

**Оценка эффективности функционирования жилищно-коммунального хозяйства
регионов Урала**
Assessment of efficiency of functioning of housing and communal services of Ural regions



УДК 332.871 + 332.812

DOI 10.24411/2413-046X-2019-10323

Чичканов Валерий Петрович,

доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент РАН, главный научный сотрудник, Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук, Центр экономической безопасности, г. Екатеринбург

Пыхов Павел Аркадьевич,

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук, Центр экономической безопасности, г. Екатеринбург

Chichkanov V.P.,

chichkanov.v@ya.ru

Pukhov P.A.,

prihov@mail.ru

Аннотация. В статье рассматривается работа жилищно-коммунального хозяйства территорий Урала. Приведен обзор основных нормативных документов, регламентирующих деятельность в данной сфере, сделан анализ существующих научных исследований. Предложена авторская методика оценки эффективности функционирования жилищно-коммунального хозяйства регионов, базирующаяся на индикативном анализе. Согласно методологии исследования отобраны частные индикативные показатели диагностики состояния сферы ЖКХ, произведено районирование территорий в соответствии с классификационными признаками, определены пороговые уровни. Произведены расчеты и дан анализ ситуации с 2008 г. по настоящее время, в ходе которого выявлены "узкие места" и предложены меры по их преодолению.

Summary. The article considers the work of housing and communal services in the territories of the Urals. The review of the main normative documents regulating activity in this sphere is given, the analysis of existing scientific researches is made. The author's method of evaluating the efficiency of housing and communal services in the regions, based on an indicative analysis, is proposed. According to the research methodology, private indicative indicators of diagnostics of the state of housing and communal services were selected, zoning of territories was performed in accordance with classification criteria, threshold levels were determined. Calculations are made and the analysis of the situation from 2008 to the present time is given, during which "bottlenecks" are identified and measures to overcome them are proposed.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, индикативный анализ, диагностика, эффективность функционирования.

Keywords: housing and communal services, indicative analysis, diagnostics, efficiency of functioning.

Основными целями государственной политики в сфере жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) являются улучшение качества жизни населения путем повышения качества и надежности жилищно-коммунальных услуг, а также обеспечение их доступности для населения [1]. Органы государственной власти уделяют огромное внимание сфере ЖКХ. К самым значимым документам регулирования и реформирования жилищно-коммунальной системой можно отнести жилищный кодекс Российской Федерации (ЖК РФ) [2], Федеральный закон "О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства" от 21.07.2007 N 185-ФЗ [3], Федеральный закон от 21 июля 2014 г. N 209-ФЗ "О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства" [4].

Согласно ЖК РФ в марте 2005 года взамен муниципальных унитарных предприятий частных обслуживающих организаций приходят жилищно-коммунальные услуги. В 2007 году ответственность за содержание и ремонт жилых домов были возложены на собственников жилой недвижимости, что трудно реализуемо из-за населения, большая часть которого имеет доходы ниже среднего уровня. В связи с этим был создан Фонд содействия реформированию ЖКХ, финансовая поддержка которого позволила ликвидировать аварийное жилье и запустить процесс обновления системы ЖКХ в субъектах РФ.

Особенностью эксплуатации имеющегося жилищного фонда являются его технические характеристики, которые со временем ухудшаются и приводят к снижению показателей потребления. В настоящее время удельный вес ветхого и аварийного

жилищного фонда составляет 2,5 % всего жилищного фонда Российской Федерации, площадь ветхого и аварийного жилищного фонда – 89,53 млн. м². Имеющиеся цифры говорят о проблеме и необходимости ее устранения. В связи с этим необходимы кардинальные изменения в сфере ЖКХ, новые способы решения проблем, ее инновационное развитие.

