафы, налоги и т.д.), механизмов стимулирования (льготы, зачеты платежей инвестирования и т.д.), экономическая активизация структурной перестройки, а также инфраструктуры города в целом на основе «рыночных» механизмов.</li> <li>▪ Сокращение бюджетных затрат на содержание и техническую эксплуатацию жилищного фонда.</li> </ul>
<b><i>Слабые стороны (W)</i></b>	<b><i>Потенциальные угрозы (T)</i></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Суровый климат и высокая сейсмоактивность, определяющие высокие энергозатраты и дорогостоящую технологию строительства.</li> <li>▪ Высокая нагрузка на окружающую среду, т.к. не проводится утилизация ТБО.</li> <li>▪ Зависимость стоимости и объема предоставляемых жилищно-коммунальных услуг от платежеспособности населения.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Несогласованность экономических интересов в сфере ЖКХ (государство, региональные и местные органы власти, предприятия ЖКХ, население и прочие субъекты).</li> <li>▪ Снижение объемов бюджетного финансирования.</li> <li>▪ Увеличение доли ветхого и аварийного жилья.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Низкая доля квартир, оборудованных приборами учета тепла и воды.</li> <li>▪ Снижение платежеспособности граждан по оплате жилищно-коммунальных услуг.</li> <li>▪ Слабая социальная защита малообеспеченных граждан при предоставлении ЖКУ.</li> <li>▪ Несовершенство нормативно-правовых и экономических отношений между органами субъекта РФ и местного самоуправления в сфере управления ЖКХ.</li> <li>▪ Отсутствие квалифицированного кадрового рынка специалистов в области профессионального управления жилищными фондами.</li> <li>▪ Высокая вероятность снижения качества услуг: снижение подачи горячей и холодной воды и др. ресурсов в период проведения реконструкции сетей.</li> <li>▪ Недостаточное финансирование объектов жилищно-коммунального комплекса</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Опережающий рост тарифов по отношению к росту доходов населения.</li> <li>▪ Несвоевременная методологическая проработка вопросов, связанных с реорганизацией рассматриваемого направления.</li> <li>▪ Рост тарифов на электроэнергию, газ и топливо.</li> </ul>
--	--

Такие как, проведение аудита качества и разработка стандартов предоставления услуг учитывающие природно-климатические условия Иркутской области, модернизация и развитие объектов жилищно-коммунального хозяйства, финансовое оздоровление организаций, внедрение современных технологий, обеспечивающих развития коммунальной инфраструктуры и др.

Такой анализ должен быть положен в основу разработки программ по развитию региона, что должно способствовать выбору более совершенных подходов к развитию сферы ЖКХ.

### **3.4. Выработка рекомендаций по повышению качества жизни населения с позиций регулирования ЖКХ**

Проблемы подготовки к очередной зиме в концентрированном виде показывают, что в жилищно-коммунальной сфере не преодолен системный кризис. За годы реформ принимаемые меры не принесли ожидаемых результатов, т.к. не носили комплексный характер и были декларативными. Об этом свидетельствуют энергозатраты и отсталые технологии, некачественные услуги и высокие тарифы, крайняя степень изношенности жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры, дефицит финансовых средств и массовой банкротство предприятий, небезопасные условия и организация труда, а также многочисленные аварии и техногенные катастрофы на объектах ЖКХ, которые зачастую сопровождаются человеческими жертвами, разрушениями, отключениями систем жизнеобеспечения населения страны. Производственный потенциал отрасли резко снижается.

Дальнейшее пребывание отрасли в таком состоянии может привести к ограничению и резкому падению качества предоставляемых жилищно-коммунальных услуг, невыполнению планов национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России», небезопасности людей в быту и на объектах ЖКХ, потере устойчивости и надежности функционирования систем жизнеобеспечения, усиления протестовых действий населения, повышению социального напряжения в обществе.

Все это требует принятия неотложных мер по реформированию и модернизации жилищно-коммунального комплекса страны, поиску новых эффективных механизмов финансового оздоровления предприятий и привлечению в отрасль огромных финансовых средств.

Решение столь грандиозной задачи под силу только государству с активным гражданским обществом. Тем более что наше государство согласно Конституции является социальным и его «политика направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». К тому же оно еще не выполнило свои обязательства по капитальному ремонту жилищного фонда, предусмотренного законом, передавая его в собственность граждан, как правило, в ветхом состоянии, возлагая на них бремя ответственности за надлежащее содержание того, что зачастую уже не подлежит восстановлению.

Государством уже проделаны определенные шаги по пути модернизации и реформирования ЖКХ. Распоряжением Правительства РФ от 02 февраля 2010 г. № 102-р принята Концепция Федеральной целевой программы «Комплексная программа модернизации и реформирования жилищно-коммунального хозяйства на 2010-2020 гг.». Согласно этому распоряжению данная программа должна была быть разработанной и принятой в апреле 2010 г. Затем поручением Президента РФ сроки ее разработки были продлены до сентября 2011 г. Однако до настоящего времени судьба указанной программы остается неизвестной.

В данной Концепции одними из основных целей и приоритетных направлений реформирования жилищно-коммунальной сферы определены: создание рыночных конкурентных отношений развитие частно-государственного партнерства, концессионных соглашений, перевод льгот и субсидий по оплате жилья и коммунальных услуг в денежную форму (монетизация льгот), реализация мер по повышению энергоэффективности. Эти приоритеты провозглашались уже на протяжении последних 20 лет, начиная с 4 июля 1991 г., когда вступил в силу Федеральный закон «О приватизации жилищного фонда в РФ». Однако позитивных результатов пока не удалось достичь.

«Аварийным» выходом для ЖКХ из создавшейся ситуации может быть только его модернизация. С целью повышения качества и доступности

услуг, модернизации основных фондов, обеспечения устойчивости, надежности и безопасности функционирования отрасли необходимо принятие комплексных мер ее развития:

Во-первых, провести инвентаризацию всех объектов жилищно-коммунального комплекса и оценки их рыночной стоимости. Порядок в учете имущества ЖКХ, мониторинг по определению их истинного состояния даст возможность разработать более точные планы и программы развития ЖКХ, определит объемы средств, необходимых для достижения целей модернизации отрасли. По данным Минрегиона России выявлено 44828 бесхозных объектов коммунальной инфраструктуры. В настоящее время проводятся мероприятия по их регистрации.

Во-вторых, необходимо разработать с участием представителей гражданского общества Комплексную программу по модернизации и обеспечению устойчивого функционирования ЖКХ нашей страны.

В-третьих, представляется важным совершенствовать нормативно-правовую базу деятельности жилищно-коммунального комплекса. В этой связи принять федеральные законы «О жилищной политике Российской Федерации», «О финансовом оздоровлении организаций ЖКХ», «Об услугах и тарифах в жилищно-коммунальной сфере». Внести соответствующие изменения и дополнения в Федеральный закон от 21 июля 2001 г. № 185 «О Фонде содействия реформированию ЖКХ», в Жилищный кодекс РФ, в Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», в Федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ».

Федеральный закон № 94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» необходимо либо коренным образом изменить, либо отменить совсем и принять другой закон, который обеспечит регулирование этой сферы, исключая коррупцию.

В-четвертых, необходимо обеспечить государственную финансовую поддержку модернизации жилищно-коммунального комплекса: предоставить предприятиям ЖКХ долгосрочные и дешевые кредиты под гарантии государства, в том числе с погашением процентных ставок; создавать условия для государственно-частного партнерства; увеличить объемы финансирования отрасли по подпрограмме «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры» Федеральная целевая программа «Жилище»; увеличить бюджетное финансирование мероприятий по модернизации ЖКХ малых городов, а также по переселению граждан из аварийного и ветхого жилья.

