

Региональная экономика

© Кожевников С.А.

ПРОБЛЕМЫ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

В статье выявлены особенности и ключевые проблемы жилищно-коммунального хозяйства сельских территорий. Определены основные направления деятельности региональных и местных органов власти, реализация которых будет способствовать повышению эффективности функционирования данной сферы муниципального хозяйства в сельской местности и качества предоставляемых услуг.

Жилищно-коммунальное хозяйство, сельские поселения, коммунальная инфраструктура, инвестиционные процессы, государственная политика, Вологодская область.

Жилищно-коммунальное хозяйство (далее – ЖКХ) – одна из важнейших сфер муниципального хозяйства, стабильное функционирование которой является необходимым условием для создания комфортной среды проживания, обеспечения высокого качества жизни населения и воспроизводства человеческого капитала. Кроме того, развитая инженерная инфраструктура выступает «локомотивом роста» местной экономики, фактором повышения инвестиционной привлекательности и обеспечения устойчивого развития территории.

Жилищно-коммунальное хозяйство Вологодской области, как и большинства других регионов страны, продолжает оставаться в системном кризисе. В наибо-

лее удручающем состоянии данная сфера находится в сельской местности, что подтверждают результаты опросов глав муниципальных образований Вологодской области, ежегодно проводимых Институтом социально-экономического развития территорий РАН. Так, в 2012 году 37% глав сельских поселений региона признали состояние муниципального ЖКХ плохим и очень плохим (что на 6 п. п. выше уровня 2008 года) и лишь 6% – хорошим (рис. 1).

Таким образом, отмечается нарастание масштабов и остроты проблем в ЖКХ сельских территорий, каковым является и Тарногский муниципальный район (табл. 1).

Оказанием жилищно-коммунальных услуг на территории района занимаются 10 организаций, большинство из них создано на базе бывших муниципальных унитарных предприятий (МУП).

Основой ЖКХ является жилищный фонд, находящийся в настоящее время в неудовлетворительном состоянии. В 2012 году около 12% от общей площади жилых помещений Тарногского сельского поселения являлось ветхим и аварийным.



КОЖЕВНИКОВ Сергей Александрович
младший научный сотрудник
ФГБУН ИСЭРТ РАН
koz_h_shaman@mail.ru

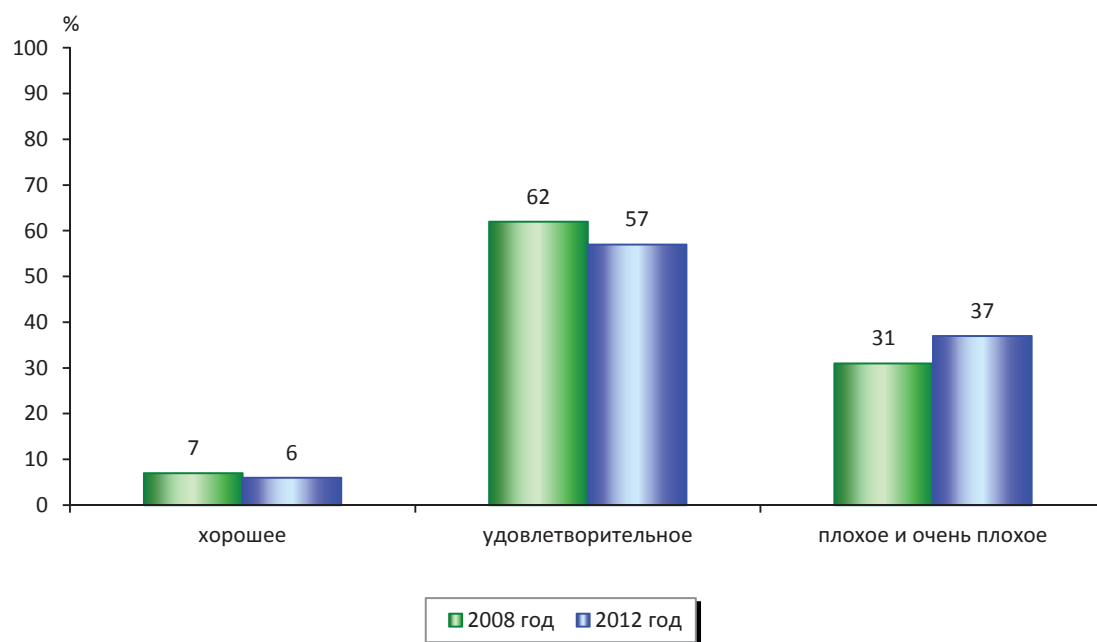


Рис. 1. Оценка состояния жилищно-коммунального хозяйства в сельских поселениях Вологодской области (в % от числа опрошенных)¹ [11; 2, с. 33]

Таблица 1. Численность населения Тарногского муниципального района в 2012 году, чел.

