

УДК 332.8

## ОСОБЕННОСТИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА В РОССИИ

**Королева Е.Л.**

*Смоленский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте РФ, Смоленск, e-mail: buleelena@yandex.ru*

Настоящая статья посвящена выявлению особенностей институционального регулирования жилищно-коммунального хозяйства и разработке институциональных индикаторов экономической безопасности ЖКХ. Автор аргументированно обосновывает необходимость повышения эффективности институционального регулирования жилищно-коммунального хозяйства в связи с рядом деструктивных факторов функционирования данной отрасли. Выявленные отраслевые особенности институционального регулирования жилищно-коммунального хозяйства регионов ЦФО позволят повысить управляемость в данной отрасли и тем самым повлияют на повышение уровня экономической безопасности регионов. Сделан вывод о том, что для ликвидации угроз экономической безопасности ЖКХ нужно оптимально сочетать деятельность федеральных органов государственной власти с многообразием форм и методов преобразований в регионах и муниципальных образованиях, что позволит минимизировать административное воздействие и сохранить направляющую роль государства в реформировании и развитии жилищно-коммунального хозяйства.

**Ключевые слова:** жилищно-коммунальное хозяйство, экономическая безопасность, институциональное регулирование, индикатор

## FEATURES OF INSTITUTIONAL REGULATION OF HOUSING AND COMMUNAL SERVICES IN RUSSIA

**Koroleva E.L.**

*Smolensk branch of the Russian Academy of National Economy and Public Service  
under the President of Russia, Smolensk, e-mail: buleelena@yandex.ru*

This article is devoted to revealing features of institutional regulation of housing and communal services and the development of institutional indicators of economic security utilities. The author convincingly proves the need for more effective institutional control housing and communal services due to a number of destructive factors of functioning of the industry. Identified industry specific institutional regulation of public utility regions of the CFA will improve the handling in this sector and thereby affect the improvement of the economic security of regions. It is concluded that the elimination of threats to economic security utilities need to optimally combine the activities of the federal bodies of state power with a variety of forms and methods of transformation in the regions and municipalities that will minimize the administrative impact and keep guide the state's role in the reform and development of housing and communal services.

**Keywords:** housing and utilities, economic security, institutional regulation, indicator

Негативные тенденции функционирования жилищно-коммунального хозяйства (далее – ЖКХ), обусловленные высокой степенью износа основных фондов предприятий ЖКХ, постоянным ростом тарифов на жилищно-коммунальные услуги, дефицит инвестиций, а также повышение императивных требований к деятельности предприятий и организаций ЖКХ обуславливают потребность в системном анализе институционального регулирования жилищно-коммунального хозяйства региона как механизма обеспечения экономической безопасности.

На основе анализа подходов авторитетных ученых к определению понятий «институт», «институциональный» [3, 4] мы заключаем, что институциональное регулирование отрасли ЖКХ заключается в разработке и применении императивных условий функционирования хозяйствующих субъектов в ЖКХ и является одним из важнейших

аспектов управления жилищно-коммунальным комплексом регионов.

По нашему мнению, институциональное регулирование жилищно-коммунального хозяйства региона должно соответствовать условиям эффективного развития региональной экономики, обеспечивать согласование и координацию интересов региона, экономических субъектов ЖКХ и потребителей жилищно-коммунальных услуг (далее – ЖКУ), нивелировать внутренние противоречия между всеми элементами отрасли.

Институциональная система управления ЖКХ представляет собой многоуровневую иерархическую совокупность основных ее элементов, а также способов их взаимодействия, под влиянием которых гармонизируются экономические интересы государства, собственников жилого фонда, предприятий ЖКХ, общества в целом. В качестве структурных элементов этой системы выступают органы государственной

власти Российской Федерации и ее субъектов, органы местного самоуправления, а также организации, управляющие инженерно-коммунальной инфраструктурой и эксплуатацией жилищного фонда. Как показал анализ деятельности органов управления отраслью ЖКХ, некоторые функции этих органов дублируются, что требует научной разработки систематизации институционального регулирования ЖКХ. Основной целью авторского подхода к выявлению особенностей институционального регулирования отрасли ЖКХ является повышение уровня экономической безопасности ЖКХ на мезоэкономическом уровне. Анализ проводился на основании данных официальной государственной статистики России [2].