Данное направление модернизации связано с крупными финансовыми вложениями. Оппоненты скажут, что в стране денег нет. Однако, по мнению эксперта-аналитика Общероссийского профсоюза жизнеобеспечения Е.В. Агитаева, дело в разумном их распределении и эффективном использовании. Как отмечает эксперт, Федеральный бюджет на ближайшие годы планируется в объеме 10 трлн руб., Фонд национального благосостояния составляет 1,5 трлн руб., Резервный фонд — 2,5 трлн руб., а Золотовалютный запас страны — 540 млрд долл. При этом две третьих Резервного фонда не работает, законсервировано, а отток чистого капитала в России за 2011 г. превысил 50 млрд долл.<sup>1</sup>

В-пятых, представляется важным создавать условия для подготовки кадров, закреплению в отрасли высококвалифицированных специалистов. Совершенствовать социально-трудовые отношения.

В-шестых, повысить эффективность управления на всех уровнях, а также ответственность управляющих компаний, обеспечив прозрачность, раскрытие информации о финансово-хозяйственных результатах их работы. Содействовать созданию саморегулируемых организаций.

Необходимы радикальные изменения управлению отраслью, восстановление системы долгосрочного планирования, осуществление оптимизации производства услуг, развитие общественного контроля на системной основе.

Сегодня приоритет в деле реформирования и модернизации ЖКХ отдается *государственно-частному партнерству*.

Минрегионом России разработан Комплексный план мер по привлечению в ЖКХ частных инвестиций, включающий в себя мероприятия по переходу к долгосрочному тарифному регулированию, приватизации или передачи в концессию государственных и муниципальных предприятий коммунальной сферы, финансирование подготовки инвестиционных проектов с учетом банковских требований. Эти идеи закреплены в распоряжении Правительства РФ от 22.08.2011 № 1493-р «Об утверждении плана действий по привлечению в жилищно-коммунальное хозяйство частных инвестиций и перечней пилотных проектов, предусматривающих привлечение частных инвестиций в развитие энергетики и системы коммунальной инфраструктуры, координацию реализации которых осуществляют Минэкономразвития РФ и Минрегион РФ».

Однако анализ современного состояния жилищно-коммунальной сферы показывает, что упомянутые подходы, предусмотренные в ряде федеральных документов, не были реализованы. Рыночные отношения в ЖКХ и вовлечение частного бизнеса не принесли ожидаемых результатов. По-

---

<sup>1</sup> Агитаев Е. В. Модернизация жилищно-коммунального комплекса как залог успешного реформирования ЖКХ // Коммунальщик. 2012. № 4. С. 16–17.

видимому, эта деятельность требует определенной корректировки. В упомянутой Концепции, по мнению экспертов, технология достижения обозначенных целей недостаточно продумана, не созданы необходимые условия для решения поставленных задач.

В современных условиях нужны новые механизмы финансирования модернизации ЖКХ с использованием бюджетных средств в качестве стимула для привлечения частных инвесторов и кредитных ресурсов. Организационно-экономическими механизмами привлечения частного бизнеса и кредитных ресурсов должны быть подготовленные технические и финансовые проекты модернизации, расчет финансовых ресурсов, отвод земельных участков, оценка и гарантированная регистрация имущества, квалифицированные участники проекта.

На наш взгляд, становление государственно-частного партнерства, формирование эффективного собственника, приватизация в жилищной сфере не должны препятствовать деятельности эффективно работающих государственных и муниципальных унитарных предприятиям, они не должны насильно акционироваться, изменять свою организационно-правовую форму деятельности по воле чиновника. Поддерживая в принципе меры по вовлечению частного бизнеса в жилищную сферу, нам представляется ошибочной приватизация коммунальной инфраструктуры, систем жизнеобеспечения населения, которые должны оставаться в «публичной собственности», как это принято в развитых странах. Опыт вхождения российского бизнеса в ЖКХ пока не дает положительных примеров эффективности его деятельности. Международный опыт показывает, что государственно-частного партнерства, перерастающее во всемирную систему не всегда прозрачного перекачивания бюджетных финансовых средств, не может рассматриваться как основной фактор преобразований в данной отрасли.

На наш взгляд, в основе государственно-частного партнерства должны лежать принципы ответственности и прозрачности отношений, гарантирующие:

1. Обеспечение качества, доступности, надежности и безопасности предоставляемых услуг.
2. Осуществление модернизации основных фондов ЖКХ и их устойчивое функционирование.
3. Исключение ситуации, когда на смену государственному придет новый частный монополист.
4. Осуществление общественного контроля за результатами финансово-хозяйственной деятельности управляющих компаний, качеством выполняемых работ.



5. Взвешенное государственное регулирование тарифов на обслуживание жилищного фонда и на коммунальные услуги.

6. Развитие социального партнерства между работодателями, профсоюзами, работниками отрасли, другими структурами гражданского общества.

Стоит согласиться с мнением экспертов, что развитию государственно-частного партнерства в современной России препятствуют: непредсказуемость политических, экономических, социальных условий, стагнация государственного управления (нужны настоящие выборы), ограничение инноваций (из-за монополизма и лоббизма, например, со стороны нефтегазовых магнатов), сырьевая зависимость экономики, слабость институтов (судов, правоохранительных органов и др.), отсутствие настоящей политической и экономической конкуренции, загнивающая инфраструктура, отсутствие ответственной системы подготовки кадров.

Важнейшим направлением реформирования и модернизации ЖКХ является *капитальный ремонт жилищного фонда, переселение граждан из аварийного и ветхого жилья*. В последние годы эта задача решалась через Фонд содействия реформированию ЖКХ, созданный в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2007 № 185-ФЗ. За время своего существования Фонду удалось выполнить капитальный ремонт на сумму 192,2 млрд руб. (с учетом софинансирования субъектов РФ — 242,7 млрд руб.), что позволило отремонтировать 122,3 тыс. домов, улучшив условия проживания 15,8 млн человек. На переселение граждан из аварийного жилищного фонда по 412 заявкам 79 субъектов РФ выделено средств на общую сумму 96,5 млрд руб. (с учетом софинансирования субъектов — 122,9 млрд руб.), что позволило расселить 17 908 аварийных домов, где проживает 302,4 тыс. человек. Это важные достижения. Но предстоит сделать многократно больше, для чего потребуется около 4,5 трлн руб. Однако Фонд в текущем году должен прекратить свое существование, а механизмы продления такой формы государственной поддержки пока не разработаны<sup>1</sup>.

В новых условиях работы Фонда необходимо расширить перечень способов переселения граждан, используя долгосрочное социальное и коммерческое субсидирование найма. Необходимо упорядочить систему инвентаризации и статистического учета жилфонда, изменить сроки признания домов аварийными. Экспертам представляется спорной идея формирования накопительных региональных и местных систем финансирования капитального ремонта многоквартирных домов. С одной стороны, у граждан нет достаточных средств на эти цели, а с другой стороны, нет надежных кредитных организаций, которые смогут гарантировать долгосрочное хранение этих накоплений. При этом разработку мер по вовлечению соб-

---

<sup>1</sup> Алексеев А. Реформа ЖКХ и модернизация жилья в России // Коммунальщик. 2012. № 4. С. 20.

ственников жилья для сохранности и благоустройства домов считаем целесообразным, что потребует соответствующего изменения действующего законодательства. Однако приоритетными источниками финансирования капитального ремонта домов (особенно старых с износом более 50%) должны быть местные и региональные бюджеты, кредиты, средства Фонда ЖКХ и др. Роль Фонда может быть усилена в привлечении частных инвестиций и кредитных ресурсов, если бюджеты всех уровней помогут ему сформировать так называемую стимулирующую базу. При этом передача стратегическому инвестору созданного объекта жилищно-коммунального хозяйства должна осуществляться по установленным публичным процедурам.