В научной литературе широко представлены подходы к оценке эффективности деятельности ЖКХ регионов, заключающиеся в мониторинге эффективности бюджетных расходов без акцента на инновационную составляющую деятельности органов управления ЖКХ. В подобных подходах достижение поставленных целей соотносится с размером использования для этого ресурсов (в т.ч. бюджетных [5]) или с заданным уровнем [6]. Аналогичный расчет комплексной оценки состояния ЖКХ разработан для муниципальных образований [7], в котором фактические значения показателей сравниваются с предложенными эталонными значениями.

Ситуация в отрасли также отражается в показателях экономического состояния и хозяйственной эффективности функционирования предприятий ЖКХ как первичных звеньев в региональной системе. Как правило, при такой оценке применяются методы экономического анализа, которые сводятся к расчету частных показателей технико-экономической эффективности использования ресурсов (коэффициенты рентабельности, оборачиваемости активов и инвестированного капитала, финансовой устойчивости и платежеспособности [8]).

Кроме того, важным индикатором развития сферы ЖКХ в регионе, повышающим эффективность регулирования и побуждающим государственную власть к большему учету интересов граждан, является мониторинг общественного мнения [9]. Такого рода субъективные оценки также включены в официальную методику оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ [10].

Рассмотренные подходы применяются для оценки текущего и перспективного состояния ЖКХ, анализа последствий и результатов деятельности в сфере. Их недостатком является субъективность опрашиваемых респондентов, сложность проведения исследований по всем субъектам РФ и т.д.

Для полного и всестороннего эффективности функционирования ЖКХ субъектов РФ авторами была разработана методика, включающая систему индикаторов финансовой нагрузки на жителей, состояния инженерных сетей, благоустройства, доступности и обеспеченности жильем. В основу методики был принят индикативный анализ, хорошо

зарекомендовавший себя при решении задач оценки состояния социально-экономических систем [11-14].

Разработанная методика диагностики состояния и эффективности функционирования ЖКХ на территории в анализируемом периоде состоит из следующих индикативных показателей:

1. Индикативный показатель доля расходов домашних хозяйств на оплату жилищно-коммунальных услуг, %.
2. Синтетический индикативный показатель состояния фондов социальной сферы по виду экономической деятельности предприятия жилищно-коммунального хозяйства.
 - 2.1. Степень износа сетей водоснабжения и канализации, %.
 - 2.2. Степень износа тепловых сетей, %.
 - 2.3. Степень износа сетей электроснабжения, %.
3. Синтетический индикативный показатель благоустройства жилищного фонда.
 - 3.1. Удельный вес общей площади жилищного фонда, оборудованной водопроводом, %.
 - 3.2. Удельный вес общей площади жилищного фонда, оборудованной водоотведением, %.
 - 3.3. Удельный вес общей площади жилищного фонда, оборудованной отоплением, %.
 - 3.4. Удельный вес общей площади жилищного фонда, оборудованной горячим водопроводом, %.
4. Синтетический индикативный показатель доступности и обеспеченности жильем.
 - 4.1. Общая площадь жилищного фонда, приходящаяся на одного жителя, кв. м/чел.
 - 4.2. Степень доступности жилья, раз (определяется как отношение средней стоимости квартиры общей площадью 54 кв. м на вторичном рынке недвижимости к среднегодовому доходу семьи из трех человек).

Общая схема расчета по предлагаемой методике выглядит следующим образом: вычисляется значение индикатора, сравнивается с пороговым значением, осуществляется отнесение территории к тому или иному состоянию. В методике рассматриваются три состояния: нормальное, предкризисное и кризисное. Последние два состояния разбиваются на три подстадии для более точного отслеживания изменения ситуации в динамике. Более подробно принципы диагностики и определения пороговых уровней изложены в работах Богатырева Л.Л., Мызина А.Л. [15-16]

Проведенные расчеты позволили провести анализ ситуации по каждому индикатору, определить "узкие места" и выявить причины их возникновения.

По индикатору доли расходов домашних хозяйств на оплату жилищно-коммунальных услуг ситуация диагностируется как предкризисная. В последние годы с 2012-2013 гг.

