

УДК 332.871

Сфера жилищно-коммунальных услуг: критериальный подход к государственному регулированию коммунальных услуг



Афанасьева А.Н.

Ассистент кафедры менеджмента Казанского государственного архитектурно-строительного университета

В современных условиях сфера жилищно-коммунальных услуг нуждается в создании рационального механизма государственного регулирования и регламентирования процесса формирования тарифов. Цель данной работы заключается в выработке и обосновании модельного критериального подхода к государственному регулированию сферы жилищно-коммунальных услуг, который с социально-экономических позиций соответствовал бы концепции сбалансированного тарифного регулирования как фактора повышения качества жизни населения.

Ключевые слова: услуги, жилищно-коммунальная сфера, государственное регулирование, жилищное хозяйство, регуляторы, доходы.

Вопросам государственного регулирования жилищно-коммунальных услуг в России посвящены разные нормативные акты [1-2] и научные работы [3-4]. Все чаще при выявлении и изучении проблем такого регулирования говорится [5-6] о необходимости «экономического обоснования» такого регулирования и величин «тарифов на жилищно-коммунальные услуги».

По мнению автора, в указанных нормативных актах России, а также в научных исследованиях, посвященных сфере жилищно-коммунальных услуг, недостаточно внимания уделяется тому обстоятельству, что право на жилище, как и право на жизнь, является конституционным правом, принадлежащим каждому гражданину с рождения. Такое право нельзя отождествлять с «правом нанимателя жилья» и с «правом потребителя жилищно-коммунальных услуг». В разных демократических государствах, в том числе в России, принимаются разные властные меры и действия (субсидии, льготы и др.), предоставляемые «малообеспеченным гражданам».

Полагаем, что системные и экономически обоснованные исследования, посвященные разнообразной государственной, муниципальной и иной социальной поддержке граждан, при разработке государственного регулирования реализации прав граждан на жилище и жилищно-коммунальные услуги должны основываться на исследовании распределения граждан

по доходу. Лишь на такой основе, учитывая необходимость осуществления гражданами всего спектра прав и свобод, связанных с жилищем, можно спроектировать объективную и справедливую модель регулирования услуг в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Однако, найти в научной литературе таких исследований автору не удалось.

Цель работы – выработка и обоснование такого модельного критериального подхода к государственному регулированию сферы жилищно-коммунальных услуг, который с социально-экономических позиций соответствовал бы Конституции Российской Федерации.

Под «социально-экономическими критериями» автор понимает такие количественные характеристики благосостояния граждан, которые могут использоваться в качестве *социальных стандартов соответствия* тому или иному уровню благосостояния граждан, связанному с трудовым, предпринимательским и иным законным доходом. Использование таких критериев («больше, меньше, коридор значений») для мер и действий органов государственной и муниципальной власти, выраженных в виде директивных правил, условий и норм, приводит к выработке и применению «государственных и муниципальных (властных) регуляторов».

Для простоты рассмотрения, не углубляясь в анализ функциональной структуры ЖКХ и института

собственности на него, предположим, что в России представления о собственности на жилищно-коммунальное хозяйство соответствуют прогрессивному опыту человечества. В этом случае подсистема субъектов, в которой осуществляются договорные отношения о предоставлении жилищно-коммунальных услуг, может быть представлена моделью, изображенной на рис. 1.



Рис. 1. Модель подсистемы, в которой законно осуществляются взаимодействия по предоставлению и получению жилищно-коммунальных услуг

На рисунке изображены субъекты – участники договорных отношений. Договорные отношения изображены обоюдными стрелками. Один из таких договоров называется «договором об оказании коммунальных услуг». В домовладении такие услуги пользователю жилья (жилого помещения) оказывает собственник домовладения (коллективный домовладелец). Если число совладельцев многоквартирного дома более 4-х, то, следуя прогрессивному наследию человечества и во избежание разрушения самоуправления, такие совладельцы должны [7] создавать юридическое лицо, например, жилищный кооператив, и передавать ему право общей коммунальной собственности на «кондоминиум». Так, к примеру, в некоторых странах, как в Финляндии, такое юридическое лицо называется «жилищным закрытым акционерным обществом» [7-8].