Проведенный анализ позволил нам выделить следующие особенности институционального регулирования ЖКХ:

- отсутствие взаимосвязи и согласованности при формировании принципов разделения предметов ведения, полномочий и ответственности в отрасли ЖКХ между уровнями власти (федеральным, региональным и местным);

- отсутствие нормативно закрепленного механизма разработки и реализации комплексных согласованных действий государственных, региональных и муниципальных органов власти в законодательной, тарифной деятельности, ценообразовании;

- отсутствие действенных механизмов и инструментов формирования и развития инвестиционной базы ЖКХ;

- отсутствие адекватной системы институциональных индикаторов экономической безопасности ЖКХ. Очевидно, что отсутствие показателей оценки эффективности деятельности органов публичной власти в сфере обеспечения экономической безопасности делает невозможной такого рода оценку. Это обстоятельство определило необходимость разработки авторского подхода к понятию и сущности институциональных индикаторов экономической безопасности ЖКХ. Под институциональным индикатором экономической безопасности ЖКХ мы понимаем такой индикатор, который характеризует эффективность публичного управления в отрасли ЖКХ.

Нормативно-правовую основу оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в России составляет указ Президента РФ от 21.08.2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [5].

Значительно расширено количество показателей для оценки эффективности деятельности органов публичной власти в отрасли ЖКХ в указе Президента РФ от 07.05.2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг». Согласно данному указу, приоритетными направлениями деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации в отрасли ЖКХ являются: повышение доступности жилья (за счет расширения ипотечного кредитования и массового строительства жилья экономкласса); улучшение качества жилищно-коммунальных услуг; разработка программ развития ЖКХ в регионах (так называемых «дорожных карт»); увеличение капитальных вложений в системы водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод; модернизация и повышение энергоэффективности объектов коммунальной инфраструктуры. Мы полагаем, что именно эти целевые показатели необходимо взять за основу оценки функционирования системы институционального регулирования жилищно-коммунального хозяйства в субъектах Российской Федерации.

Для адекватной оценки эффективности деятельности органов публичной власти субъектов ЦФО в отрасли ЖКХ и для определения институциональных индикаторов экономической безопасности в данной отрасли нами был проанализирован ряд источников (данные органов государственной власти, официальные данные Росстата).

Проведенный анализ позволил сделать ряд выводов по оценке институционального регулирования отрасли ЖКХ в субъектах ЦФО:

- 1) во всех субъектах ЦФО идет работа по исполнению поручений Президента РФ. Анализ официальных данных, опубликованных на сайтах высших органов исполнительной власти регионов ЦФО, показал, что практически везде разработаны государственные программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами населения», реализуются региональные адресные программы по переселению граждан из ветхого и аварийного жилья, разработаны и реализуются долгосрочные целевые программы «Жилище», разработаны и реализуются программы по капитальному ремонту многоквартирных домов, созданы общественные советы по ЖКХ при органах исполнительной власти.

Одним из важных показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов ЦФО является разработка и реализация «дорожных карт» по

развитию ЖКХ в регионе. Модельный комплекс мер («дорожная карта») по развитию жилищно-коммунального хозяйства субъектов Российской Федерации определяет основные требования к функционированию ЖКХ в регионе, а именно – обеспечение информационной открытости и подконтрольности ЖКХ, содержание жилищного фонда, в том числе государственное регулирование деятельности по управлению многоквартирными домами, функционирование региональной системы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, переселение граждан из аварийного жилищного фонда, обеспечение модернизации объектов ЖКХ и т.д. [4].

Анализ показал, что в большинстве субъектов Центрального федерального округа «дорожные карты» развития ЖКХ разработаны и реализуются (в Белгородской, Брянской, Владимирской, Ивановской, Костромской, Курской, Липецкой, Смоленской, Рязанской, Тамбовской, Тверской, Тульской областях). Проекты «дорожных» карт имеются в Калужской, Московской, Орловской и Ярославской областях. «Дорожная карта» развития ЖКХ отсутствует лишь в Воронежской области.