Сельское поселение	Численность населения
Тарногское	8157
Спасское	1207
Заборское	1106
Маркушевское	666
Верховское	665
Илезское	656
Всего	12457

Источник: Официальный сайт Вологдастата [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://vologdastat.gks.ru>

В них проживали 666 человек (8,2% от общей численности жителей поселения). В целом по району к категории ветхого и аварийного жилья относилось 6,7% жилищного фонда (при среднеобластном уровне – 6%) [1; 9].

Коммунальная сфера сельских поселений также находится в кризисном состоянии. Так, в 2012 году 70,5% тепловых сетей Спасского сельского поселения нуждалось в замене (рис. 2). Похожая ситуация отмечается и в других

сельских поселениях района (в Илезском – 36,3, Тарногском – 30,8%) [1].

В неудовлетворительном техническом состоянии продолжают оставаться системы водоснабжения поселений района, причём в течение последних пяти лет ситуация в данной отрасли ЖКХ продолжала ухудшаться. В настоящее время 97% уличной водопроводной сети Верховского сельского поселения отслужило свои нормативные сроки и нуждается в замене. Более половины

¹ С 2007 года ИСЭРТ РАН проводится ежегодный опрос глав муниципальных образований Вологодской области с целью исследований тенденций и проблем реформирования местного самоуправления в регионе. В 2008 году в опросе приняли участие главы 321 сельского поселения (в 2012 году – 252). При этом ошибка выборки не превышает 4%.

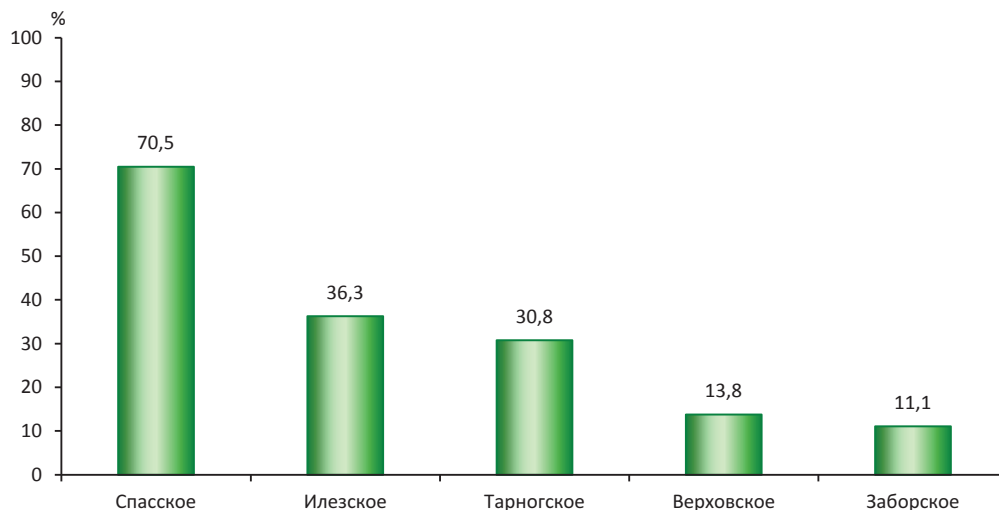


Рис. 2. Доля тепловых сетей, нуждающихся в замене, в общей протяжённости тепловых сетей (в 2012 году, %)*

* По Маркушевскому сельскому поселению данные не представлены.