отмечается неблагоприятная тенденция возрастания доли затрат на ЖКХ в бюджете граждан. К сожалению, вывод очевиден: рост доходов населения, замедлившийся после 2008 г., не успевает за темпами роста стоимости жилищно-коммунальных услуг. Также довольно интересна дифференциация некоторых субъектов: ХМАО и ЯНАО, расположенные рядом географически, пребывают в совершенно различных стадиях кризисности. В последние годы доля расходов домашних хозяйств на оплату жилищно-коммунальных услуг в ЯНАО достигла 15,9%, хотя в рядом расположенном ХМАО она составляет 10%. По остальным территориям УрФО значения индикатора составляют 9-10%, что вдвое превышает уровень 2000-го года, составлявший 4,6-5%.

Синтетический индикативный показатель степени состояния фондов социальной сферы по виду экономической деятельности предприятия жилищно-коммунального хозяйства представлен частными индикаторами износа сетей водоснабжения и канализации, износа тепловых сетей и износа сетей электроснабжения. Наибольшие проблемы наблюдаются в сфере отопления, индикатор степени износа тепловых сетей в Курганской области превышает 90%, в Свердловской и Челябинской областях свыше 50%. Повышенные уровни износа отмечаются и в Тюменской области и Ханты-Мансийском АО – 38% и 49% соответственно. Степень износа электросетей Курганской области также находится на недопустимо высоком уровне – чуть менее 70%, практически все остальные субъекты УрФО диагностируются повышенными предкризисными значениями в диапазоне 38-45%. Единственное исключение это Ямало-Ненецкий АО, где степень износа электрических сетей едва превышает 20%. Лучшая ситуация отмечается по индикатору износа сетей водоснабжения и канализации, средний износ по УрФО около 34%, наиболее острая ситуация в Челябинской области, где изношенность сетей составляет 50%. Однако, в данной сфере деятельности встречается значительное число так называемых "безхозных" сетей, которые используются при распределении воды между потребителями, однако не находятся на балансе водоснабжающей или иной организации. Таким образом, данные ветхие и необслуживаемые участки сетей не попадают в статистику и, в результате, происходит искажение отчетных показателей. Подобные сети не обслуживаются должным образом и вследствие этого пребывают в плохом состоянии. Поэтому, данные по износам сетей водоснабжения следует признать несколько оптимистичными. В сетях электро- и теплоснабжения подобное явление также встречается, но в намного меньших масштабах.

Общая динамика ситуации по синтетическому индикативному показателю состояния фондов социальной сферы по виду экономической деятельности предприятия жилищно-

коммунального хозяйства в основном улучшается на периоде 2008-2018 гг., наиболее быстро в Свердловской области, которая сменила качественно свое состояние и перешла из кризисной стадии в предкризисную. Исключением является Курганская область, которая на рассматриваемом периоде не смогла справиться с проблемами и пребывает в крайней степени кризисности.

Синтетический индикативный показатель благоустройства жилищного фонда оценивался по индикаторам удельного веса общей площади жилищного фонда, оборудованной водопроводом, водоотведением, отоплением и горячим водопроводом. В целом, ситуация по округу приемлемая и лишь немного отличается от нормальных значений. Наиболее проблемным видится показатель обеспеченности жилых помещений централизованной подачей горячей воды: в Курганской области его величина немногим выше 40%, в Свердловской, Тюменской, Челябинской областях – чуть более 70%. По остальным индикаторам благоустройства, негативная ситуация лишь в Курганской области – системами водопровода и канализации оборудована лишь половина жилого сектора, к системе централизованного отопления подключено лишь 64% жилья. Подобные тенденции существенно снижают качество жизни населения в Курганской области.

Синтетический индикативный показатель доступности и обеспеченности жильем оценивался по индикаторам общей площади жилищного фонда, приходящаяся на одного жителя и индикатору степени доступности жилья.

