УДК 338.46

Бобровская Н.И.

Российская государственная политика в области жилищно-коммунального хозяйства: теоретические аспекты проблемы

Статья посвящена исследованию сущности терминов и выявлению противоречий в трактовке современных законодательных документов по жилищно-коммунальному хозяйству.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство; жилищно-коммунальные услуги; ресурсы и услуги; «ресурсоснабжающие организации»; производитель и исполнитель услуг; нормативная база.

Политика, экономика и социальные процессы неразрывно связаны между собой. Значимость государства определяется максимальной концентрацией в его руках власти и ресурсов, позволяющих ему эффективно и решающим образом влиять на социальные изменения. «Несмотря на плюрализм и противоречивость социальных интересов, очевидно, что жизненно важные интересы личности, социальных групп и государства немногочисленны и вполне определяемы» [1, с. 106-107]. Важной задачей государственной политики является определение ее приоритетных направлений. Иногда о приоритетах заявляет общество или того требуют частые конфликтные ситуации, складывающиеся в той или иной сфере. Например, в последние годы одной из самых социально напряженных и конфликтогенных является сфера жилищно-коммунального хозяйства. Классическая ленинская формула: «…политика есть самое концентрированное выражение экономики...» [2, с. 278] раскрывает сущностную взаимозависимость между данными сферами деятельности. Показать свое преимущество над оппозиционными или проигравшими лидерство партиями новая власть может лишь единственно возможным способом – улучшить социальную обстановку в стране и поднять качество жизни населения в период своей деятельности. В то же время политика государственных структур в межвыборный период направлена на решение социальных и экономических противоречий, в основном, посредством совершенствования законодательной базы. В нормативно-правовых документах выражается политическая воля государственной власти. В России политический интерес всегда имел решающее значение, в том числе и в экономике. Политика обладает большой степенью самостоятельности и может влиять на все сферы деятельности в государстве.

В последние несколько лет напряженная ситуация в жилищно-коммунальном хозяйстве (ЖКХ) регулярно привлекает к себе внимание государственных структур. В Государственной думе активно обсуждаются и принимаются поправки к законам, регламентирующим его деятельность, руководство России и регионов занимаются его реформированием. Состояние системы ЖКХ настолько проблемно, что в оперативном режиме им занимается даже Президент.

На одном из недавних совещаний (04.02.2013 г. в Сочи) о мерах по улучшению качества предоставления жилищно-коммунальных услуг Президент РФ В.В. Путин обратил внимание участников на то, что год назад эту тему 47 % граждан считали для себя важнейшей, а в этом году – уже 54 %. Это говорит о том, что ситуация в сфере ЖКХ ухудшается. "Нам нужны не точечные, сиюминутные меры и латание дыр, а долгосрочные системные решения", – подчеркнул он [3].

Очень слабой В. Путин назвал ситуацию и с нормативной базой: «Нормативная база находится в крайне неудовлетворительном состоянии" [3].

Заметим, что в любой сфере деятельности роль нормативной базы является фундаментальной. На неё опирается вся система управления, учета, анализа, а также разработка перспектив дальнейшей деятельности.

Следовательно, при определённом политическом замысле (а ЖКХ высоко политизированная сфера), используя (или изменяя) терминологию и её содержание, можно внести хаос и неразбериху в организацию и управление отдельно взятой сферой производства или обслуживания.

Так, например, на рубеже XX–XXI вв. в процессе реформирования жилищно-коммунального хозяйства России появились до сих пор не известные ни в одной классификации понятия «коммунальные ресурсы», «ресурсоснабжающие организации»; ушло понятие «коммунальные предприятия»; появился термин «предоставление услуг»; вопреки научной логике в правовых документах разделены производитель и исполнитель услуг и т.п.

Данные новшества вызвали незамедлительную негативную реакцию специалистов и учёных, работающих в сфере ЖКХ [4, с. 56-59], [5, с. 41-43].

В настоящей статье в рамках нашего исследования представляется необходимым внести некоторую ясность в терминологию. Для чего мы рассмотрим сущность таких понятий, как ресурсы и услуга, а также эффект от их обновленного содержания в законодательно-нормативных актах жилищно-коммунального хозяйства.