Считаем необходимым обратить внимание стратегов и разработчиков новых программ модернизации жилищно-коммунальной отрасли, ставящих в основу ее финансирования привлечение доходов граждан, на следующие обстоятельства. Общая стоимость реформы ЖКХ, по некоторым оценкам, составляет 13-15 трлн руб., а по данным Минрегиона России для доведения отрасли до нормативных показателей понадобится: в коммунальном хозяйстве — 9 трлн руб., в жилищном хозяйстве — 4,5 трлн руб. Это слишком высокая цена и она совершенно неподъемна для нашего населения, треть из которого имеет доходы на уровне прожиточного минимума, а другая треть едва перебивается от зарплаты до зарплаты<sup>1</sup>.

Только преодоление кризиса отрасли, модернизация и устойчивость ее функционирования могут гарантировать снижение тарифов на услуги ЖКХ, повышение их качества и доступности. Однако это общая стратегическая задача.

В настоящее время *для снижения тарифов на услуги ЖКХ* необходимо реализовать следующие неотложные меры.

Во-первых, наделить региональные энергетические комиссии, Минрегион России дополнительными полномочиями по контролю за годовыми балансами организаций-производителей (объем, стоимость) по потребляемым ресурсам и фактическому предоставлению услуг ЖКХ, а также за ценообразованием в данной сфере.

Во-вторых, обязать руководителей ресурсоснабжающих организаций, по крайней мере в регулируемой области, полностью раскрывать информацию о структуре тарифов, освещать ее на своих интернет-сайтах, предоставлять всем потребителям услуг и управляющим компаниям, сократить непроизводственные затраты, оптимизировать кадровый состав, отражать фактическую стоимость используемого ресурса и т.п. Производственная тайна должна заключаться только в технологиях.

---

<sup>1</sup> Агитаев Е. В. Указ. соч. С. 18.

В-третьих, внести изменения и дополнения в ряд законов и нормативных правовых актов Российской Федерации (ФЗ-41, ФЗ-94, ФЗ-131, Постановления Правительства РФ № 306, 520, 307 и др.), затрагивающие в той или иной степени вопросы тарифообразования в сфере ЖКХ. Упорядочить вхождение частного бизнеса в ЖКХ. Совершенствовать регулируемую роль государства. Необходимо повысить эффективность применения Федерального закона от 17 августа 1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях», установившего сферы деятельности субъектов естественных монополий, подлежащие государственному регулированию.

В-четвертых, совершенствовать государственное регулирование цен и тарифов на продукцию, работы и услуги субъектов ЖКХ, проводимое на основании положений Федеральных законов от 14 апреля 1995 № 41-ФЗ «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации», от 14.04.1995 № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации», а также регулирование цен (тарифов) на электрическую и тепловую энергию, осуществляемое органами исполнительной власти субъектов РФ в области государственного регулирования тарифов.

В-пятых, регулирование тарифов организаций коммунального комплекса осуществляется в соответствии с нормами Федерального закона от 30 декабря 2004 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса». Формирование тарифов производится в соответствии с Основами ценообразования в сфере деятельности организаций коммунального комплекса, утвержденными постановлением Правительства РФ от 14 июля 2008 № 520 «Об основах ценообразования и порядке регулирования тарифов, надбавок и предельных индексов в сфере деятельности организаций коммунального комплекса». Однако их нормы на практике применяются в неполном объеме, в частности по установлению фондов заработной платы в зависимости от региональных и отраслевых тарифных соглашений.

В-шестых, государство должно упорядочить регулируемые цены на газ, тепловую и электрическую энергию, чтобы они были экономически обоснованными и не росли, как свободные. Необходимо исключить несбалансированность тарифов «большой» и «малой» (ЖКХ) энергетики.

В-седьмых, обязать руководителей соответствующих организаций, контролирующие органы реально осуществить мероприятия по энерго-, ресурсосбережению не только на конкретном предприятии, но и на соответствующей территории. Кредиты и другую поддержку осуществлять только при наличии таких программ и их конкретного исполнения. Все производители и поставщики услуг должны установить соответствующие

счетчики, вплоть до поквартирных за счет поставщиков услуг или органов местного самоуправления.

В-восьмых, предоставить возможность профсоюзам, управляющим компаниям, ТСЖ и другим структурам гражданского общества получать информацию и контролировать (в установленном порядке) реализацию мер по энерго-, ресурсосбережению, установке счетчиков, формированию тарифов (ценообразование на жилищно-коммунальные услуги), осуществление мероприятий по социальной защите населения при предоставлении услуг ЖКХ, а также защите работников отрасли при сокращениях или изменению предприятиями своих организационно-правовых форм деятельности. Нормативно закрепить обязанность руководителей предприятий информировать обратившихся к ним представителей общественных организаций о принимаемых мерах по улучшению тарифной политики. Предусмотреть ответственность таких руководителей за уклонение от предоставления данной информации.

В-девятых, существенно усилить роль современных средств коммуникации (печатных и электронных) по информированию населения о преобразованиях в жилищно-коммунальной сфере, о тарифной политике, о мерах социальной защиты населения при предоставлении услуг жилищно-коммунальной отрасли.

В-десятых, на основе проведенного исследования считаем, что реформирование льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг, предусмотренных законодательством, требует внесения изменений в базовые законы и осуществление на основе следующих принципов: адресности, переориентации системы предоставления льгот на поддержку наиболее нуждающихся граждан; дифференциация размера денежных выплат в зависимости от основания их пользования льготами; предоставление взамен натуральных льгот денежных компенсаций, соразмерных объему материальной выгоды от уменьшения оплаты жилья и коммунальных услуг; учета региональных различий в стоимости ЖКУ; право выбора основания предоставления льгот; гарантированности выплат.

Необходимо организовать такой механизм социальной поддержки населения, который был бы жестко привязан к ежемесячным начислениям за жилищно-коммунальные услуги: необходимо производить увеличение сумм льгот и субсидий автоматически после каждого повышения уровня тарифов на ЖКУ, то есть они должны служить основой для расчета субсидий, льгот. Встает вопрос о темпах роста доли платежей населения в оплате жилья и коммунальных услуг с необходимостью увязки с доходами и уровнем жизни населения. Тарифы должны сочетать интересы всех взаимодействующих сторон: и производителей услуг, и получателей. Ведь реформа жилищно-коммунального хозяйства оценивается населением, преж-

де всего, через тарифы, что обязывает сделать их максимально обоснованными.

Мониторинг реформы, проводимой в жилищно-коммунальной сфере, показывает, что отсутствие системного подхода к вопросам реформирования на территории субъектов РФ, не позволяет комплексно решать вопросы проведения единой финансово-экономической политики в ЖКХ. Дальнейшее функционирование жилищно-коммунального хозяйства невозможно без коренной перестройки и оздоровления всей системы.

Жилищно-коммунальные услуги необходимо рассматривать с позиции того, что они являются, прежде всего, социальными услугами, которые должны стать необходимым элементом любого государства. В связи с этим, основные черты новой социальной политики, с финансовой точки зрения, можно определить следующим образом: провозглашение субсидиарности в качестве базового принципа социальной политики в России; относительное снижение бюджетных и рост внебюджетных финансовых источников, привлечение не только ресурсов государства, но и всего общественного сектора, а также населения к реализации социальных обязательств; законодательное закрепление минимального набора государственных социальных гарантий потребления основных общественных услуг (образования, культуры, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства), переход на преимущественно адресные формы предоставления социальной помощи; территориальное соответствие — ЖКУ являются «немобильными» общественными благами, т.е. это услуги, которыми пользуется население данной территории, должны предоставляться за счет территориальных бюджетов; учет внешнего эффекта от предоставления ЖКУ, поскольку, чем выше интерес общества в целом к конкретным общественным благам или ущерб от неисполнения социальных обязательств, тем выше уровень централизации полномочий и финансовых ресурсов<sup>1</sup>.

