

**Дятел Е.П.,**  
Доктор экономических наук,  
Профессор кафедры экономической теории УрГЭУ,  
**Подылина Э.Ф.**  
Аспирант кафедры экономической теории УрГЭУ  
Главный специалист планово-экономического отдела Управления ЖКХ Администрации г. Екатеринбурга

**РОЛЬ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА  
В ОБЩЕСТВЕННОМ СЕКТОРЕ  
ЭКОНОМИКИ РОССИИ**

Общественный сектор экономики представляет собой совокупность ресурсов экономики, находящихся в распоряжении государства. Общественный сектор не тождествен совокупности государственных предприятий и учреждений. Он функционирует также в формах налогообложения и программ общественных расходов. В современной смешанной экономике именно эти формы более всего определяют лицо общественного сектора.

Общественный сектор экономики решает задачи, которые не удастся успешно решить на основе рыночных взаимоотношений между производителями и потребителями товаров и услуг. Это те случаи – изъяны рынка, когда свободное действие рыночных сил не обеспечивает оптимального размещения ограниченных ресурсов. Провалы, или изъяны рынка возникают вследствие ограничений конкуренции, внешних эффектов, асимметрии информации, а также при производстве общественных благ<sup>1</sup>.

Основным результатом деятельности общественного сектора экономики является производство общественных благ.

В настоящее время набор общественных благ, производимых государством, постоянно расширяется: обеспечение всеобщего бесплатного образования и здравоохранения, реализация программ по поддержке различных социально уязвимых категорий населения (престарелых, детей, инвалидов, безработных и т.д.), создание ресурсной базы для осуществления фундаментальных научных исследований, создание систем общественного транспорта, жилищно-коммунальной инфраструктуры и т.п. Рассмотрим статистику общественных расходов за период с 2003 – 2006 г.г. (табл. 1).

Как видно из таблицы 1 расходы бюджета РФ в 2006г. увеличились на 60% по сравнению с расходами 2003г. Наиболее значительное увеличение бюд-

---

<sup>1</sup> По нашему мнению, общей основой провалов рынка выступают, во-первых, спецификация ресурсов, во-вторых, изъяны в определении прав собственности. Например, в условиях монополии ресурсы используются, с точки зрения собственника этих ресурсов, оптимальным образом, но с точки зрения общества, оптимального размещения ресурсов не происходит. В результате наносится ущерб тем элементам национального благосостояния, которые недополучаются в результате деятельности монополий. Средством нейтрализации изъянов рынка становится государственное вмешательство.

жетных расходов приходится на национальную оборону и обеспечение безопасности государства, ЖКХ, здравоохранение. Но, несмотря на увеличение бюджетных расходов на обеспечение производства и потребления общественных благ, в России в последние десятилетия отчетливо проявляется ряд негативных тенденций. Это и сокращение рождаемости, и ухудшение показателей состояния здоровья, и трудности с получением образования, и снижение уровня жизни населения, возрастающая дифференциация населения по имущественному признаку. Причины неэффективности проводимой государством социальной политики, и как следствие, низкая эффективность общественных расходов заключаются в недостаточном, по сравнению с потребностями, финансировании и производстве общественных благ. Немаловажную роль играет также существующая система предоставления общественных благ, ориентированная на экономически невыгодные бюджетные субсидии и дотации производителям товаров и услуг, что стимулирует безадресное и расточительное расходование общественных средств вместо прямой социальной помощи (в денежной форме) целевым группам населения.

Табл.1

Структура общественных расходов РФ 2003 – 2006 г.г.<sup>2</sup>

Показатели	2003г.			2004г.				2005г.				2006г.				
	все- го, трлн. руб.	% к об- щи м рас- хо- да м	% к ВВ П	все- го, трлн. руб.	% к об- щи м рас- хо- да м	% к ВВ П	% к 2003 г. (ст.6/ ст.3)	все- го, трлн. руб.	% к об- щи м ра- сх- од ам	% к ВВ П	% к 2004 г. (ст.1 0/ст. 6)	все- го, трлн. руб.	% к об- щи м рас- хо- да м	% к ВВ П	% к 2005 г. (ст.1 4/ст. 10)	% к 200 3г. (ст. 14/ ст.3 )
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
<b>Расходы бюджета, в том числе:</b>	<b>3955,40</b>	<b>100</b>	<b>29,70</b>	<b>4655,40</b>	<b>100</b>	<b>27,75</b>	<b>100,00</b>	<b>5941,40</b>	<b>100</b>	<b>27,50</b>	<b>100</b>	<b>6380,10</b>	<b>100</b>	<b>23,62</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
национальная оборона	355,70	9,0	2,69	430,00	9,2	2,56	102,71	581,80	9,79	2,69	106,02	634,10	9,9	2,35	101,1	110
правоохранительная деятельность и безопасность государства	304,10	7,7	2,30	381,20	8,2	2,27	106,50	584,50	9,84	2,71	120,14	632,10	9,9	2,34	100,6	128,6
ЖКХ	255,10	6,4	1,9	291,30	6,3	1,74	97,02	471,70	7,94	2,18	126,88	542,30	8,5	2,01	107	132,8
образование	475,60	12,0	3,60	593,20	12,7	3,54	105,97	789,90	13,2	3,66	104,34	876,40	13,7	3,24	103	114,2

<sup>2</sup> Статистический сборник «Россия в цифрах» 2003, 2004, 2005, 2006 г.г.