Над системой участников изображена подсистема власти, осуществляющая регламентирование, регулирование, контроль и надзор за деятельностью субъектов и разрешающая на основе правосудия споры между ними. Командные регулирующие воздействия изображены на рисунке односторонними стрелками, направленными на объекты власти.

Большинство российских научных исследований, например работы [4; 6], посвящены вопросам «экономического обоснования» требований «производителя жилищно-коммунальных услуг». Такие исследования необходимы для разработки регулирования деятельности этих субъектов. Но в данной работе основное внимание уделяется другой про-

блеме – проблеме защиты прав граждан на жилище и на полезные для граждан «жилищно-коммунальные услуги». В рыночных условиях возникает «проблема совмещения» прав гражданина с его правами и обязанностями в качестве обладателя прав на жилье и в качестве плательщика жилищно-коммунальных услуг.

Для изучения и выработки способа решения этой проблемы государственного регламентирования и регулирования жилищно-коммунальных услуг, необходимо обратиться к содержанию и смыслу ряда статей Конституции РФ, а именно к ст.ст. 15, 17 и 40.

Согласно содержанию и смыслу ст. 40 Конституции РФ, все граждане России с позиций обеспеченности должны быть разделены минимум на три социальных слоя, как показано на рис. 2.

На рисунке условно выделены три социальных слоя граждан:

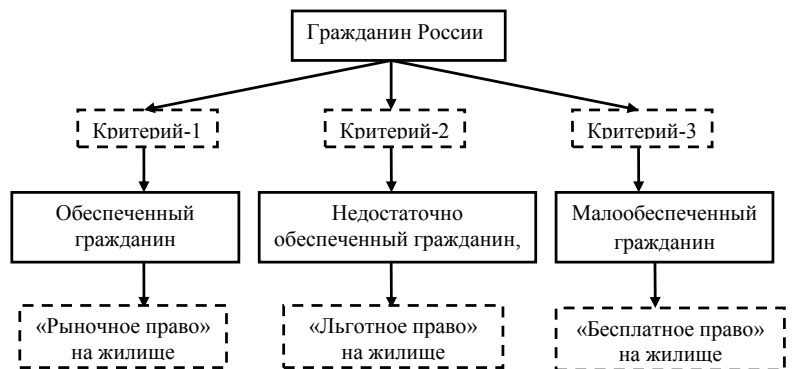


Рис. 2. Классификация граждан по уровню благосостояния с позиций осуществления ими права на жилище

– «**обеспеченные граждане**», которые в силу экономической обеспеченности (величины дохода) способны самостоятельно (без адресной государственной поддержки) в рыночных условиях удовлетворять свои потребности в жилище, в его содержании и эксплуатации;

– «**малообеспеченные граждане**», которым право на жилище должно предоставляться **бесплатно**;

– «**недостаточно обеспеченные граждане**», которым право на жилище должно предоставляться «**за доступную плату**», а право собственности – на условиях кредитной поддержки и т.д.

Следует отметить уникальную специфику России. В силу «советского наследства» в виде «бесплатного права на жилище» и плохо продуманной «приватизации жилья» (без приватизации прав на общее имущество в домовладении), в России появилось множество малообеспеченных граждан, которые вопреки «рыночным отношениям» стали «собственниками жилья». По авторским оценкам, более четверти таких собственников жилья при ошибоч-

ной политике регулирования жилищно-коммунальных услуг могут в краткосрочной перспективе утратить не только собственность, но и другие права на жилище. Если не будет разработана эффективная политика государственного регулирования жилищно-коммунальных услуг и продолжится неправовая деятельность разных «управляющих домов организаций», включая ТСЖ, а также крайне опасная для граждан политика «ипотечного жилищного кредитования», то, по авторским оценкам, угроза утраты конституционных прав на жилище в среднесрочной перспективе нависнет над примерно 70-80 % собственниками жилья. К таким же оценкам можно придти на основе изучения работ [6; 9].