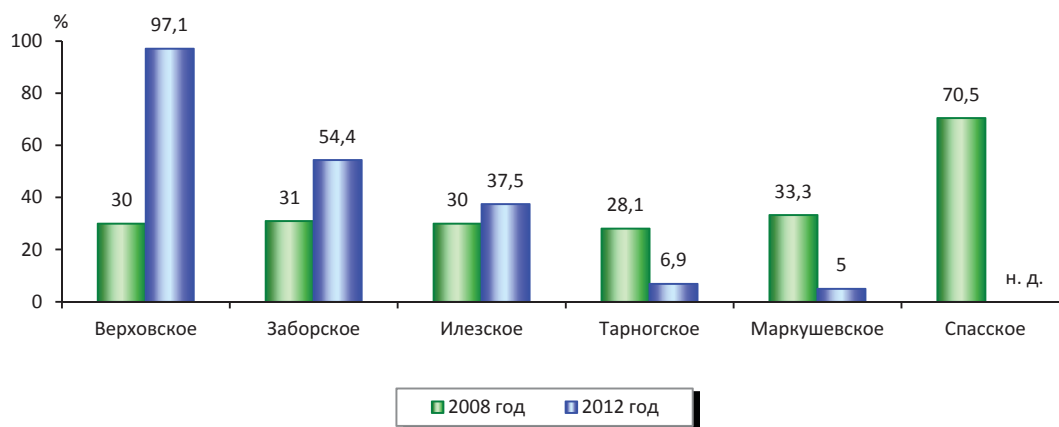


Рис. 3. Доля уличной водопроводной сети, нуждающейся в замене, в её общей протяжённости, %

сетей водопровода в Заборском поселении также являются изношенными, в Илезском – 37,5% (рис. 3).

Однако реальный уровень износа сетей может быть намного выше, поскольку их техническая инвентаризация и оценка производятся несистематически или не проводятся вовсе.

Лишь в двух муниципалитетах состояние инфраструктуры водоснабжения в 2008 – 2012 гг. улучшилось. В частности, в Тарногском поселении доля водопроводных сетей, нуждающихся в замене, сократилась с 28,1 до 6,9% (реновация

в рамках производственной программы ООО «Водоканал-Тарнога»), в Маркушевском – с 33,3 до 5,0% (за счёт нового строительства).

Комфортная среда проживания связана с благоустроенностью жилищного фонда всеми видами коммунального обеспечения. Вместе с тем услугами, связанными с функционированием систем канализации, в настоящее время обеспечены жители лишь двух муниципальных образований района (Заборского и Тарногского сельских поселений), при этом объекты водоотведения характе-

ризуются крайней степенью изношенности: в Заборском поселении 100% канализационных сетей нуждается в замене, в Тарногском – около $\frac{1}{4}$ [1].

Неудовлетворительное состояние систем коммунальной инфраструктуры ведёт к высокой аварийности. Так, на 1 км сетей водоснабжения, находящихся в эксплуатации у ООО «Надежда», происходит в среднем 2 аварии в год, ООО «Водоканал-Тарнога» – 1 авария (при допустимых – 0,3-0,4).

Ввиду высокой изношенности сетей и технологической отсталости предприятий потребление коммунальных ресурсов характеризуется существенными потерями. Например, потери воды на ООО «Водоканал-Тарнога» в 2012 году составили 11% от общего объёма ресурса, поданного в сети. Аналогичная ситуация складывается в сфере теплоснабжения. Технологические потери тепловой энергии на большинстве предприятий сельских поселений района в несколько раз превышают нормативные значения [5; 8]. В частности, на ООО «Услуга» около половины тепловой энергии расходуется непроизводительно, на ООО «Заречье» и ООО «Надежда» – 32% (при среднеобластном значении – 8,5%, *рис. 4*).

Другой причиной неэффективного использования коммунальных ресурсов является низкая обеспеченность потребителей приборами учёта. В 2011 году только 3% от общего объёма произведённой тепловой энергии отпускалось с использованием счётчиков (холодной воды – 42%); приборами учёта обеспечены в основном крупные сельские поселения района (Тарногское, Заборское).

Критический износ коммунальных сетей, технологическая отсталость, низкий КПД, большие непроизводительные потери являются главными причинами высоких издержек коммунальных предприятий. В свою очередь узкая зона обслуживания, а также ограниченные объёмы государственной поддержки являются факторами, обуславливающими существенно бóльшую стоимость предоставления жилищно-коммунальных услуг в сельской местности по сравнению с городскими территориями. Так, в 2012 году стоимость одного гигакалория тепловой энергии, произведённой на ООО «Илеза» (Илезское сельское поселение), составляла 4359 рублей, что в 5,6 раза выше, чем, например, на ЗАО «Череповецкий ФМК» (г. Череповец) (*рис. 5*).