Таким образом, ключевыми инструментами социальных реформ, как правило, выступают организационно-финансовые механизмы, а в финансировании ЖКХ речь идет о переходе от субсидиарности производителей к *адресному субсидированию потребителей*, исключая высоко и среднеоплачиваемые категории населения. Прямым следствием, что государство перекладывает ответственность за осуществление рыночных реформ, становится переложение тяжести всех социально-значимых расходов государства, призванного аккумулировать необходимые ресурсы для производства ЖКУ и производить их, на население.

В настоящее время в условиях принятых законодательных и нормативно-правовых актов при проведении жилищно-коммунальной реформы

---

<sup>1</sup> Национальные проекты и реформы 2000-х годов: модернизация социальной политики : моногр. / под ред. Е. Р. Ярской-Смирновой и М. А. Воронина. М., 2009. С. 220. (Б-ка Журн. исслед. социал. политики).

население становится основным плательщиком жилищно-коммунальных услуг. Такой подход может привести в перспективе к появлению негативных социальных последствий для развития страны: дальнейшей поляризации населения, падению уровня жизни. На наш взгляд, социальная политика должна опираться на современную социальную, экономическую и правовую парадигму, учитывать все многообразие и весь спектр социально-экономических отношений в данной сфере.

Стабильное функционирование российского жилищно-коммунального хозяйства — важнейший фактор благополучия граждан и роста качества жизни населения.

### **Контрольные вопросы:**

1. Перечислите и охарактеризуйте принципы, которые должны быть учтены в ходе реализации жилищно-коммунальной реформы.
2. Поясните особенности конкурентных отношений в сфере ЖКХ.
3. Что можно отнести к резервам формирования качества жизни населения с позиции жилищно-коммунального хозяйства.
4. Каким образом можно повысить качество предоставляемых жилищно-коммунальных услуг?
5. Что представляет собой SWOT-анализ стратегического развития жилищно-коммунального Иркутской области?
6. Что можно отнести к сильным и слабым сторонам стратегического развития жилищно-коммунальной сферы?
7. Каковы возможности стратегического развития жилищно-коммунального комплекса Иркутской области?
8. Перечислите и охарактеризуйте угрозы развития ЖКХ Иркутской области.
9. Перечислите и поясните основные рекомендации по повышению качества жизни населения с позиций регулирования жилищно-коммунального хозяйства.
10. Что может быть «аварийным» выходом для ЖКХ из сложившейся ситуации?
11. Какие меры необходимо реализовать для снижения тарифов на услуги ЖКХ?

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Одной из важнейших социально-экономических проблем является повышение качества жизни населения, базовую характеристику которого составляют жилищные условия. Решение этой ключевой проблемы предполагает улучшение количественно-качественных параметров жилья и качества его содержания и обслуживания.

Жилище, включенное в систему жилищно-коммунального хозяйства и бытового обслуживания населения, составляет среду обитания человека, определяющую качество жизни. Таким образом, развитие жилищно-коммунального хозяйства является важнейшим индикатором качества жизни населения, что особенно четко проявляется в период реформ.

Удовлетворенность качеством предоставляемых жилищно-коммунальных услуг наряду с доступностью и комфортностью жилья оказывает воздействие на качество жизни городского населения. От того, как работают предприятия и учреждения жилищно-коммунального хозяйства, каково их число, производственная мощность, организационная структура и форма собственности, такова степень удовлетворенности качеством услуг каждого отдельно взятого человека.

В ходе реализации второго этапа гранта «Стратегические направления регулирования качества жизни населения крупного сибирского города» нами было проведено качественное социологическое исследование, целью которого было выявление тенденций влияния эффективности оказания жилищно-коммунальных услуг на качество жизни населения. Проведенный анализ результатов деятельности организаций жилищно-коммунального комплекса г. Иркутска, позволил выявить их влияние на качество предоставляемых услуг городскому населению.

В ходе реализации третьего этапа проекта проведено количественное социологическое исследование комплекса проблем формирования качества жизни городского населения. В раздел анкеты о системе жилищно-коммунального хозяйства вошли вопросы о степени удовлетворения потребностей в жилищно-коммунальных услугах; о возможностях получения ЖКУ и факторах, ограничивающих эти возможности; о наиболее актуальных проблемах жилищно-коммунального обслуживания.

Анализируя деятельность организаций жилищно-коммунального комплекса и оценивая степень их влияния на качество жизни городского населения, складывается впечатление, что за годы реформ ЖКХ государство так до конца и не сформировало законодательную базу, условия и «правила игры» в этой сфере.

## **ТЕСТ ПРОВЕРКИ ЗНАНИЙ**

**1. Что из перечисленного относится к особенностям функционирования ЖКХ?**

- 1) высокая степень государственного регулирования отрасли
- 2) значительный объем ассигнований в отрасль
- 3) поставщики услуг работают на неоднородных по конкуренции рынках
- 4) все перечисленное

**2. Что не относится к объектам городского благоустройства?**

- 1) дорожные покрытия
- 2) уличное освещение
- 3) водоснабжение
- 4) очистка улиц от мусора и снега

**3. Какому законодательному акту отведено ведущее место среди законов, регулирующих жилищно-коммунальную сферу?**

- 1) Гражданский кодекс РФ
- 2) Жилищный кодекс РФ
- 3) Закон РФ «Об основах федеральной жилищной политики»
- 4) Федеральная целевая программа «Жилище»

**4. Что относится к показателям качества жизни населения с позиций фактора жилищно-коммунального хозяйства:**

- 1) комфортность среды обитания
- 2) площадь жилых домов
- 3) доступность улучшения жилищных условий
- 4) объем платных жилищно-коммунальных услуг
- 5) обеспеченность жильем
- 6) уровень благоустройства жилья
- 7) величина жилого фонда

**5. Что из перечисленного относится к показателям развития ЖКХ:**

- 1) комфортность среды обитания
- 2) площадь жилых домов
- 3) доступность улучшения жилищных условий
- 4) объем платных жилищно-коммунальных услуг
- 5) обеспеченность жильем
- 6) уровень благоустройства жилья
- 7) величина жилого фонда

**6. Содержание и ремонт жилого помещения, включающие в себя плату за услуги и работы по управлению многоквартирным домом, содержанию и текущему ремонту общего имущества в многоквартирном доме – это...**

- 1) жилищные услуги



- 2) коммунальные услуги
- 3) ремонтные услуги

**7. Плата за горячую и холодную воду, отопление, канализацию, электричество – это..**

- 1) тарифа
- 2) коммунальные услуги
- 3) жилищные услуги

**8 Какой из перечисленных стандартов в области ЖКХ не устанавливается?**

- 1) социальная норма площади жилья
- 2) количество поставщиков, предоставляющие услуги
- 3) размер предельной стоимости предоставления ЖКУ
- 4) прожиточный минимум

**9. Из каких источников покрываются расходы ЖКХ?**

- 1) бюджетные ассигнования
- 2) бюджетные ассигнования, арендная плата и сборы с арендаторов нежилых помещений
- 3) бюджетные ассигнования, арендная плата и сборы с арендаторов нежилых помещений, а также доходы, полученные жилищно-коммунальными предприятиями за реализацию услуг и продукции юридическим и физическим лицам
- 4) только доходы, полученные жилищно-коммунальными предприятиями за реализацию услуг и продукции юридическим и физическим лицам