По индикатору общей площади жилищного фонда, приходящейся на одного жителя, отмечается значительное улучшение ситуации. В начале 2000-х годов средняя обеспеченность в УрФО составляла 18,8 м²/чел., причем различие значения показателя по областям было минимально: самая малая обеспеченность была в ХМАО – 16,8 м²/чел., а наилучшая обеспеченность диагностировалась в Свердловской области – 19,6 м²/чел. К концу 2018 г. ситуация существенно улучшилась: в Свердловской и Челябинской областях величина общей площади жилищного фонда, приходящейся на одного жителя увеличилась более чем на 25% и составляет 25,8 м²/чел., чуть хуже обстановка в Курганской области – обеспеченность жильем оставляет 25,0 м²/чел. В Тюменской области темпы роста обеспеченности жильем были схожими, однако из-за более худших стартовых условий Тюменская область в 2018 г. имеет 23,5 м²/чел., а ХМАО и ЯНАО – 20,8 м²/чел.

Отдельно отметим, что достижение значения в 25,0 м²/чел. по общей площади жилищного фонда, приходящейся на одного жителя в Курганской области произошло в основном не за счет строительства нового жилья, а посредством депопуляции региона – с

2000 г по 2018 г. численность населения территории сократилась на 20%, Свердловская и Челябинская области потеряли порядка 5% постоянного населения. Совершенно обратная тенденция наблюдается в Тюменской области и ХМАО – там в рассматриваемом периоде численность населения возросла на 14 и 20% соответственно. Такая динамика демографических процессов на территориях более полно позволяет понять взлет показателя в Курганской области и некоторое отставание в Тюменской области и входящих в нее округах.

По индикатору степени доступности жилья ситуация в 2000-2018 гг. улучшилась. В начале рассматриваемого периода ситуация была кризисная в большинстве регионов УрФО, исключением были Тюменская область и ХМАО. В период до 2007 года ситуация оставалась неприемлемой: рост и без того небольших доходов граждан компенсировался ростом стоимости недвижимости. Помимо этого, начавшееся в середине 2000-х активное кредитование населения лишь увеличивало спрос на жилье, рынок которого реагировал существенным ростом цен. К этому моменту строительная отрасль еще восстанавливалась от провала 90-х годов и не успевала сформировать дополнительное предложение для потребителей. Однако, в 2008 г. произошел финансово-экономический кризис, в процессе которого цены на рынке жилья существенно снизились. Теперь, даже не взирая на упавшие доходы, жилье стало более доступно для среднестатистической семьи. Еще одна итерация этого процесса произошла в 2014 г. К настоящему моменту по данному индикатору нормальное значение отмечается в Тюменской области и ее автономных округах, остальные территории пребывают в предкризисной стадии, существенно улучшив свое состояние с 2000-го года.

Отдельно затронем тему ветхого и аварийного жилья, без которого описание ситуации было бы не полным. Доля подобного жилья в жилом фонде повышенная в Курганской и Тюменской областях и входящих в нее округах. На аварийный жилой фонд в Курганской и Тюменской областях приходится 1,1% , в ЯНАО доля доходит до 2%. Подобные тенденции можно объяснить следующими факторами: Курганская область является депрессивным регионом, где строительство нового жилья осуществляется в небольших количествах, поэтому обновление жилого фонда идет медленно. В Тюмени ситуация несколько иная – идет активное строительство и ввод в эксплуатацию новых домов, однако в регионе присутствует значительно число объектов, построенных пятьдесят лет назад в период освоения региона. Суровые климатические условия обуславливают ускоренный износ подобных зданий, и, следовательно, большую потребность региона в новом жилье для населения.

В целом по синтетическому индикативному показателю доступности и обеспеченности жильем ситуация в 2000-2018 гг. существенно улучшилась. Если в 2000-м году четыре из шести субъектов УрФО были в кризисной зоне, то к настоящему времени все территории пребывают в различных стадиях предкризиса.

В целом комплексная оценка состояния и эффективности сферы ЖКХ остается неудовлетворительной. На рисунке 1 приведена динамика развития ситуации в 2008-2018 гг.