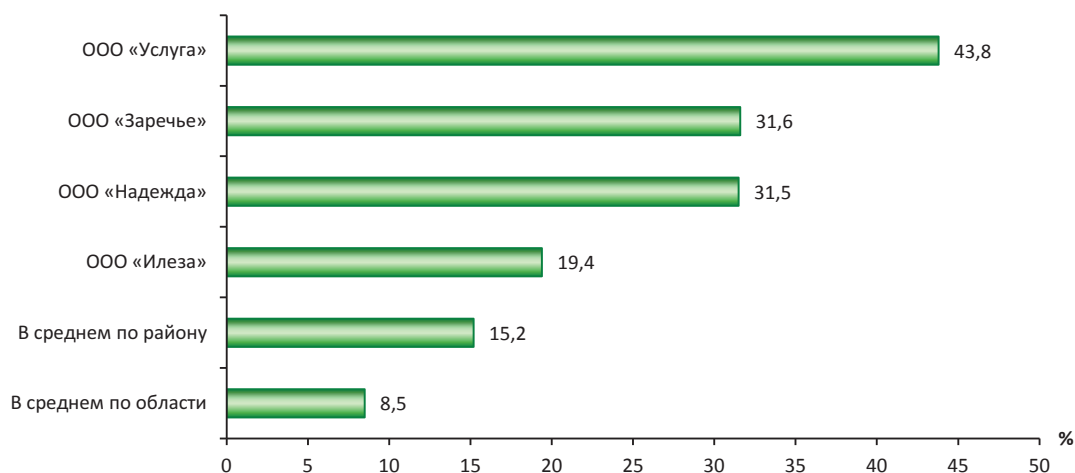


Рис. 4. Технологические потери тепловой энергии, в % от общего объёма тепловой энергии, поданной в сети [4; 7]

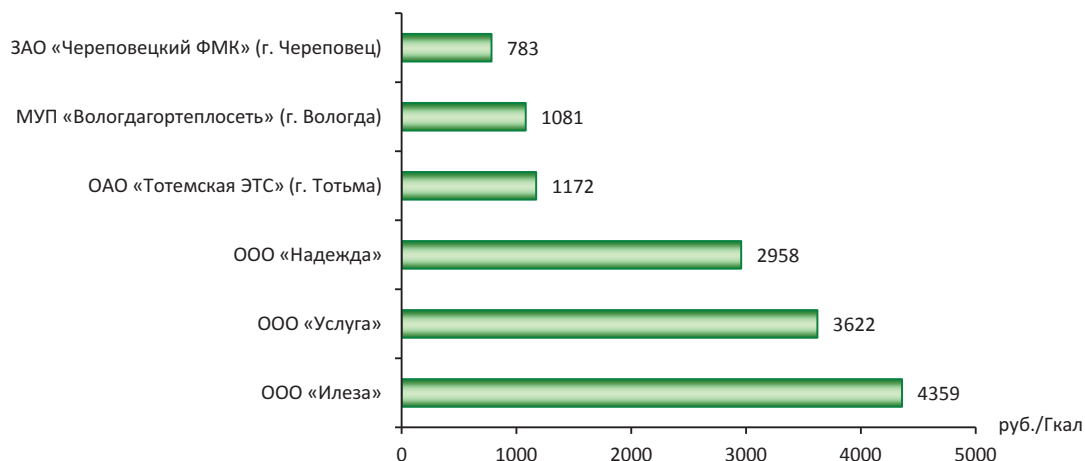


Рис. 5. Стоимость тепловой энергии для потребителей бюджетной сферы в 2012 году, руб./Гкал [7]

Очевидно, что в сложившихся условиях покрыть потребность ЖКХ сельских поселений в финансовых средствах исключительно за счёт конечного потребителя ввиду его низкой платёжеспособности не представляется возможным². Так, средняя заработная плата в Тарногском районе на начало 2012 года составляла 12550 руб. (60,5% от среднеобластного уровня), пенсия – 8207 руб. (96,4%). Дальнейший рост тарифов на услуги жилищно-коммунального хозяйства приведёт к резкому уменьшению собираемости платежей населения, задолженность которого только в течение 2008 – 2012 гг. увеличилась в 3,6 раза (с 531,7 до 1900 тыс. руб.).

В связи с дефицитом свободных финансовых средств в настоящее время ни на одном коммунальном предприятии Тарногского района не реализуются инвестиционные программы, а имеющиеся ресурсы могут покрыть расходы лишь на устранение аварийных си-

туаций и частичную замену ветхих сетей. В частности, в 2012 году ремонтный фонд ООО «Заречье» (Маркушевское сельское поселение) составлял всего 5,4 тыс. руб. (4,3% от общего объёма расходов предприятия), ООО «Надежда» (Верховское сельское поселение) – 70 тыс. руб. (3,8%) [7]. Очевидно, что за счёт данных средств провести полноценную реновацию систем коммунальной инфраструктуры не представляется возможным, а заёмное финансирование ввиду нестабильного состояния предприятий и их низкой инвестиционной привлекательности является недоступным.