здравоохранение	297,2 0	7,5	2,2 5	370,1 0	7,9	2,2 1	105, 80	551,9 0	9,2 9	2,5 5	116, 84	578,9 0	9,1	2,1 4	98	121 ,3
социальная политика	319,0 0	8,1	2,4 2	404,1 0	8,7	2,4 1	107, 63	513,9 0	8,6 5	2,3 8	99,6 5	566,7 0	8,9	2,1 0	103	109 ,8
Прочие общественные расходы (общегосударственные расходы, культура, охрана окружающей среды, бюджетные трансферты)	1948, 7	49	14, 7	2185, 5	47	13	104, 7	2447, 7	41, 2	11, 3	88	2549, 6	40, 0	9,4	97	81, 6

Особенность общественного сектора российской экономики заключается в решении задач, определенных масштабами и спецификой России:

1. *территорией* - геополитическая задача сохранения единства страны. Рынок не способен решить задачу комплексного освоения неблагоприятных в климатическом плане территорий, заключающуюся в их заселении, создании жизнеобеспечивающей инфраструктуры (дороги, порты, газопроводы, коммунальные и инженерные инфраструктуры и т.п.). Задачу освоения таких территорий должен решать общественный сектор экономики.

2. *историей* – индустриальное развитие страны в период социализма сопровождалось созданием централизованных сетевых структур жизнеобеспечения: в городских поселениях создавалось центральное отопление<sup>3</sup>; единое информационное пространство в виде сетей радиовещания, библиотек, сеть школ, клубов и домов культуры, бытового обслуживания и т.п. Рынок привел к разрушению многих из указанных сетей и, вместе с тем, к снижению индекса человеческого развития в России в целом и, особенно в ряде регионов. Необходимо сохранить, а где-то восстановить государственное вмешательство в поддержание всеобщих условий физиологической, экономической, социальной жизнедеятельности российского населения.

3. *Особенностями глобализации российской экономики* - в большинстве стран мира глобализация происходит путем выноса отраслей промышленности из старопромышленных центров в новые регионы с благоприятными экономическими условиями, например, в Китай, где дешевая рабочая сила. В России глобализация происходит путем сохранения и развития ряда отраслей индустрии, созданных в советское время, таких как цветная и черная металлургия, нефте и газодобывающие отрасли, лесоперерабатывающая промышленность. Это приводит к расколу общества, территорий (входящих и невходящих в глобализацию). Недостатками такого развития являются:

- высвобождение значительной части населения из занятости, и как следствие снижение жизненного уровня граждан;
- резкое снижение жизненных стандартов «высвободившегося» населения, что в конечном итоге влияет на развитие территорий;
- противоречие между потребностями глобализации, т.е. развития этих отраслей в соответствии со стандартами современной рыночной экономики, и превращающимися в угасающую периферию других отраслей производства, услуг, сельского хозяйства, городских территорий и целых регионов.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Это позволило не только создать минимальные условия жизнеобеспечения, но и существенно ограничить распространение ряда опасных заболеваний, таких как туберкулез.

<sup>4</sup> Например, закрытие шахт Кизеловского угольного бассейна. Когда целые городские поселения (шахтерские города) остались без градообразующего предприятия. На сегодняшний день многие из этих «шахтерских городков» практически закончили свое существование, трудоспособное население покинуло города, жизнеобеспечивающая инфраструктура не только не развивается, но и практически не существует. Таким образом, не вошедшие в процесс глобализации территории, в некоторых случаях прекращают свое существование, в иных – превращаются в периферию других отраслей производства.

Процесс маргинализации стран и территорий, входящих во всемирное разделение труда отмечается многими исследователями, но до настоящего времени не найден адекватный ответ этому вызову глобальной экономики. По нашему мнению, решение противоречия между потребностями глобализации и обеспечения жизнедеятельности населения на уже заселенных территориях страны должно основываться на достижениях современной экономической теории и опыте экономического развития передовых стран с учетом российской специфики. Подчеркнем важность сохранения сетевых структур обеспечения жизнедеятельности населения.