Встав на позицию строго соблюдения норм ст. 40 Конституции РФ, автор вынужден обратиться к анализу функции распределения граждан по доходам. Впервые такой анализ при поддержке органов государственной власти Республики Татарстан с охватом до 95 % населения республики был осуществлен в 2003 г. при разработке новой жилищно-строительной стратегии Татарстана, скрытой за девизом «Социальная ипотека» и запущенной в действие с 2005 г. Воспользуемся результатом такого анализа [10], отразив его на рис. 3.

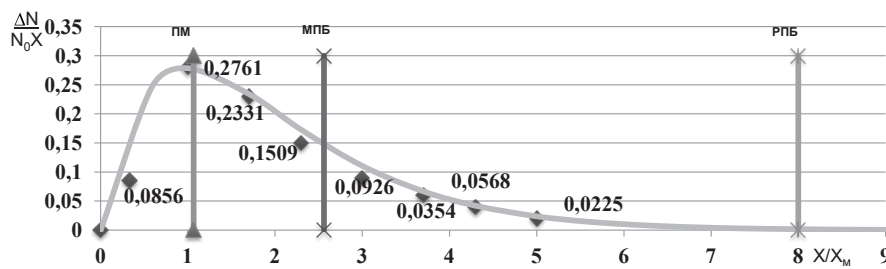


Рис. 3. Распределение граждан Республики Татарстан по доходу, разделенное на социальные слои по «степени бедности»

На рисунке величина $\Delta N/(NoX)$ характеризует удельный вес граждан, имеющих доход X в общем числе граждан (No). Величина X_m равна значению дохода граждан, соответствующего максимуму кривой распределения.

Моды распределения граждан по доходам от 10 тыс. руб. до 100 тыс. руб. и более не изучались. Распределением (до 8 тыс. руб.) охвачено 95,5 % граждан республики. Точки на рисунке – опытные данные по социальным выборкам (с указанием доли граждан, входящих в социальный слой).

В аналитической форме приведенные на рисунке экспериментальные точки описывались следующей функцией распределения граждан Татарстана по доходу:

$$F(X) = [kqX^\alpha \exp(-qX^\alpha)], \quad (1)$$

где: $F(X)$ – функция распределения; q – коэффициент, численно равный 1,0, но обеспечивающий безразмерность произведения; α – величина, численно равная 1,01, которая с позиций применения

физических моделей характеризует «число степеней свободы движения» объектов исследования.

В работе [9] полагается, что в «истинно демократическом» государстве с унимодальным распределением при «рыночном укладе» величина α должна быть равна 3,0. С этих позиций значение α характеризует «степень вырождения демократических рыночных свобод» в гражданском обществе Татарстана в 2003 г. В работе [9] полагается, что ограничение «числа степеней свободы жизни» граждан и образование антагонистических классов имеет общую природу – разную «степень присвоения» разными классами разных «объектов естественной монополии», без доступа к которым никто жить и хозяйствовать в стране в принципе не может.

Следует отметить нетипичный для других регионов России факт, характерный до 2003 г. для Татарстана. Распределение подавляющего большинства граждан по доходу (более 95 %) описывалось одной общей функцией распределения (одной модой распределения). С позиций, развиваемых в работе [9], это означает наличие классовой однородности всей этой части населения со всеми наемными работниками и предпринимателями и резкое отделение этой моды от распределения доходов в небольшой

группе олигархов и от «промежуточного распределения» доходов в небольшой группе высокооплачиваемых чиновников, связанных с олигархами. В ряде других регионов классовое разобщение уже затронуло значительную часть населения.