Согласно данным, представленным в годовом отчете государственной корпорации – Фонда содействия реформированию ЖКХ за 2014 год, во многих регионах ЦФО программы переселения граждан из аварийного жилья реализуются недостаточно эффективно. Так, по данным отчета, не достигли целевых показателей по переселению граждан из аварийного жилья Костромская, Тверская и Тульская области. Высокие темпы переселения продемонстрировала Тамбовская область.

Кроме того, нарушения при переселении граждан из аварийного жилья были зафиксированы в Воронежской, Ивановской, Московской и Орловской областях [1]. Недостатки качества жилых помещений, предоставленных гражданам в рамках реализации программ переселения из аварийного жилья, были обнаружены в Брянской, Владимирской, Ивановской, Калужской, Курской, Московской, Смоленской, Тверской, Ярославской областях. Невыполнение мероприятий по сносу аварийных многоквартирных домов было зафиксировано во Владимирской, Воронежской, Калужской, Курской, Московской, Тамбовской, Тверской, Тульской, Ярославской областях.

Реализация региональных адресных программ по проведению капитального ремонта многоквартирных домов также имеет ряд серьезных проблем, непосред-

ственно влияющих на эффективность развития ЖКХ. Так, некачественное выполнение ремонтных работ выявлено в Ивановской, Костромской, Курской, Московской, Орловской, Тульской и Ярославской областях. Неисполнение принятых на региональном и муниципальном уровнях нормативных документов, определяющих порядок отбора подрядных организаций для проведения капитального ремонта было зафиксировано в Ивановской, Костромской, Курской, Тульской областях. Неисполнение порядка расходования средств Фонда содействия реформированию ЖКХ в части перечисления денежных средств на проведение капитального ремонта обнаружено в Ивановской, Калужской, Курской, Орловской, Тамбовской, Тульской областях.

Опираясь на имеющиеся данные, мы систематизировали нарушения в сфере управления ЖКХ в регионах ЦФО. Главными нарушениями в сфере ЖКХ, на наш взгляд, являются: отсутствие «дорожной карты» развития ЖКХ как основополагающего документа, регламентирующего деятельность в сфере регионального ЖКХ; нарушения реализации программы капитального ремонта многоквартирных домов; нарушения реализации программы переселения граждан из аварийного жилья; нарушения раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность по управлению многоквартирными домами. Данные показатели, по нашему мнению, могут выступать в качестве институциональных индикаторов экономической безопасности регионального ЖКХ. Результаты анализа нарушений в сфере управления ЖКХ в регионах ЦФО за 2013 год представлены на рис. 1.

Как видно из рис. 1, более всего нарушений в сфере управления ЖКХ в 2013 году произошло в Ивановской и Московской областях (8). Не было зафиксировано нарушений в Рязанской и Белгородской областях. Среднее количество нарушений в регионах ЦФО составило 3,8.

Одним из важных критериев институционального регулирования жилищно-коммунального хозяйства в регионах России является, по нашему представлению, общественная оценка эффективности деятельности органов публичной власти в отрасли ЖКХ. Необходимость создания сети общественных организаций в целях оказания содействия уполномоченным органам в осуществлении контроля за выполнением организациями коммунального комплекса своих обязательств обозначена в указе Президента РФ № 600.

Проведенный анализ официальных сайтов органов исполнительной власти 17 субъектов ЦФО показал, что во многих регионах общественные советы по ЖКХ уже существуют. Общественные советы по ЖКХ являются совещательными органами и призваны содействовать подготовке предложений, обеспечивающих принятие оптимальных решений по развитию стро-

ительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства в регионах России. Важная роль подобных советов заключается в привлечении институтов гражданского общества к решению актуальных проблем развития ЖКХ. Данные об удовлетворенности населения деятельностью органов исполнительной власти в сфере ЖКХ за 2013 год приведены на рис. 2.