Мы рассматриваем эти структуры как определенную социально-экономическую инфраструктуру, а каждого жителя страны как социально-экономического и геополитического агента этих структур, обеспечивающих освоение и развитие экономического пространства на всей территории страны. При переводе сетевых структур на рыночные принципы необходимо опережающее развитие сферы услуг как дополнения глобализирующихся сырьевых и других отраслей народного хозяйства. В данном случае критерием развития сетевых структур являются показатели их успешности: степень охвата населения услугами сетевых структур, доступность различным категориям населения, дифференциация услуг в зависимости от ожиданий и требований различных категорий потребителей и т.п. Вместе с тем, специфика российской геоэкономики (экономического пространства РФ) обуславливает сохранение и дальнейшее развитие общественного сектора в сетевых структурах отраслей, обеспечивающих жизнедеятельность населения, таких как жилищно-коммунальное хозяйство. При этом остро встает вопрос о вхождении этих структур в рынок и о критериях их развития с учетом господствующих в экономике рыночных отношений.

Функционирование социальной и производственной инфраструктуры территории обеспечивается, прежде всего, развитием жилищно-коммунального комплекса. Именно ЖКХ определяет условия обитания, здоровья и комфорта проживания населения, воспроизводства рабочей силы, социальной защиты малообеспеченных граждан, развития территорий, их инвестиционную привлекательность. В социальном плане жилищно-коммунальное обеспечение выступает эффективным фактором стабилизации жизненного уровня населения, повышения качества жизни, создания дополнительных рабочих мест, наиболее полной реализации принципа социальной справедливости. Все это приводит к необходимости государственного вмешательства в ЖКХ по следующим направлениям:

- прямое обеспечение производства и потребления общественных благ – оказание социальной поддержки малоимущим по оплате услуг отрасли и обеспечению социальным жильем;
- государственное регулирование ценообразования естественных монополий отрасли;
- установление стандартов, обеспечивающих нормальное функционирование среды проживания населения и, соответственно, стандартов обслуживания жилищными предприятиями;

- установление бюджетной доли по оплате услуг: неполная оплата услуг населением, например, гражданин оплачивает 90% от экономически обоснованной стоимости услуг, 10% - бюджетные дотации поставщикам услуг;
- защита прав потребителей от недобросовестных производителей товаров и услуг посредством государственного лицензирования и сертификации услуг;
- наличие государственной и муниципальной собственности (муниципальные унитарные предприятия, обеспечивающие производство и поставку коммунальных ресурсов, государственный и муниципальный жилищный фонд);
- использование политического процесса, выборов и.т.п. в целях агрегирования индивидуальных предпочтений в отношении общественных благ и формирования необходимой институционально-правовой среды для их обеспечения с позиций интересов общества.

Результатом деятельности общественного сектора экономики в жилищно-коммунальном комплексе является производство следующих общественных благ:

- государственные программы поддержки населения по оплате услуг – субсидии малоимущим, льготы отдельным категориям граждан и бюджетная доля в тарифах на оплату услуг;<sup>5</sup>
- государственный контроль качества предоставляемых услуг путем лицензирования, стандартизации услуг (например, законодательное установление технических параметров коммунальных услуг: температура, давление и химический состав воды, давление подачи газа; установление минимального объема работ по обслуживанию жилищного фонда для соблюдения санитарных норм обслуживания);
- предоставление ряда жилищно-коммунальных услуг (с учетом специфики отрасли в России) без ограничения в доступности благ, так как обеспечение населения подобными услугами есть основа жизнедеятельности селитебных территорий.

Необходимо отметить, что наряду с изъянами рынка существуют и изъяны государства, которые проявляются в следующем:

- формирование принципов разделения соответствующих предметов ведения, полномочий и ответственности между уровнями власти. Прежде всего, это проявляется в принятии законодательных актов на уровне Федера-

---

<sup>5</sup> В 2006г. в г. Екатеринбурге получателями субсидий стали 12,6 тыс. семей, что составляет 4% от общей численности семей города. Объем предоставленных субсидий – 108,6 млн. руб., что на 147,7% больше по сравнению с 2005г. Количество граждан, получавших льготы по оплате услуг в г. Екатеринбурге в 2006г., составило 287,8 тыс. чел. Каждый пятый житель города Екатеринбурга получает льготы по оплате услуг отрасли. Сумма предоставленных государством льгот в 2006г. – 985,0 млн. руб. Кроме того, несмотря на переход в 2006г. на 100% оплату услуг населением, в связи с законодательным установлением предельных индексов повышения платы населению, граждане фактически не оплачивали полную стоимость услуг. В г. Екатеринбурге для возмещения убытков предприятий в связи с удешевлением услуг потребовалось около 600,0 млн. руб. Таким образом, при общей сумме начислений платы населению за 2006г. 6380,0 млн. руб. без учета льгот, субсидий и бюджетной доли в тарифах, объем государственной поддержки составил 27% от общей суммы начислений.