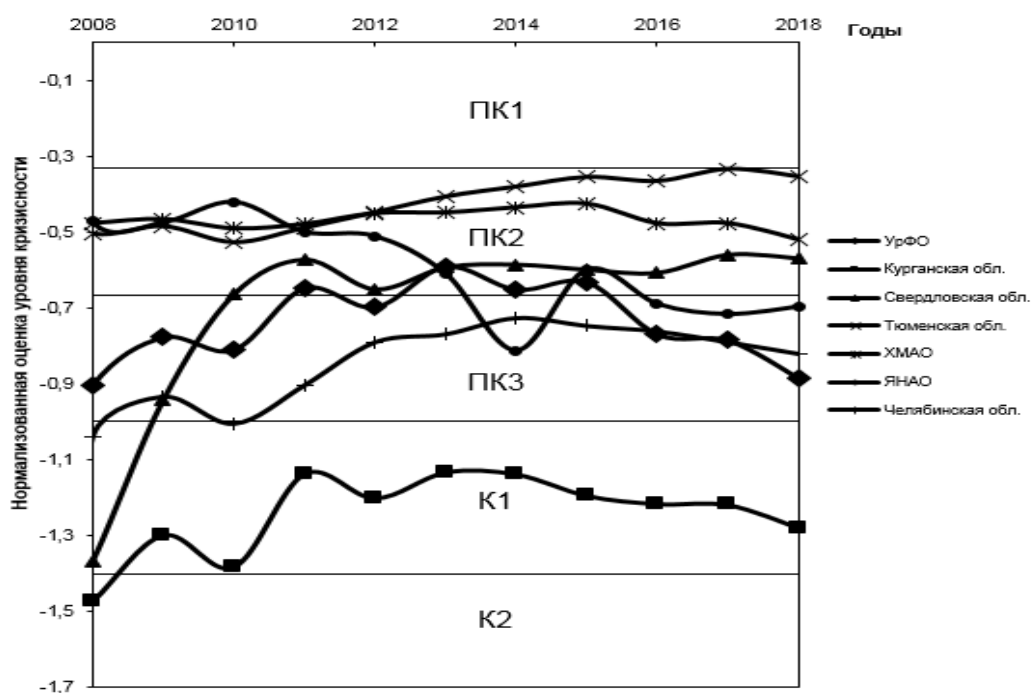


Рисунок 1 — Динамика изменения ситуации комплексной оценки состояния и эффективности сферы ЖКХ территорий УрФО в 2008-2018 гг.

Сравнение ситуации с 2000-м годом позволяет сделать вывод о существенном улучшении положения территорий УрФО. В 2000-м году четыре субъекта УрФО были в кризисной стадии, два в предкризисной. К настоящему времени лишь Курганская область сохраняет кризисную оценку, остальные территории диагностируются различными стадиями предкризиса. Однако за последнее десятилетие оценка состояния и эффективности сферы ЖКХ не имеет какой-либо устойчивой положительной тенденции, а в последние пять лет отмечается некоторое ухудшение ситуации, особенно в ЯНАО.

Выходом из кризисной ситуации в ЖКХ видится сокращение издержек компаниями и адресная финансовая помощь. Финансовую устойчивость важно обеспечить не за счет населения (дополнительной индексацией тарифов, трансляцией высоких кредитных ставок в тарифы и надбавки), а за счет оптимизации финансовых потоков внутри самого

сектора. Сохранение финансовой стабильности отрасли можно обеспечить следующими инструментами: ужесточением платежной дисциплины, снижением управленческих расходов, а также использовать общесистемные меры поддержки отрасли.

Предлагается создать механизм получения льготных кредитов, либо оказать «финансовую помощь» в получении денежных средств на компенсацию процентных ставок по кредитам. Необходима разработка системы индикаторов, по которым проекты можно ранжировать по степени инновационности, значимости для территории, его инфраструктурной роли, улучшению качества жизни человека и др.