Для целей работы не столько значим вид функции распределения и характер ее связи со «степенями свободы граждан», сколько

возможность разделения беднейшей части граждан на разные социальные слои с разной степенью их «экономической возможности» реализации конституционных прав и свобод. В первую очередь, речь идет о праве на жизнь, на жилище, на детство и материнство, на образование, на непосредственное участие в управлении делами государства. На рисунке *отражен такой подход*. Площадь под кривой распределения на рисунке разделена вертикальными линиями на три зоны. Четвертая зона осталась за пределами кривой. Линии раздела соответствуют разным «критериальным значениям» дохода граждан:

- ПМ – «прожиточный минимум» (1599 руб. к середине 2003 г. в РТ);
- МПБ – «минимальный потребительский бюджет» (3838,7 руб. к середине 2003 г. в РТ);
- РПБ – «рациональный потребительский бюджет» (12000 руб. в 2003 году в РТ).

Критериев может быть больше с учетом удовлетворения разных потребностей, необходимых для

жизни, для продолжения рода и для участия в народности. Например, могут использоваться такие критерии, как «цена потребительской корзины», «минимальная оплата труда». Для простоты рассмотрения авторы на данном этапе ограничились указанными критериями. Это сложные критерии, учитывающие физиологические, физические, семейные, разные социальные и иные потребности. В разных странах спектр таких потребностей и условий их рыночной оценки является разным. Одними из самых низких в числе развитых государств они установлены в России.

Для определенности следует отметить, что приведенная на рисунке величина МПБ несколько ниже значения, рассчитанного для индивида, и соответствует среднему значению МПБ для семьи из трех человек, содержащей одного ребенка (средний коэффициент иждивенчества в Татарстане был в 2003 г. равен 1,5).

Используемые на рис. 3 критерии позволяют разделить гражданское население на четыре укрупненных социальных слоя и выдвинуть предложения о государственном регулировании коммунальных услуг с учетом обеспечения конституционных прав граждан России на жилище:

1) «**Малоимущие граждане**», которые получают трудовой доход меньше ПМ или страдают от безработицы. Таким гражданам право на жилище должно предоставляться *бесплатно* в государственном и в муниципальном жилищном фонде или в частном секторе за *оплату найма и всех жилищно-коммунальных услуг* (при нормированном водном, электрическом и ином ресурсном обеспечении) *за счет государственных и муниципальных средств* без какой-либо бюрократической волокиты. Более того, такие граждане, получающие низкий трудовой доход или страдающие от безработицы («открытой или скрытой»), должны получить денежные субсидии на содержание детей и реализацию права на жизнь в размере разницы между их доходом и МПБ (без учета затрат на содержание жилья). Такие граждане не должны доказывать, что их доходы ничтожны. Данные сведения должны быть у органов местной власти. Таких граждан в Татарстане в 2003 г. было около 25 %.

2) «**Малообеспеченные граждане**», получающие доход в пределах разницы между МПБ и ПМ. Таким гражданам право на жилище должно предоставляться бесплатно или за счет государственных и муниципальных средств. Все виды жилищно-коммунальных услуг таких граждан, за исключением оплаты ресурсов (по счетчикам), должны предоставляться за счет государственных и муниципальных средств. Если такие граждане в результате приватизации стали собственниками жилья, то, приобретая указанные льготы, они должны освобождаться от *налога на имущество*, в том чис-

ле на строения и на земельный участок, если принадлежащая им площадь не превышает удвоенного норматива при приватизации жилья. *Необходимо прекратить [10-11] в России взимание налога на жилищное недвижимое имущество с детей до их совершеннолетия или до окончания учебы на очном отделении в государственной системе образования.* За нетрудоспособных и неправоеспособных граждан при доходе родителей или опекунов меньшем МПБ все жилищно-коммунальные услуги должны оплачивать органы местного самоуправления. Таких граждан в Татарстане в 2003 г. было около 57 %.

3) «**Недостаточно обеспеченные граждане**», получающие доход в пределах от МПБ до РПБ, должны получать государственную поддержку в виде частичной оплаты их жилищно-коммунальных услуг в соответствии со специально разработанными государственными регуляторами. Речь идет не о субсидиях, выдаваемых гражданам, а о погашении части средств на жилищно-коммунальные услуги за счет государственных и муниципальных средств. В пределах установленного государством норматива такие граждане, в том числе дети, должны освобождаться от уплаты налога на недвижимое имущество. Таких граждан в Татарстане в 2003 году было около 13 %.