Важной темой политэкономии является исследование процессов производства, распределения, обмена и потребления материальных благ и услуг в условиях ограниченных ресурсов. До тех пор, пока блага имеются в наличии, можно говорить об особенностях экономических отношений в той или иной сфере, отрасли или обществе в целом. Но как только в обществе начинает не хватать благ первой необходимости, точнее, благ прямого жизнеобеспечения человека, тогда экономические проблемы и противоречия довольно быстро превращаются в социально-политические. А жилищно-коммунальное

хозяйство со своими жилищно-коммунальными услугами как раз и относится к сфере жизнеобеспечения.

В последние годы в процессе реформирования ЖКХ в законодательных и нормативных актах появились понятия, настолько не соответствующие определяемому объекту, что появляется необходимость их уточнения. Например, ресурсы отождествляются с услугами; образовались «ресурсоснабжающие организации»; в методиках расчёта показатели стоимости потребляемые человеком (и только человеком) жилищно-коммунальные услуги оказались привязанными к квадратным метрам обладаемого им общедомового имущества; в расчётах оплаты услуг нивелирован такой активный субъект процесса потребления, как человек и т.д. От него осталась только его обезличенная обязанность плательщика.

Сделаем попытку исследовать основные противоречия в данной сфере.

В процессе своей жизнедеятельности людям свойственны как биологически, так и социально обусловленные потребности: приобретение пищи, одежды, жилья, множества товаров и услуг, которые для нас доступны в соответствии с нашими возможностями. От природы люди наделены определенными индивидуальными способностями и окружены множеством материальных благ – природных и произведенных. Но для того, чтобы создать материальные и нематериальные блага, в процессе производства необходимо задействовать ресурсы. Для этого люди используют имеющиеся природные, людские, материальные, а в последнее время и нематериальные ресурсы: землю и минеральные богатства, рабочую силу и управленческие способности, результаты интеллектуальной деятельности людей – нематериальные активы – для производства товаров и услуг, удовлетворяющих наши материальные потребности в обеспечении питания, одежды, связи, определенных жизненных условий.

Именно эту воспроизводственную деятельность, осуществляемую в рамках организованного механизма, можно назвать экономической системой. В то же время, если в этой системе выделить стадию и сферу потребления, то в ней яснее проявляются черты общественного, социально-политического характера.

Особой частью данной сферы, занимающейся каждодневным обеспечением условий жизни людей (жизнеобеспечением), является жилищно-коммунальное хозяйство. Для начала рассмотрим, что же означает термин «коммуна».

Слово «коммуна» (франц. commune, от лат. communis – общий) во Франции, Италии, Бельгии и некоторых других государствах обозначает поселение городского или сельского типа, образующее низшую административную единицу. Присутствие корня термина ”коммуна” в проявлении его значения как административной единицы в названии жилищно-коммунальных услуг крайне важно. Поскольку жилищно-коммунальные услуги относятся к жизнеобеспечивающим, то именно словом «коммунальные» (услуги) подчеркивается привязанность организаций, обслуживающих население, к определенной территории, к

их подчинению (прямому или косвенному) органам административной власти, находящейся на этой же территории.

В большинстве европейских стран коммунальными структурами управляет общественная власть под строгим контролем главного правительства: выборный муниципальный совет управляет и организует деятельность коммунальных служб. К коммунальным структурам относятся образование, здравоохранение, водоснабжение, водоотведение, городской транспорт и т. д. Исполнительным органом муниципального совета является мэр, который назначается правительством или избирается муниципальным советом. Одновременно мэр является государственным чиновником, т. е. представляет интересы центрального правительства. Оно же (правительство) и обеспечивает непрерывный контроль деятельности и муниципального совета и мэра. Ему дано право даже отменять решение органов управления коммуны, утверждать наиболее важные из них, а также смещать мэра и распускать муниципальный совет. Таким образом, власть муниципального совета распространяется на всю административную территорию коммуны.

Поэтому можно считать, что коммунальные услуги – это предоставляемые муниципальными предприятиями органов городского (поселкового) хозяйства гражданам средства жилищного благоустройства (водопровод, канализацию, тепловую энергию, горячее водоснабжение и т. д.).

Как видим, в западных странах коммунальные услуги сохраняют свою сущность и коммунальные предприятия не снабжают население «ресурсами».

Используемые при производстве товаров и услуг ресурсы включают большой круг объектов: землю и полезные ископаемые, бесчисленные виды труда, производственные строения, различное оборудование, инструменты, машины, используемые в производстве промышленных товаров и сельскохозяйственной продукции, а также средства транспорта и связи.