**10. Полностью за счет бюджетных ассигнований финансируется:**

- 1) водопроводно-канализационное хозяйство
- 2) городской пассажирский транспорт (трамвай, троллейбусы, метро)
- 3) дорожное хозяйство, озеленение, освещение
- 4) жилищная система

**11. Кто является в большей степени должниками предприятий ЖКХ?**

- 1) бюджеты различных уровней
- 2) население
- 3) бюджетные организации
- 4) бюджеты различных уровней и бюджетные организации

**12. Имеют ли право регионы устанавливать собственную систему стандартов в области ЖКХ?**

- 1) имеют право
- 2) имеют право только на установление нормы площади жилья
- 3) имеют право только на установление максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг
- 4) не имеют право

**13. На решение каких задач направлена Федеральная целевая программа «Жилище»?**

- 1) развитие эффективного рынка жилья и финансовых механизмов
- 2) усиление адресной социальной поддержки населения, связанной с оплатой жилья и коммунальных услуг
- 3) обеспечение доступности жилья для граждан, безопасности и комфортных условий проживания в нем
- 4) все перечисленное

**14. От каких факторов зависит размер коммунальных услуг?**

- 1) от общей площади квартиры
- 2) от количества человек, проживающих в квартире и размера предоставленных льгот
- 3) от жилой площади квартиры, количества человек, проживающих в ней и размера предоставленных льгот
- 4) от общей площади квартиры, количества человек, проживающих в ней и размера предоставленных льгот

**15. Субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг предоставляются гражданам в случае, если:**

- 1) среднедушевой доход семьи ниже прожиточного минимума
- 2) семья не имеет задолженности по оплате жилья и коммунальных услуг
- 3) расходы на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, рассчитанные исходя из размера регионального стандарта нормативной площади жилого помещения, превышают величину, соответствующую максимально допустимой доле расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи, причем семья не имеет задолженности по оплате ЖКУ
- 4) в квартире проживает 5 и более человек, нет задолженности по оплате ЖКУ, среднедушевой доход семьи ниже прожиточного минимума

**16. Какие документы необходимо предоставить в уполномоченный орган для получения субсидии?**

- 1) заявление о предоставлении субсидии
- 2) документ о составе семьи заявителя
- 3) документы, подтверждающие доходы заявителя и членов его семьи
- 4) все перечисленные документы

**17. На какой срок предоставляются субсидии?**

- 1) на 1 месяц
- 2) на 6 месяцев
- 3) на 12 месяцев
- 4) бессрочно

**18. В каких домах социальные стандарты стоимости ЖКУ выше?**

- 1) в многоквартирных домах
- 2) в частном секторе
- 3) социальные стандарты для всех типов домов одни и те же

**19. Какого размера не должна превышать субсидия на оплату ЖКУ?**

- 1) субсидия не должна превышать сумму льгот
- 2) субсидия не должна превышать фактических расходов семьи на оплату ЖКУ
- 3) субсидия не должна превышать сумму равную 500 рублей
- 4) на субсидию ограничений нет

**20. Финансирование расходов на предоставление субсидии осуществляется из:**

- 1) Федерального бюджета
- 2) Регионального бюджета
- 3) Местного бюджета
- 4) Федерального и регионального бюджетов

**21. К особенностям жилищно-коммунального комплекса Иркутской области относятся:**

- 1) неудовлетворительное техническое состояние объектов коммунальной инфраструктуры
- 2) значительная дифференциация территорий по природно-климатическим условиям
- 3) дефицит объектов жизнеобеспечения
- 4) наличие географических изолированных территорий с развитыми системами жизнеобеспечения
- 5) высокая энергоемкость объектов коммунальной инфраструктуры
- 6) наличие больших территорий с пониженными показателями платежеспособного спроса

**22. Какими методами возможно оценить удовлетворенность населения качеством жилищно-коммунальными услугами:**

- 1) анкетирование
- 2) кейс-стади
- 3) анализ факторов эффективности/неэффективности
- 4) интервьюирование

**23. При разработке механизмов регулирования качества жизни населения необходимо базироваться на следующих принципах:**

- 1) принцип комплексного подхода
- 2) принцип приоритета государственных начал
- 3) принцип социальных гарантий
- 4) принцип софинансирования
- 5) принцип социальной справедливости
- 6) принцип государственного стимулирования

**24. Жилищный кодекс РФ вступил в силу:**

- 1) 1998 г.
- 2) 2001 г.
- 3) 2005 г.
- 4) 2008 г.

**25. К потенциальным угрозам стратегического развития жилищно-коммунального комплекса Иркутской области относят:**

- 1) сравнительно невысокие тарифы на электроэнергию
- 2) осуществление мероприятий по реформированию ЖКХ, модернизация жилищного фонда
- 3) сохранение и обновление муниципального жилищного фонда
- 4) несогласованность экономических интересов в сфере ЖКХ (государство, региональные и местные органы власти, предприятия ЖКХ, население и прочие субъекты)
- 5) снижение объемов бюджетного финансирования
- 6) суровый климат и высокая сейсмоактивность, определяющие высокие энергозатраты
- 7) увеличение доли ветхого и аварийного жилья
- 8) высокая нагрузка на окружающую среду
- 9) сокращение себестоимости жилищно-коммунальных услуг при сохранении их количества и качества
- 10) проведение обоснованной тарифной политики

**26. Кто контролирует деятельность управляющей организации:**

- 1) Государственная жилищная инспекция и Управление Роспотребнадзора: по обращениям граждан и в плановом порядке
- 2) собрание собственников жилья
- 3) Департамент жилищно-коммунального хозяйства

**27. К сильным сторонам стратегического развития жилищно-коммунального комплекса Иркутской области относят:**

- 1) сравнительно невысокие тарифы на электроэнергию
- 2) осуществление мероприятий по реформированию ЖКХ, модернизация жилищного фонда
- 3) сохранение и обновление муниципального жилищного фонда
- 4) несогласованность экономических интересов в сфере ЖКХ (государство, региональные и местные органы власти, предприятия ЖКХ, население и прочие субъекты)
- 5) снижение объемов бюджетного финансирования
- 6) суровый климат и высокая сейсмоактивность, определяющие высокие энергозатраты
- 7) увеличение доли ветхого и аварийного жилья

**28. Как определяется плата за коммунальные услуги:**

- 1) плату определяет управляющая организация путем умножения сезонной тарифной ставки на показания приборов учета
- 2) путем умножения тарифа на объем потребления той или иной коммунальной услуги
- 3) фиксированная стоимость за норму потребления минус объем потребления той или иной коммунальной услуги

**29. Что такое норматив потребления коммунальной услуги:**

- 1) объем потребления коммунального ресурса, предъявляемый к оплате за коммунальные услуги при отсутствии приборов учета
- 2) норма потребления коммунального ресурса на человека, исходя из которой рассчитывается стоимость жилищно-коммунальных услуг
- 3) минимальная норма, меньше которой потребление коммунальной услуги невозможно

**30. К благоприятным возможностям стратегического развития жилищно-коммунального комплекса Иркутской области относят:**

- 1) сравнительно невысокие тарифы на электроэнергию
- 2) осуществление мероприятий по реформированию ЖКХ, модернизация жилищного фонда
- 3) сохранение и обновление муниципального жилищного фонда
- 4) несогласованность экономических интересов в сфере ЖКХ (государство, региональные и местные органы власти, предприятия ЖКХ, население и прочие субъекты)
- 5) снижение объемов бюджетного финансирования
- 6) суровый климат и высокая сейсмоактивность, определяющие высокие энергозатраты
- 7) увеличение доли ветхого и аварийного жилья
- 8) высокая нагрузка на окружающую среду
- 9) сокращение себестоимости жилищно-коммунальных услуг при сохранении их количества и качества
- 10) проведение обоснованной тарифной политики

## СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Жилищный кодекс РФ [офиц. текст : по состоянию на 25 сент. 2012 г.]. – М. : Кнорус, 2012. – 96 с.
2. Аванесян В. Р. Несогласованность экономических интересов в сфере ЖКХ / В. Р. Аванесян // ЖКХ. – 2010. – № 7. – С. 3–10.
3. Аганбегян А. Г. О приоритетах социальной политики / А. Г. Аганбегян // SPERO. – 2010. – № 12. – Весна-лето. – С. 13–30.
4. Агитаев Е. В. Модернизация жилищно-коммунального комплекса как залог успешного реформирования ЖКХ / Е. В. Агитаев // Коммунальщик. – 2012. – № 4. – С. 11–19.
5. Агитаев Е. В. Новая концепция реформы ЖКХ / Е. В. Агитаев // ЖКХ. – 2010. – № 6. – С. 3–9.
6. Алексеев А. Реформа ЖКХ и модернизация жилья в России / А. Алексеев // Коммунальщик. – 2012. – № 4. – С. 20–25.
7. Алексеева Е. В. Подходы к определению качества жизни / Е. В. Алексеева // Аспирант и соискатель. – 2006. – № 6. – С. 28–32.
8. Березкин Ю. М. Семь прикосновений к методологии / Ю. М. Березкин. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2010. – 257 с.
9. Болотин В. В. Финансовые проблемы реформы ЖКХ / В. В. Болотин // Финансы. – 2009. – № 2. – С. 12–14.
10. Борисевич В. И. Экономика региона : учеб. пособие / В. И. Борисевич, П. С. Гейзлер, В. С. Фатеев. – Минск : БГЭУ, 2002. – 335 с.
11. Борисова Е. Но и этого мало / Е. Борисова // Эксперт. – 2010. – № 5. – С. 10–14.
12. Васенин В. И моно станут стерео. Три плана развития моногородов одобрено властями / В. И. Васенин // Российская газета. – 2010. – 31 марта.
13. Денисов Н. Жилищно-коммунальный комплекс: концепция реформирования / Н. Денисов // Экономист. – 2008. – № 5. – С. 71–75.
14. Денисов Н. Жилищная политика в современной России / Н. Денисов, Т. Коновалова // Уровень жизни населения регионов России. – 2009. – № 6. – С. 50–55.
15. Казаков В. Н. Проблемы и направления реформирования ЖКХ в России / В. Н. Казаков // Уровень жизни населения регионов России. – 2010. – № 10. – С. 28–34.
16. Кондратьева М. Н. Организация и управление жилищно-коммунальным хозяйством : учеб. пособие для студентов вузов / М. Н. Кондратьева. – Ульяновск : УлГТУ, 2009.
17. Косарева Н. Проблемы реформирования жилищного сектора / Н. Косарева, С. Сиваев // Общество и экономика. – 2009. – № 1. – С. 112–145.

18. Кукол Е. Всемирный банк позвал в дорогу. Международные эксперты советуют России заняться инфраструктурой и моногородами / Е. Кукол // Российская газета. – 2010. – 17 июня.

19. Кульков В. М. Теоретические и структурные аспекты жилищной проблемы / В. М. Кульков // Уровень жизни населения регионов России. – 2010. – № 10. – С. 21–27.

20. Лушина А. Л. Жилищные проблемы россиян: факты и перспективы / А. Л. Лушина // Российское предпринимательство. – 2010. – № 9. – С. 112–117.

21. Национальные проекты и реформы 2000-х годов: модернизация социальной политики : моногр. / под ред. Е. Р. Ярской-Смирновой и М. А. Воронина. – М. : Вариант : ЦСПГИ, 2009. – 234 с. – (Б-ка Журнала исследований социальной политики).

22. Никитюк Л. Г. Совершенствование инвестиционного инструментария инновационной деятельности сферы ЖКХ : автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Л. Г. Никитюк. – Иркутск, 2012.

23. Попадюк Н. Частная ли частная собственность в России (вероятные сценарии бизнеса) / Н. Попадюк // Вопросы экономики. – 2006. – № 1. – С. 144–148.

24. Попов С. В. Организация хозяйства в России / С. В. Попов. – Омск : Курьер, 1999. – 47 с.

25. Пшонко Е. Коммунальные тарифы пока остались на месте / Е. Пшонко // Областная газета. – 2012. – 6 марта.

26. Ржаницына Л. Реформа ЖКХ и реальная платежеспособность населения / Л. Ржаницына // Человек и труд. – 2001. – № 9. – С. 28–31.

27. Савченко Т. Н. Повышение эффективности деятельности предприятий коммунального комплекса / Т. Н. Савченко, Е. А. Салосина // ЖКХ. – 2011. – № 1. – С. 12–16.

28. Сафронов Ю. М. Управление и организация работ в жилищно-коммунальном хозяйстве / Ю. М. Сафронов. – М. : Стройиздат, 2009. – 154 с.

29. Симаков А. А. Реформирование жилищно-коммунальных условий как фактор качества жизни населения: на материалах Республики Татарстан : дис. ... канд. соц. наук: 22.00.03 / А. А. Симаков. – Казань, 2005. – С. 52, С. 65–71.

30. Система муниципального управления : учеб. для вузов / под ред. В. Б. Зотова. – 4-е изд. – СПб. : Питер, 2008. – 511 с.

31. Социальная работа: теория и практика : учеб. пособие / отв. ред. Е. И. Холостова, А. С. Сорвина. – М. : ИНФРА-М, 2002. – 426 с.

32. Социология в России / под ред. В. А. Ядова. – 2-е изд., прераб. и доп. – М. : Изд-во Ин-та социологии РАН, 1998. – 695 с.

33. Стратегия экономического развития муниципального образования : учеб. пособие / В. Г. Игнатов [и др.] ; под ред. Т. В. Игнатовой. – Ростов н/Д. : Изд-во СКАГС, 2008. – 450 с.

34. Суходолов А. П. Жилищно-коммунальное хозяйство Иркутской области: состояние и проблемы / А. П. Суходолов // Известия Иркутской государственной экономической академии (БГУЭП). – 2010. – № 5 (73). – С. 46–56.

35. Тихонова Н. Е. Жилищная обеспеченность и жилищная политика в современной России / Н. Е. Тихонова, А. М. Акаткова, Н. Н. Седова // Социологические исследования. – 2007. – № 1. – С. 63–75.

36. Черковец В. Н. К жилищному вопросу в современной России / В. Н. Черковец // Уровень жизни населения регионов России. – 2010. – № 10. – С. 9–20.

37. Шестакова Л. Д. Изменение качества жизни населения в условиях реформирования жилищно-коммунального хозяйства (на примере Республики Саха (Якутия)) : автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Л. Д. Шестакова. – М., 2007. – С. 1, С. 9–10.

38. Экономика города : учеб. пособие для вузов / под ред. О. Ф. Симонова. – М. : МарТ, 2006.

39. Ясин Е. Государство и экономика на этапе модернизации / Е. Ясин // Вопросы экономики. – 2006. – № 4. – С. 4–30.