4) «**Обеспеченные граждане**», имеющие среднедушевой доход на члена семьи, равный или больший РПБ, должны нести бремя налога на недвижимость, на приобретение жилища и на оплату коммунальных услуг самостоятельно и в полном объеме в соответствии с рыночными отношениями. Таких граждан в РТ в 2003 г. было менее 5 %.

Вводя указанные критерии и представления о характере их использования для государственного регулирования системы коммунальных услуг, автор не касается чрезвычайно значимой и сложной проблемы трудовой занятости граждан, развития предпринимательства, роста государственных и муниципальных бюджетных доходов и государственных социальных фондов. Неспособность органов государственной власти и их должностных лиц успешно решать такой комплекс проблем не отменяет Конституцию Российской Федерации и закрепленные в ней конституционные права и свободы ее граждан.

Развивая модельные представления и внося свои предложения, автор выступает за строгое соблюдение концепции сбалансированного тарифного регулирования и конституционных прав граждан на жилище в области государственного регулирования сферы жилищно-коммунальных услуг.

Литература:

1. Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса: Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 210-ФЗ // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Версия Проф. – Последнее обновление 07.12.2011. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
2. О региональных стандартах оплаты жилого помещения и коммунальных услуг в Республике Татарстан: Закон Республики Татарстан от 30 декабря 2005г. № 138-ЗРТ // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Версия Проф. – Последнее обновление 20.12.2011. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
3. Андросов К.Г. Государственное регулирование естественных монополий. – СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2007. – 219 с.
4. Ерохина Л.И., Башмачникова Е.В. Прогнозирование и планирование в сфере услуг: Учебное пособие для ВУЗов. – М.: КноРус, 2007. – 345 с.
5. Фагахетдинова А.И. Регулирование тарифов на ЖКУ // Коммунальный комплекс России. – 2007. – № 5 (май) – С. 22-26.
6. Гнездова Ю.В. Проблемы тарифного регулирования предоставляемых услуг предприятиями жилищно-коммунального хозяйства // Вестник Белгородского университета потребительской кооперации. – 2005. – №2 (11). – С. 13-17.
7. Ланцов В.М., Шаймарданова А.Н., Киреева Т.М., Устинов А.Э. Жилищно-коммунальное хозяйство: основы теории и критический анализ российского опыта. – Казань: ЗАО «Новое знание», 2008. – 504 с.
8. Ланцов В.М., Киреева Т.М. Анализ Жилищного кодекса и его «коррупциогенности». Проект «Основ начал жилищного законодательства», нужных для защиты прав граждан на жилище. – Казань: ЗАО «Новое знание», 2010. – 420 с.
9. Ланцов В.М., Шаймарданова А.Н. Стратегии России: примеры анализа: Учебно-методическое пособие. – Казань: ЗАО «Новое знание», 2005. – 204 с.
10. Ланцов В.М., Киреева Т.М., Афанасьева А.Н., Закиров И.Р., Зиятдинова Ф.Ф. Гражданская инициатива: проект изменения закона о материнском капитале. – Казань: ЗАО «Новое знание», 2010. – 56 с.
11. Ланцов В.М., Киреева Т.М., Афанасьева А.Н., Кириллова В.Э. Современные проблемы ЖКХ в России // Известия Казанского государственного архитектурно-строительного университета. – 2011. – № 2 (16). – С. 284-289.

Housing and Public Utility Services: Criterion Approach to State Regulation of Utility Services

*A. Afanasieva
Kazan State University of Architecture and Engineering*

Modern state of the housing and public utility services demands the forming of rational mechanism of state regulation in the sphere of setting tariffs. The aim of the article is to work out and justify model criterion approach to state regulation of utility services that would correspond to the concept of balanced tariff regulation as a factor of improving the life standards of the population.

Key words: services, housing and public utility services sphere, state regulation, housing, regulators, incomes.