Классифицируем перечисленные ресурсы по видам следующим образом:

1) земля;
2) капитал (инвестиционные ресурсы);
3) человеческий капитал;
4) предпринимательская способность;
5) нематериальные активы, включающие информационные ресурсы;
6) время.

Кратко охарактеризуем их виды.

Земля – к данному понятию относятся все ”дарованные блага природы”, которые применимы в производственном процессе. В эту широкую категорию входят такие ресурсы, как пахотные земли, леса, месторождения минералов, нефти и газа, водные ресурсы [6, с. 37].

Капитал (инвестиционные ресурсы) охватывает все произведенные человеком средства производства (инструменты, машины, оборудование, складские помещения, транспортные средства и т. д.), используемые в произ-

водстве товаров и услуг и доставке их к конечному потребителю (это положение очень важно учитывать). Процесс производства и накопления этих средств производства называют инвестированием.

Здесь важно отметить два момента: во-первых, инвестиционные товары (средства производства) отличаются от потребительских товаров тем, что последние удовлетворяют людские потребности непосредственно и в процессе потребления выходят из сферы оборота, тогда как первые делают это косвенно, обеспечивая производство потребительских товаров.

Во-вторых, термин ”капитал” не подразумевает деньги, которые, в соответствии со своими функциями и назначением ничего не производят.

Человеческий капитал – это интеллект, здоровье, знания, качественный и производительный труд и качество жизни [7].

Понятие ”труд” вмещает в себя все физические и умственные способности людей, применяемые в производстве товаров и услуг, за исключением особого вида человеческого таланта – предпринимательской способности. В рыночной экономике этот талант играет особую роль:

1) предприниматель берет на себя инициативу соединения необходимых ресурсов в единый процесс производства товара или услуги;

2) предприниматель берет на себя ответственность непрерывного принятия решений в процессе ведения бизнеса в постоянно изменяющейся внутренней и внешней среде;

3) предприниматель принимает на себя инновационные риски;

4) предприниматель – это человек, работающий в постоянной рисковой среде: в любое время может получить прибыль или убытки, и тогда как следствие – банкротство.

Как видим, предприниматель рискует не только своим временем, трудом и деловой репутацией, но и вложенными средствами – своими собственными и своих компаньонов или акционеров [8, с. 38].

Что касается нематериальных активов, то в последние десятилетия они набирают все больший удельный вес в процессе производственной деятельности, а также в самоё стоимости организации при её оценке.

Время представляется очень важным ресурсом и играет во многом решающую роль: на определенное время заключаются трудовые договоры; коммерческие договоры имеют свои сроки исполнения; любой параметр планирования, анализа эффективности деятельности рассчитывается в рамках определенного периода времени и т. д.

Время как ресурс более всего учитывается как временной ограничитель оценки эффективности хозяйственной деятельности, хотя в кризисных ситуациях оно играет решающую роль в достижении целей руководства организации.

В приведенной классификации «коммунальные ресурсы» не наблюдаются. Также не найдено их определение и в других научных источниках. Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что производственные организации приобретают различные виды экономических ресурсов для про-

изводства определенных видов продукции и оказания услуг с целью ведения своей хозяйственной деятельности и получения дохода.

Полный цикл воспроизводства общественных благ включает процессы производства, распределения, обмена и потребления товаров и услуг. Чтобы лучше разобраться, что есть ресурсы, а что – услуга, определим кратко стадии воспроизводства.

Производство – это процесс создания товаров и оказания услуг, которые выступают исходным пунктом экономической деятельности. При этом единовременно происходит производственное потребление необходимых материальных и нематериальных ресурсов.

Распределение – фаза воспроизводства, где происходит распределение, во-первых, продуктов общественного производства, во-вторых, ресурсов или факторов производства.

Обмен означает обмен деятельностью между людьми и обмен продуктами труда.

Потребление – пользование продукта в процессе удовлетворения потребностей, заключительная фаза воспроизводства. Различают производственное (производительное) и личное потребление. В этом смысле потребление есть своеобразное отрицательное производство. При первом потребляются средства производства и рабочая сила, в результате чего создаются продукты труда. В процессе личного потребления происходит уменьшение или разрушение полезностей потребляемых продуктов и услуг. Потребительские товары – это товары бытового назначения, необходимые для удовлетворения личных бытовых потребностей человека. Человек, использующий такие товары, является потребителем.