# ПРИЛОЖЕНИЕ 1

## Выдержки из рабочей программы дисциплины

### ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЫ БЗ.Б.4

Направление подготовки 040400.62

Профиль подготовки *Социальная работа*

Квалификация (степень) выпускника *Бакалавр*

Форма обучения *очная, заочная*

#### Лекционные занятия, их содержание

№ п/п	Наименование разделов и тем	Содержание
	<b><i>Раздел 2. Экономическая политика и благосостояние населения, его структура, дифференциация и динамика</i></b>	
2.1	Материальное благосостояние населения, его измерение и регулирование	<p>Уровень и качество жизни населения: подходы к определению и структура составляющих элементов. Понятие «уровень жизни» в узком и широком смысле. Методы измерения уровня и дифференциации материального благосостояния населения. В науке сложились несколько подходов к измерению уровня жизни: определение уровня жизни на основе уровня ВВП; подход от потребления (Майер, Колмуцкая); подход, учитывающий теневую экономику (Л. Осберг, А. Шарп); нормативный подход к потреблению; подход, учитывающий и сопоставляющий уровень потребления со стоимостью жизни (Жеребин); подход, измеряющий уровень жизни на основе структуры потребления.</p> <p>Система показателей уровня жизни и дифференциации материального благосостояния населения. Типология показателей уровня жизни: частные, синтетические, аналитические, обобщающие, интегральные.</p> <p>Качество жизни населения. Сравнение понятий «качество жизни» и «уровень жизни». Концепция качества жизни ООН: структура и приоритеты. Шведская модель качества жизни: структура и приоритеты. Показатели качества жизни: здоровье, питание, образование, занятость и условия труда, жизненные условия, социальное обеспечение, одежда, отдых и свободное время, права человека. Меры по улучшению качества жизни отдельного гражданина. Высокое качество жизни общества. Государственное регулирование качества жизни. Индекс качества жизни.</p>

		Бедность, как социально-экономическое явление. Содержание, методы измерения и особенности проявления. Структура доходов семейного бюджета. Роль социальных трансфертов. Экономическая функция современной семьи.
--	--	--

.....

	<b>Раздел 5. Основные отрасли социальной сферы: основы функционирования и финансирования, проблемы реформирования</b>	
5.3	Особенности экономических отношений в сфере жилищного хозяйства: пути его реформирования	<p>Понятие жилищного хозяйства. Жилищная сфера. Объекты и субъекты экономических и организационных отношений в жилищном хозяйстве. Социальная поддержка граждан в области жилищных гарантий.</p> <p>Формы участия государства в жилищном хозяйстве: установление стандартов, предоставление государственного жилья, регулирование платы, государственное финансирование жилищного хозяйства. Национальные проекты в сфере ЖКХ: их характеристика и оценка эффективности. Жилищное хозяйство в России и пути его реформирования. Проблемы жилищной реформы. Жилищные субсидии.</p>

.....

.....

#### 4.3. Семинарские, практические, лабораторные занятия, их содержание

Раздел 5. Тема 5.3	<p><b>Занятие 23. Особенности экономических отношений в сфере жилищного хозяйства: пути его реформирования</b></p> <p><i>Проводится в форме семинара по обобщению и углублению знаний с элементами дискуссии</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Каковы основные формы участия государства в сфере жилищного хозяйства?</li> <li>2. Правильно ли, что государственная политика должна быть направлена в большей мере на те группы населения, которые тратят на жилье относительно большую долю своих доходов?</li> <li>3. Каковы достоинства и недостатки современной системы финансирования жилищного хозяйства в России?</li> </ol>
-----------------------	---

.....

## ПРИЛОЖЕНИЕ 2

### Бланк оценки факторов эффективности/неэффективности деятельности организаций ЖКХ

#### МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Байкальский государственный университет экономики и права  
Кафедра социологии и социальной работы

#### Бланк оценки факторов эффективности/неэффективности дея- тельности организаций ЖКХ

Целью исследования является обобщение результатов деятельности организаций и компаний сферы ЖКХ для оценки влияния их работы на качество жизни городского населения.

**Вы можете быть уверены в том, что результаты исследования будут ис-  
пользованы исключительно в обобщенном виде. Анонимность и конфиденциаль-  
ность результатов исследования гарантируется.**

Заранее благодарим Вас за участие в исследовании!

#### Основные факторы эффективности/неэффективности деятель- ности

Факторы эффективности	Факторы неэффективности
1.	1.
2.	2.
3.	3.
4.	4.
5.	5.
6.	6.
7.	7.
8. .....	8. .....

## **ПРИЛОЖЕНИЕ 3**

### **Бланк экспертного интервью**

#### **МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Байкальский государственный университет экономики и права

Кафедра социологии и социальной работы

1. Что для вас «качество жизни городского населения»?
2. Каково, на ваш взгляд, влияние такого фактора как «жилье» на качество жизни городского населения?
3. Поясните, пожалуйста, суть реформы ЖКХ.
4. В чем по вашему заключаются особенности реформирования ЖКХ крупного сибирского города?
5. Как отразились реформы на организации деятельности, а главное на результативности деятельности организаций ЖКХ?
6. Оцените экономическое положение организаций ЖКХ города Иркутска (Иркутской области).
7. Как вы оцениваете производственные мощности организаций ЖКХ, предоставляющих услуги городскому населению?
8. Как по вашему соотносятся качество предоставляемых населению услуг организациями ЖКХ и формой собственности данных организаций?
9. Как вы оцениваете состояние жилищного фонда города, находящегося на обслуживании организаций ЖКХ.
10. Что для Вас эффективность работы организаций ЖКХ?
11. Какие законотворческие акты приняты (принимаются) в области ЖКХ для повышения качества жизни населения?
12. Какие новшества и технические новинки используете при оказании жилищно-коммунальных услуг населению?
13. Какими законодательными актами, СНиП, стандартами пользуетесь при организации деятельности по предоставлению жилищно-коммунальных услуг населению?
14. Что для вас самое важное в работе коммунальных служб?
15. К предоставлению каких видов жилищно-коммунальных услуг организациями ЖКХ города у вас (как руководителя) имеется больше всего претензий и замечаний?
16. Какие, на ваш взгляд, меры необходимо предпринять, чтобы повысить качество предоставляемых услуг населению вашей организацией?
17. Какие новшества (социальные проекты) в области ЖКХ, по вашему мнению, способны повысить качество жизни городского населения?

## ПРИЛОЖЕНИЕ 4

### Бланк полустандартизованного интервью «деятельность организаций жилищно-коммунального хозяйства»

#### МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Байкальский государственный университет экономики и права  
Кафедра социологии и социальной работы

#### Бланк полустандартизованного интервью «Деятельность организаций жилищно-коммунального хозяй- ства»

Целью исследования является обобщение результатов деятельности организаций и компаний сферы ЖКХ для оценки влияния их работы на качество жизни городского населения.

**Вы можете быть уверены в том, что результаты исследования будут использованы исключительно в обобщенном виде. Анонимность и конфиденциальность результатов исследования гарантируется.**

Заранее благодарим Вас за участие в исследовании!

#### 1. Оцените положение вашей организации на рынке:

*(один ответ)*

- 01. стабильное, благоприятное, доля рынка постоянна или растет
- 02. не вполне стабильное, доля рынка неустойчива, то растет, то снижается
- 03. нестабильное, доля рынка снижается
- 04. другой ответ \_\_\_\_\_

#### 2. Оцените экономическое положение вашей организации:

*(один ответ)*

- 01. благоприятное
- 02. не вполне благоприятное
- 03. неблагоприятное
- 04. другой ответ \_\_\_\_\_

#### 3. Как вы оцениваете производственные мощности организации:

*(один ответ)*

- 01. избыточные
- 02. достаточные
- 03. недостаточные

04. другой ответ \_\_\_\_\_

**4. Как вы оцениваете финансовые ресурсы вашей организации:**

*(один ответ)*

01. избыточные

02. достаточные

03. недостаточные

04. другой ответ \_\_\_\_\_

**05. Какова форма собственности вашей организации:**

*(один ответ)*

01. государственная

02. муниципальная

03. частная

04. смешанная

05. другой ответ \_\_\_\_\_

**06. Каков штат сотрудников вашей организации:**

*(один ответ)*

01. до 20 человек

02. от 20 до 50 человек

03. от 50 до 100 человек

04. свыше 100 человек

05. другой ответ \_\_\_\_\_

**07. Какие новшества и технические новинки используете при оказании жилищно-коммунальных услуг населению** \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**08. Как вы оцениваете состояние жилищного фонда, находящегося на вашем обслуживании:**