В качестве экспертов по оценке бизнес-проектов должны выступать органы государственной власти, РАН, отвечающие по своим поручительствам своим имуществом, или же страховыми полисами надежных страховых организаций либо членством в соответствующих СРО.

Все это должно опираться на четкую промышленную политику, направленную на развитие собственного отечественного производства, обновление парка машин и оборудования, внедрения новых современных технологий, разработки и обкатки технологий завтрашнего дня.

Одним из средств перспективной промышленной политики может стать стимулирующее налогообложение. Предлагается рассмотреть создание в налоговой системе механизмов вычетов и льгот для предприятий, занимающихся НИОКР и модернизацией производства.

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта №18-010-00493А «Долгосрочные социально-демографические тренды в развитии регионов России: эффективность функционирования социальной сферы и ее адаптация».

Список литературы

1. Распоряжение правительства от 26 января 2016 года N 80-р “Об утверждении Стратегии развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года (с изменениями на 18 октября 2018 года)” [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/420332147>
2. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 188-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.08.2017) [Электронный ресурс] – Режим доступа http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51057/
3. Федеральный закон “О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства” от 21.07.2007 N 185-ФЗ [Электронный ресурс] – Режим доступа http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_69936/

4. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. N 209-ФЗ “О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства [Электронный ресурс] – Режим доступа <http://base.garant.ru/70700450/>
5. Ряховская А.Н., Фаттахов Р.В., Низамутдинов М.М. Подходы к оценке эффективности деятельности ЖКХ регионов на основе комплексной системы показателей // Экономика и управление. 2009. № 11. С. 159-164.
6. Андрюшенков А.Ф. Показатели оценки эффекта от реализации проектов обновления основных фондов ЖКХ // Проблемы современной экономики (Новосибирск). 2016. № 33. С. 94-98.
7. Кожевников С.А. Комплексная оценка состояния жилищно-коммунального хозяйства в муниципальных образованиях региона // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2013. № 6 (30). С. 225-234.
8. Гурлев В.Г. Экономическое развитие предприятий жилищно-коммунального хозяйства в регионах уральского федерального округа // Аудит и финансовый анализ. 2015. № 2. С. 358-363.
9. Кожина Т.П. Влияние компонентов качества жизни населения на оценку властных структур // Проблемы развития территории. 2014. № 3 (71). С. 81-94.
10. Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ” [Электронный ресурс] – Режим доступа <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/91419/>
11. Кривенко Н.В., Куклин А.А., Цветков А.И. Социально-экономические аспекты обеспечения экономической безопасности региона при внедрении инноваций в здравоохранении // Уровень жизни населения регионов России. 2017. №4. С.71-79.
12. Кузнецова Н.Л., Кривенко Н.В. Инновационные модели медицинской помощи в системе экономической безопасности региона // Известия уральского государственного экономического университета. 2008. №2. С.70-73.
13. Куклин А.А., Мызин А.Л., Пыхов П.А., Потанин М.М. Диагностика и механизмы повышения энергетической безопасности России // Вестник Забайкальского государственного университета. 2013. № 10 (101). С. 134-149.
14. Мызин А.Л., Козицын А.А., Мезенцев П.Е., Пыхов П.А. Анализ влияния газового комплекса на энергетическую безопасность региона: разработка методики и результаты оценки // Экономика региона. 2007. № 2 (10). С. 54-69.

15. Экономическая безопасность Свердловской области / Под науч. ред. Г.А. Ковалевой и А.А. Куклина; А.И. Татаркин, А.Л. Мызин, Л.Л. Богатырев и др.. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2003. – 455 с.
16. Комплексная методика оценки надёжности и живучести топливо- и энергоснабжения территорий / Татаркин А.И., Воропай Н.И., Куклин А.А., Мызин А.Л., Калина А.В., Сендеров С.М., Литвинов В.Г. и др. -Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2002. – 150 с.