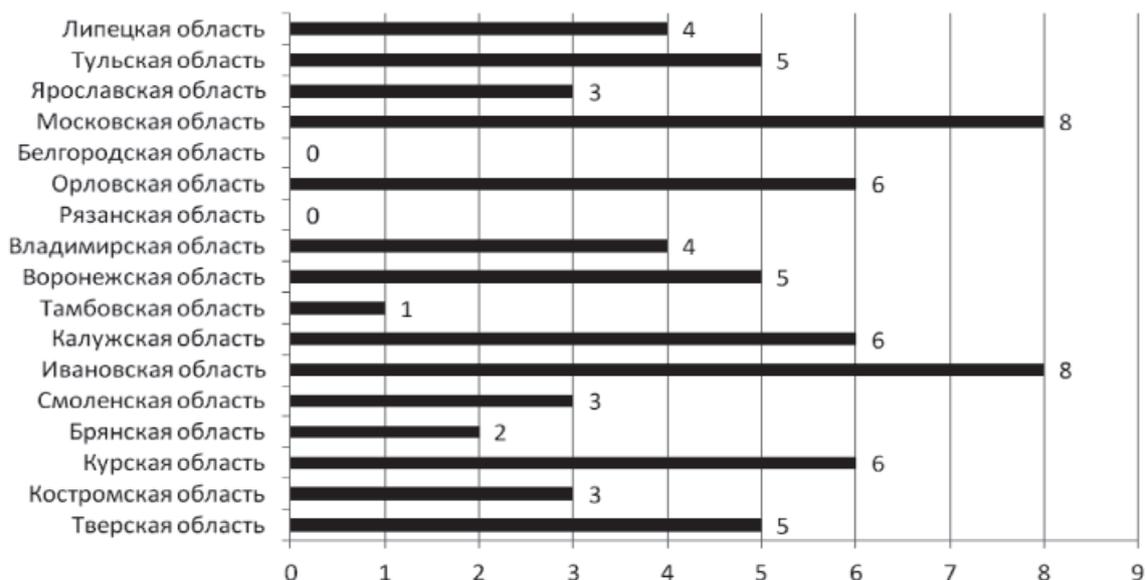


Рис. 1. Число нарушений по управлению отраслью ЖКХ в субъектах ЦФО за 2013 год

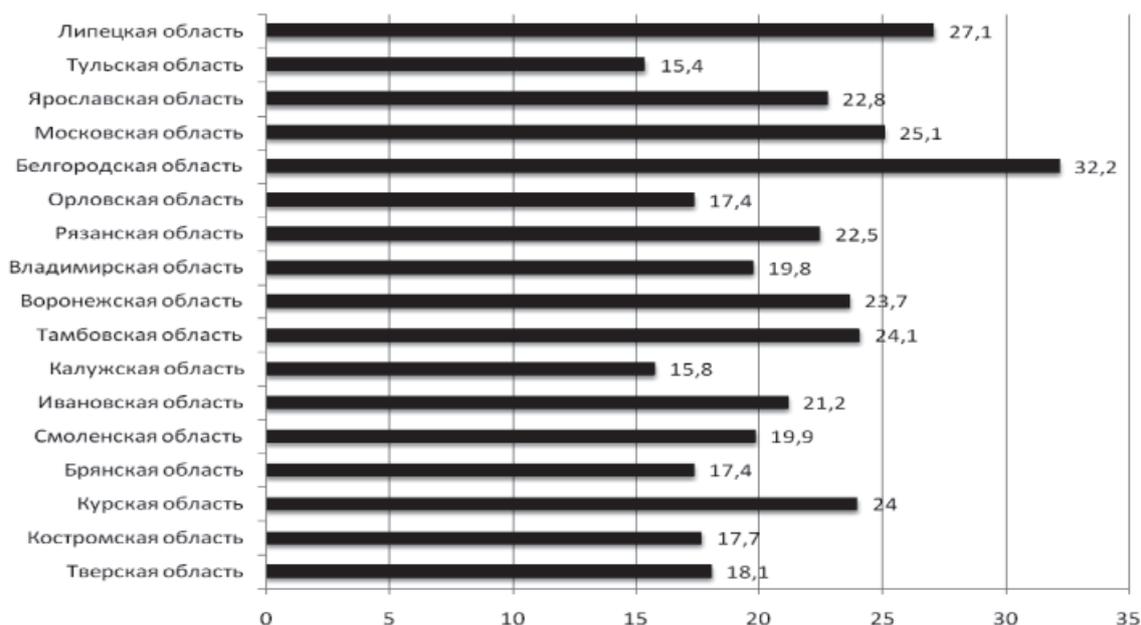


Рис. 2. Удовлетворенность населения деятельностью органов исполнительной власти субъектов ЦФО в отрасли ЖКХ в 2013 году