Другим источником финансовых средств для обеспечения функционирования ЖКХ являются прямые бюджетные ассигнования. В соответствии с ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 10.07.2012 № 110-ФЗ) полномочия по обеспечению населения жилищно-коммунальными услугами возложены на поселенческий уровень. В связи с этим в 2006 – 2012 гг. расходы муниципальных образований Тарногского района на финансирование сферы ЖКХ выросли довольно существенно: в некоторых муниципалитетах в настоящее время они составляют около половины от общего объёма расходов местного бюджета (табл. 2). Наряду с этим

² Значительная часть населения, проживающего в данных муниципальных образованиях, – это люди пенсионного возраста с низким уровнем доходов (например, в Верховском сельском поселении их доля составляет 40,5% от общего числа жителей) [6]. Вместе с тем промышленный, аграрный секторы и другие сферы муниципального хозяйства по причине своей неразвитости в большинстве малых сельских поселений района не являются крупными потребителями жилищно-коммунальных услуг.

Таблица 2. Расходы местных бюджетов сельских поселений Тарногского района на жилищно-коммунальное хозяйство в 2006 – 2012 гг.

Сельское поселение	Единица измерения	Год							2012 г. к 2006 г., раз
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Спасское	тыс. руб.	162	417	240	120	954	781	955	5,9
	% в общем объёме расходов	3,9	10,1	4,3	1,9	15,3	12,8	16,0	+12,1
Верховское	тыс. руб.	н. д.	116	253	166	1477	298	247	-
	% в общем объёме расходов	н. д.	3,5	6,6	5,2	30,6	6,9	5,8	-
Заборское	тыс. руб.	160	449	453	1314	664	738	360	2,3
	% в общем объёме расходов	4,2	7,4	8,1	16,1	12,6	12,3	6,1	+1,9
Илезское	тыс. руб.	132	236	348	145	385	414	1543	11,7
	% в общем объёме расходов	3,4	5,1	7,3	3,6	9,5	8,4	25,1	+21,7
Маркушевское	тыс. руб.	113	176	134	168	374	962	893	7,9
	% в общем объёме расходов	4,1	4,1	3,3	2,9	8,1	19,2	15,0	+10,9
Тарногское	тыс. руб.	2213	4126	3561	5352	7232	8854	14040	6,3
	% в общем объёме расходов	14,9	19,2	21,3	26,9	28,4	30,3	41,5	+26,6

Источник: Официальный сайт Росстата [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/scripts/db_inet2/passport/munr.aspx?base=munst19

только около половины бюджетных средств направляются на прямые инвестиции, в то время как остальные – на покрытие высоких эксплуатационных расходов.

На основании проведённого анализа можно сделать вывод о том, что функционирование ЖКХ сельской местности характеризуется нарастанием негативных тенденций и имеет определённую специфику, требующую разработки адаптированных к ней мер государственной поддержки. К ключевым особенностям жилищно-коммунального хозяйства сельских территорий относятся:

- жилищный фонд представлен в основном индивидуальными жилыми домами с небольшой плотностью застройки;
- крайне высокий износ коммунальной инфраструктуры;
- широкое развитие получили индивидуальные системы коммунального жизнеобеспечения населения (объекты водоснабжения и теплоснабжения);
- узкая зона обслуживания организаций ЖКХ, большая рассредоточенность потребителей, что значительно повышает затраты на содержание коммунальных сетей и себестоимость предоставления жилищно-коммунальных услуг по сравнению с городской местностью;

- низкая платёжеспособность большинства населения и других потребителей услуг;

- технологическая отсталость коммунальных предприятий.

Очевидно, что такие муниципальные образования не являются привлекательным сегментом для частного бизнеса, а сельские территории не имеют возможностей для самостоятельного решения накопившихся проблем. В связи с этим государственная региональная политика должна предполагать существенную поддержку ЖКХ, ориентированную на повышение эффективности функционирования данной сферы муниципального хозяйства.