ции и отсутствием соответствующего обеспечения исполнения принятых актов. Например, Федеральная служба по тарифам устанавливает предельные индексы роста оплаты гражданами жилищно-коммунальных услуг, при этом финансирование из федерального бюджета на покрытие убытков жилищных предприятий не предусматривается. Нагрузка ложится на региональный и местный бюджеты;

- половинчатость жилищной реформы, препятствующей формированию эффективных собственников;
- установление цен и тарифов ниже экономически обоснованного уровня. Это приводит к отсутствию источников финансирования не только для расширенного воспроизводства, но даже и для простого, а, следовательно, недофинансированию и недопроизводству услуг, зависимости жилищных предприятий от бюджетного финансирования, и, как следствие, к ухудшению качества оказываемых услуг<sup>6</sup>;
- сохранение государственной собственности на предприятия, оказывающие жилищно-коммунальные услуги, что препятствует созданию полноценной конкурентной среды между различными хозяйствующими субъектами;
- «плановая» убыточность предприятий отрасли, как следствие – инвестиционная непривлекательность отрасли<sup>7</sup>.

Вышеперечисленные изъятия государства в совокупности с изъятиями рынка обуславливают трудности функционирования жилищно-коммунального комплекса и обеспечения базовых условий жизнедеятельности людей, и как следствие препятствуют развитию и освоению территорий.

Неэффективность рыночной среды в жилищно-коммунальной отрасли балансирует с неэффективностью государства. Этот баланс необходимо учитывать при формировании механизма регулирования деятельности отрасли и определения конкретного сочетания в нем государственных и рыночных рычагов.

Эффективность функционирования ЖКХ может быть определена с различных точек зрения:

- эффективности для всего национального хозяйства;
- эффективности для муниципального образования;

<sup>6</sup> Согласно проведенной независимой экспертизы тарифов на содержание и ремонт общего имущества многоквартирного дома были установлены тарифы для безопасного обслуживания жилья, минимального и нормального. Так, на 2006г. для домов с лифтом и мусоропроводом для безопасного уровня обслуживания жилья по результатам экспертизы тариф составил 14,6 руб./кв.м. в месяц, фактически же в связи с регулированием ценообразования тариф был установлен в размере 9,67 руб./кв.м. в месяц. Таким образом, установленный тариф не позволяет обслуживать жилищный фонд даже на уровне соблюдения санитарных норм, требований и безопасности проживания, не говоря уже о расширенном воспроизводстве услуг.

<sup>7</sup> Бюджетная зависимость предприятий отрасли, неполная оплата услуг потребителями приводят к недофинансированию и недопроизводству услуг отрасли, ее убыточности, и как следствие, инвестиционной непривлекательности.

- эффективности деятельности поставщика жилищных и коммунальных услуг.

При этом можно сформулировать основные *критерии* народнохозяйственной и социальной *эффективности* функционирования жилищно-коммунального сектора экономики:

- обеспеченность жилищными и коммунальными услугами;
- снижение издержек на содержание жилья и инженерной инфраструктуры, развитие частного предпринимательства в жилищной сфере и повышение его конкурентоспособности;
- обеспечение безопасности проживания населения;
- обеспечение развития территорий.

Итак, жилищно-коммунальное хозяйство как важный элемент общественного сектора экономики России решает задачу обеспечения базовых условий жизнедеятельности населения. По мнению авторов, его дальнейшее развитие следует осуществлять в форме сетевых структур в отрасли, обеспечивающих эффективность функционирования ЖКХ в условиях рынка, возрастания его роли в занятости населения, развитии освоении новых территорий.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Капелюшников Р.И. Экономическая теория прав собственности. – М.: Наука, 1990;
2. Клейнер Г. Петросян Д. Взаимодействие государства и общества при формировании экономической политики // Общество и экономика, 2005 – 4;
3. Россия в цифрах. 2003: Крат. стат. сб./Госкомстат России. М., 2003;
4. Россия в цифрах. 2004: Крат. стат. сб./Федер. служба гос. статистики. М., 2004;
5. Россия в цифрах. 2005 Крат. стат. сб./Федер. служба гос. статистики. М., 2005;
6. Россия в цифрах. 2006. Крат. стат. сб./Федер. служба гос. статистики. М., 2006;
7. Рубинштейн А. Я. Группы и их интересы: приглашение к дискуссии// Вопросы экономики, 2006-11;
8. Стиглиц Дж. Экономика государственного сектора – М: Инфра – М, 1997;
9. Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов. – М: Аспект – Пресс, 1996;
10. Ясин Е.Г. Политическая экономия реформы ЖКХ. - М.: Фонд «Либеральная миссия», 2006.