Товары становятся потребительскими, когда они попадают в сферу сначала обмена, а затем и потребления. Для человека-потребителя сфера обмена – это, как правило, торговля или сфера услуг, например, жилищно-коммунальных. После самого процесса обмена (деньги на товар или услугу) со стороны потребителя и товар и услуга потребляются и выходят из воспроизводственного цикла.

Рассмотрим бытовое назначение потребительских товаров и услуг, определив понятие быта. Быт – часть физической и социальной жизни человека, включающая удовлетворение материальных и духовных потребностей (в пище, одежде, жилье, поддержание физического здоровья, сохранении семьи и продолжении рода).

Что касается жилищно-коммунальных услуг, то они требуются людям ежедневно, практически постоянно. Данные услуги относятся к насущным физиологическим потребностям.

В итоге мы видим, что товары и услуги могут потребляться только людьми и никакими другими субъектами, тем более неодушевлённым имуществом. Одновременно и ресурсы не могут обращаться в потребительской сфере, так как это противоречит самой сути потребления. Это будет уже не сфера потребления, а сфера производства, и деятельность человека будет но-

сить производственный характер. Однако человек в своей квартире в процессе потребительской деятельности ничего, кроме физиологических и бытовых отходов (мусора), не производит: это упаковки продуктов, очистки овощей и фруктов, непригодные вещи и т.д.

Приведём для сферы потребления следующее определение термина «потребление». «Потребление – это род человеческой деятельности, направленный на удовлетворение потребностей человека» [9].

Средства, с помощью которых удовлетворяются потребности, называются благами. Большая часть благ ограничена и относится к экономическим благам.

Экономические блага – это средства, необходимые для удовлетворения потребностей людей и имеющиеся в распоряжении общества в ограниченном количестве. Для создания экономических благ необходимы вышеупомянутые ресурсы.

Дадим общие определения удовлетворяющим потребности человека товару и услуге.

Товар – продукт труда, произведенный для продажи на рынке. Признаки товара: должен быть предназначен для обмена, т. е. обладает стоимостью – овеществленным в товаре трудом товаропроизводителя; должен удовлетворять потребность человека, т. е. обладает потребительной стоимостью; должен обладать способностью обмениваться на другой товар, т.е. обладает меновой стоимостью, его можно перепродать и складировать.

Услуга – результат полезной деятельности предприятий (организаций) и отдельных лиц, направленной на удовлетворение определенных потребностей населения и общества [10].

То есть услуга может производиться организацией или индивидуальным предпринимателем. Далее процитируем определения услуги по стандартам и некоторых авторов, исследовавших данный вид деятельности.

1. В определении К. Маркса услуга характеризуется как «потребительная стоимость, воплощенная и в товаре, и в виде «чистых» услуг, не получающих в виде вещи самостоятельного бытия отдельно от исполнителя».

2. Международный стандарт ИСО 9004-2 дает следующее определение услуги: «Услуга – результат взаимодействия поставщика и заказчика и внутренней деятельности поставщика по удовлетворению потребностей заказчика».

3. Межгосударственный стандарт ГОСТ Р 50646-94 «Услуги населению» – услуга: результат непосредственного взаимодействия исполнителя и потребителя, а также собственной деятельности исполнителя по удовлетворению потребности потребителя.

4. А.П. Челенков: «Услуга – это согласованный процесс взаимодействия двух или более субъектов рынка, когда одни субъекты воздействуют на других в целях создания, расширения или воспроизводства возможностей последних в получении фундаментальной пользы (благ)».

5. Е.В. Песоцкая: «...услуга полезна не как вещь, а как деятельность».

6. В. Семенов, О. Васильева: «Услуга – специфический товар, представляющий собой последовательность процессов взаимодействия системы производителя и системы потребителя в удовлетворении фундаментальной пользы, существующей и имеющей потребительскую стоимость только при неразрывной связи этих систем».

7. К. Гренроос (C. Gronroos): «Услуга – процесс, включающий серию (или несколько) неосязаемых действий, которые по необходимости происходят при взаимодействии между покупателями и обслуживающим персоналом, физическими ресурсами, системами предприятия-поставщика услуг».