Как видно из рис. 2, более всего удовлетворены деятельностью органов исполнительной власти в отрасли ЖКХ в Белгородской области (32,3 % населения), а менее всего – в Тульской области (15,4%). Средний уровень удовлетворенности населения субъектов ЦФО деятельностью органов власти в отрасли ЖКХ составляет 21,4 %.

Таким образом, к институциональным индикаторам экономической безопасности ЖКХ мы относим нарушения органов публичного управления в сфере ЖКХ по таким критериям как: отсутствие «дорожной карты» развития ЖКХ как основополагающего документа, регламентирующего деятельность в отрасли регионального ЖКХ; нарушения реализации программы капитального ремонта многоквартирных домов; нарушения реализации программы переселения граждан из аварийного жилья; нарушения стандартов раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность по управлению многоквартирными домами. Еще одним институциональным индикатором мы считаем процент удовлетворенности населения деятельностью органов исполнительной власти в отрасли ЖКХ.

Выявленные отраслевые особенности институционального регулирования жилищно-коммунального хозяйства регионов ЦФО позволят повысить управляемость в данной отрасли и тем самым повлияют на повышение уровня экономической безопасности регионов. Сделан вывод о том, что для ликвидации угроз экономической безопасности ЖКХ нужно оптимально сочетать деятельность федеральных органов государственной власти с многообразием форм и методов преобразований в регионах и муниципальных образованиях, что по-

зволит минимизировать административное воздействие и сохранить направляющую роль государства в реформировании и развитии жилищно-коммунального хозяйства.

### Список литературы

1. Годовой отчет государственной корпорации – Фонда содействия реформированию ЖКХ за 2014 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL <http://fondgkh.ru/result/result/statistic/172369.html> (дата обращения 02.07.2015).
2. Жилищные условия населения России [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/housing/](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/housing/) (дата обращения 18.09.2015).
3. Козлова К.Б. Институционализм в американской политической экономии. Идеино-теоретические основы либерального реформизма. – М.: Наука, 1987.
4. Коуз Р. Фирма, рынок и право. – М.: Дело ЛТД, 1993. – С. 9.
5. Модельный комплекс мер по развитию жилищно-коммунального хозяйства в субъектах Российской Федерации: утвержден приказом Министерства строительства и ЖКХ [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://minstroyrf.ru/docs/1814/> (дата обращения 21.07.2015).
6. Указ Президента РФ от 21.08.2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

### References

1. Godovoj otchet gosudarstvennoj korporacii Fonda sodejstvija reformirovaniju ZhKH za 2014 god [Elektronnyj resurs] // Rezhim dostupa: URL <http://fondgkh.ru/result/result/statistic/172369.html> (data obrashhenija 02.07.2015).
2. Zhilishhnye uslovija naselenija Rossii [Elektronnyj resurs] // Rezhim dostupa: URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/housing/](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/housing/) (data obrashhenija 18.09.2015).
3. Kozlova K.B. Institucionalizm v amerikanskoj politicheskoj jekonomii. Idejno-teoreticheskie osnovy liberalnogo reformizma. M.: Nauka, 1987.
4. Kouz R. Firma, rynok i pravo. M.: Delo LTD, 1993. pp. 9.
5. Model'nyj kompleks mer po razvitiju zhilishhno-kommunalnogo hozjajstva v subektah Rossijskoj Federacii: utverzhden prikazom Ministerstva stroitelstva i ZhKH [Elektronnyj resurs] // Rezhim dostupa: URL: <http://minstroyrf.ru/docs/1814/> (data obrashhenija 21.07.2015).
6. Ukaz Prezidenta RF ot 21.08.2012 g. no. 1199 «Ob ocenke jeffektivnosti dejatelnosti organov ispolnitel'noj vlasti subektov Rossijskoj Federacii» // SPS «KonsultantPljus».