*(один ответ)*

01. отличное

02. хорошее

03. удовлетворительное

04. неудовлетворительное

**09. Какими законодательными актами, СНиП, стандартами пользуетесь при организации деятельности по предоставлению жилищно-коммунальных услуг населению** \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**10. В чем, по вашему мнению, заключается суть реформы ЖКХ:**

*(один ответ)*

- 01. в увеличении платы за жилье
  - 02. в улучшении качества обслуживания населения
  - 03. в снижении нерациональных потерь
  - 04. в создании конкурентной среды для тех, кто оказывает жилищно-коммунальные услуги
  - 05. другой ответ \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_

**11. Что для вас самое важное в работе коммунальных служб:**

*(можно дать несколько ответов)*

- 01. своевременный ремонт жилого фонда
  - 02. качественная уборка территории и подъездов
  - 03. вывоз мусора
  - 04. внимание к жалобам и просьбам жильцов
  - 05. безаварийная работа коммунальных сетей
  - 06. оперативное устранение аварий
  - 07. качественная и своевременная подготовка к зимнему сезону
  - 08. обустройство дворов, детских площадок
  - 09. другой ответ \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_

**10. К предоставлению каких видов жилищно-коммунальных услуг у вас (как руководителя) имеется больше всего претензий и замечаний:**

*(можно дать несколько ответов)*

- 01. капитальный ремонт
- 02. отопление
- 03. горячая вода
- 04. холодная вода
- 05. электроснабжение

- 06. уборка подъездов
- 07. состояние двора (площадки перед домом)
- 08. вывоз мусора
- 09. нет замечаний
- 10. другой ответ \_\_\_\_\_

**11. Как оцениваете качество предоставляемых услуг населению вашей организацией:**

*(один ответ)*

- 01. отличное
- 02. хорошее
- 03. удовлетворительное
- 04. неудовлетворительное
- 05. другой

от-

вет \_\_\_\_\_

**12. Какие, на ваш взгляд, меры необходимо предпринять, чтобы повысить качество предоставляемых услуг населению вашей организацией** \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**13. Имеются ли у населения жалобы на работу вашей организации, на качество предоставляемых услуг:**

*(один ответ)*

- 01. да
- 02. нет
- 03. затрудняюсь ответить

**14. Фиксируются ли и учитываются в дальнейшей работе поступившие от населения жалобы:**

*(один ответ)*

- 01. да
- 02. нет
- 03. затрудняюсь ответить

**14. К предоставлению какого вида услуг у населения возникает больше всего жалоб и недовольств:**



*(можно дать несколько ответов)*

01. капитальный ремонт

02. отопление

03. горячая вода

04. холодная вода

05. электроснабжение

06. газоснабжение

07. уборка подъездов

08. состояние двора / площадки перед домом

09. другой ответ \_\_\_\_\_

---

**15. Вы считаете, что плата за предоставленные вами услуги:**

*(один ответ)*

01. справедливая

02. низкая

03. завышенная

04. другой ответ \_\_\_\_\_

**Благодарим за оказанную помощь в проведении исследования!**

## ПРИЛОЖЕНИЕ 5

### Анкета исследование качества жизни населения г. Иркутска

#### МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Байкальский государственный университет экономики и права  
Кафедра социологии и социальной работы

#### АНКЕТА ИССЛЕДОВАНИЕ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ Г. ИРКУТСКА

**Уважаемый житель города Иркутска!**

Исследователи-социологи Байкальского государственного университета экономики и права в рамках проекта «Стратегические направления регулирования качества жизни населения крупного сибирского города» при поддержке Министерства образования и науки Российской Федерации проводят исследование с целью оценки условий и факторов формирования качества жизни различных социальных групп и слоев населения г. Иркутска. Мы просим Вас откровенно ответить на предложенные в анкете вопросы: нам очень важно знать Ваше мнение.

*Инструкция по заполнению анкеты:* Анкетирование анонимно. Фамилии и адреса регистрации не подлежат. Материалы настоящего опроса будут использованы только в обобщенном виде и в научных целях.

Сначала прочитайте вопрос и предлагаемые варианты ответов к нему.

Обведите цифру, которая соответствует выбранному Вами варианту ответа кружком или впишите свой ответ в отведенную для этого строку «другое». Пожалуйста, не оставляйте вопросы без ответа.

Мы понимаем, что анкета объемна и ее заполнение потребует времени, в определенной степени затруднив Вас. Пусть Вам поможет осознание того, что полученные данные будут использованы для обоснования рекомендаций для органов местной власти по улучшению качества жизни жителей нашего города.

.....  
.....  
**Вопросы о жилищных условиях и жилищно-коммунальном обслуживании**

40. Какое жилье занимает Ваша семья?

01. Одноквартирный дом

- 02. Отдельная квартира в многоквартирном доме
  - 03. Комната(ы) в коммунальной квартире
  - 04. Малосемейное общежитие (с кухней и санузлом в квартире)
  - 05. Комната(ы) в общежитии (с общей кухней и санузлом)
  - 06. Другое (напишите, что именно):
- 

41. Укажите тип благоустройства Вашего жилья:

- 01. Благоустроенное жилье
- 02. Полублагоустроенное жилье
- 03. Неблагоустроенное жилье

42. Как Вы считаете, соответствует ли Ваше жилье потребностям вашей семьи?

- 01. Да, соответствует в полной мере
- 02. Скорее да, чем нет
- 03. Скорее нет, чем да
- 04. Нет, не соответствует

43. Если Ваше жилье чем-либо не устраивает Вас, укажите, пожалуйста, чем именно:

---

---

---

44. Собираетесь ли Вы в ближайшее время (год – два) что-нибудь предпринять для улучшения жилищных условий?

- 01. Да, собираюсь (укажите, что именно):
- 

- 02. Нет, потому что не имею для этого никаких возможностей
- 03. Нет, потому что меня устраивают жилищные условия
- 04. Еще не решил

45. Имеется ли у Вас дома возможность доступа в Интернет?

- 01. Да, имеется
- 02. Не имеется
- 03. Затрудняюсь ответить

46. Какие, по-Вашему, произошли изменения за последние годы в сфере жилищно-коммунального обслуживания в связи с реформированием сферы жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ)?

- 01. Произошли улучшения в сфере жилищно-коммунального обслуживания
- 02. Ничего не изменилось, все осталось по-прежнему
- 03. Ситуация только ухудшилась
- 04. Затрудняюсь ответить

47.Оцените, пожалуйста, качество услуг, предоставляемых организацией жилищно-коммунального комплекса (управляющей компанией), обслуживающей Ваш дом:

01. Отличное

02. Хорошее

03. Удовлетворительное

04. Неудовлетворительное

05. Затрудняюсь ответить

06. Мой дом не обслуживается управляющей компанией (*переходите к вопросу 49*)

48.К оказанию каких видов жилищно-коммунальных услуг у Вас имеется  
больше всего претензий и замечаний

---

---

---

Учебное издание

Седых Ольга Геннадьевна

**Оценка влияния системы ЖКХ на формирование качества  
жизни населения**

Учебное пособие

ИД № 06318 от 26.11.01.

Подписано в **печать 29.03.13**. Формат 60х90 1/16. Бумага офсетная. Печать трафаретная. Усл. печ. л. 6,8. Тираж 100 экз. Заказ .

Издательство Байкальского государственного университета  
экономики и права.

664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11.

Отпечатано в ИПО БГУЭП.