При этом основными направлениями деятельности региональных и местных органов власти, на наш взгляд, должны стать:

- разработка региональной программы поддержки жилищно-коммунального хозяйства сельских муниципальных образований; при этом ограниченные бюджетные средства должны быть ориентированы на обеспечение организациям коммунального комплекса доступа к долгосрочным ресурсам государственных институтов развития (в частности, Фонда содействия реформированию ЖКХ) и заёмному финансированию;

- стимулирование консолидации отрасли на основе создания региональных ассоциаций (объединений) водоканалов, теплоснабжающих организаций, из отчислений которых могут формироваться необходимые инвестиционные ресурсы для поддержки социально и экологически значимых, но плохо окупаемых проектов в сельской местности; в ассоциациях могут также участвовать кредитные организации, а формирование таких объединений создаст условия для снижения рисков и повышения инвестиционной привлекательности ЖКХ³;

- разработка и утверждение схем тепло-, газо-, водоснабжения и водоотведения сельских территорий с учётом потенциальных потребностей в коммунальных ресурсах и перспектив развития муниципалитета;

- полный переход на отпуск коммунальных ресурсов на основе приборов учёта, что позволит снизить непроизо-

дительные потери и создаст предпосылки для повышения эффективности деятельности коммунальных предприятий;

- стимулирование установки индивидуальных тепловых пунктов (как альтернативы муниципальным котельным), позволяющих эффективно регулировать объём потребляемой тепловой энергии;

- подготовка заявок и предоставление соответствующего софинансирования за счёт регионального и местных бюджетов для участия сельских поселений в федеральных целевых программах (например, ФЦП «Чистая вода»).

Реализация комплекса данных мероприятий позволит более эффективно использовать ограниченные финансовые ресурсы, оптимизировать территориально-производственную структуру жилищно-коммунального хозяйства сельских территорий и в целом повысить эффективность функционирования данной сферы муниципального хозяйства.

ЛИТЕРАТУРА

1. База данных показателей муниципальных образований [Электронный ресурс] / Федеральная служба государственной статистики. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst.htm>
2. Гутникова, Е.А. Местное самоуправление: итоги пятилетнего реформирования / Е.А. Гутникова // Проблемы развития территории. – 2011. – № 3 (55). – С. 31-39.
3. Информационная система мониторинга результативности деятельности органов власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс] / ГАС Управление. – Режим доступа: <http://www.gas-u.ru/scheme/link/show/22.htm>
4. Коммунальное хозяйство Вологодской области в 2012 году [Текст]: стат. бюллетень. – Вологда: Вологдастат, 2013. – 53 с.
5. Минрегионразвития разложило ЖКХ по полочкам [Электронный ресурс] / Некоммерческое партнёрство «Полимерные трубопроводные системы». – Режим доступа: <http://www.plastic-pipes.ru/press-tsentr/novosti/16-apr-2013-minregionrazvitiya-razlozhilo-zhkkh-po-polochkam>
6. Официальный сайт Администрации Верховского сельского поселения Тарногского муниципального района Вологодской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://verhovskoe.ru/information/our-district.html>
7. Официальный сайт Региональной энергетической комиссии Вологодской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://vologdarec.ru/1140?Rajon=19>

³ О мерах по повышению качества предоставления жилищно-коммунальных услуг [Текст]: доклад // Государственный совет Российской Федерации. – СПб., 2013. – 97 с.

8. Примин, О. Пути снижения потерь воды [Электронный ресурс] / О. Примин // Коммунальный комплекс России. – 2013. – № 4 (106).– Режим доступа: <http://www.gkhprofi.ru/news.php?id=748>
9. Районы и города Вологодской области. Социально-экономические показатели. 2000 – 2010 [Текст]: стат. сборник. – Вологда: Вологдастат, 2011. – 348 с.
10. Скрипник, О.Б. Реформирование регионального жилищно-коммунального комплекса: методология и практика [Текст] / О.Б. Скрипник. – М.: Финансы и статистика, 2013. – 288 с.
11. Социально-экономические проблемы локальных территорий [Текст]: монография / Т.В. Ускова, Н.В. Ворошилов, Е.А. Гутникова, С.А. Кожевников. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. – 196 с.
12. Староверова, Г.С. Оценка состояния среды обитания сельского населения региона [Текст] / Г.С. Староверова // Проблемы развития территории. – 2013. – № 3 (65). – С. 52-59.
13. Ускова, Т.В. Жилищно-коммунальное хозяйство муниципалитета: состояние, проблемы, тарифное регулирование: препринт [Текст] / Т.В. Ускова, А.С. Барабанов. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. – 88 с.
14. Housing and Communal Services Project [Electronic resource] / The World Bank. – Available at: <http://www.worldbank.org/projects/P079032/housing-communal-services-project?lang=ru&tab=overview>