8. Американская маркетинговая ассоциация (AMA): «Услуга – это деятельность, выгоды или удовлетворение, которые продаются отдельно или предлагаются вместе с продажей»

Анализируя вышеприведённые определения, сформулируем собственное: «Услуга – это продукт труда или процесс производства её исполнителем с целью удовлетворения личных потребностей населения или производственных нужд организаций (потребителей), оказываемая потребителю непосредственно или с использованием системы коммуникаций».

У товаров и работ этапы производства, реализации и потребления разделены во времени. Что касается услуги, то все этапы её производства, продажи и потребления происходят одновременно. Складирование и накопление услуг при этом невозможно.

Разберём, например, услугу холодного водоснабжения.

Организация, производящая подачу холодной воды потребителям, непрерывно черпает воду из природного источника, очищает её и поставляет по трубам потребителям. Она воду не складирует – в накопительных резервуарах вода находится в постоянном движении к потребителям. Одновременно потребитель в жилом помещении (или на производстве) открывает водопроводный кран, вода течёт, счётчик воды начинает отсчитывать количество её потребления. В этот момент у потребителя возникают финансовые обязательства перед организацией по оплате объёма услуги холодного водоснабжения, измеряемая количеством потреблённой воды в кубических метрах.

То есть исполнитель и потребитель взаимодействуют по поводу одновременного оказания и потребления услуги.

Можно привести аналогичные взаимодействия исполнителя и потребителя услуг сторон и по другим услугам.

Отсюда следует вывод:

1) услуги невозможно накапливать, а затем продавать;

2) производитель и исполнитель услуги существуют в одном лице;

3) производитель (исполнитель) оказывает услугу целенаправленно потребителю непосредственно или посредством коммуникаций.

Что касается законодательства по жилищно-коммунальным услугам, то в нем распределение функций производителей (поставщиков) и исполнителей услуг четко не определено, более того, в некоторых положениях они перепутаны.

Так, в п. 4 ст. 154 Жилищного кодекса Российской Федерации холодное, горячее водоснабжение, водоотведение, электроснабжение, газоснабжение и отопление определены как коммунальные услуги. Казалось бы, из этого следует, что их поставляют коммунальные предприятия.

Однако в п. 1 ст. 135 Жилищным кодексом РФ функция «предоставления коммунальных услуг» приписана товариществу собственников жилья (ТСЖ). Но данную функцию можно отнести к ТСЖ лишь в том случае, когда в доме имеются бойлерные установки, и только по отоплению и горячему водоснабжению. В общем случае ТСЖ лишь заключают договоры от имени собственников жилья с поставщиками коммунальных услуг и обеспечивают исправность внутридомовых коммуникационных сетей, по которым от производителей (исполнителей) к потребителям поступают жилищно-коммунальные услуги, но все-таки, не ресурсы.

Таким образом, мы выяснили: ресурсы и услуги – это разные категории; производитель и исполнитель услуг представляется в одном лице; «ресурсоснабжающие организации» в сфере ЖКХ – довольно бессодержательное понятие, внедрённое в законодательный документ неизвестным автором. Также нами выявлены противоречия в определениях содержания коммунальных услуг и их исполнителей в разных статьях Жилищного кодекса Российской Федерации (в ред. Федеральных законов … от 04.06.2011 г. №123-ФЗ).

В итоге мы пришли к выводу, что нормативно-правовые акты жилищно-коммунального хозяйства необходимо привести в соответствие социальным реалиям (политическим, экономическим и иным). Наведение порядка в терминологии и нормативной базе ЖКХ позволит снизить социальную напряженность среди населения и устранить причину возникновения конфликтов в социальной среде. И это является важной задачей в области приоритетных направлений государственной политики.

Более подробное исследование нормативной терминологии ЖКХ предполагается провести в наших следующих публикациях.

Литература

1. Понеделков А.В., Кузина С.И. Система внешних и внутренних угроз национальной безопасности России // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2011. № 3. С. 106-107.

2. Ленин В. И. Полное собр. соч. 5-е изд. Т. 42. С. 278.

3. Совещание 04.02.2013 г. в Сочи. http://www.rg.ru/2013/02/04/putin-zhkh-site.html

4. Что такое «коммунальные ресурсы»? Об одном изобретении авторов постановления № 307 // Председатель ТСЖ. 2008. № 2. С. 56-59.

5. Фельдман И. Устранить все актуальные ошибки Постановления № 307 // Председатель ТСЖ. 2009. № 8. С. 41-43.

6. Макконелл К.Р., Брю С.А. Экономикс: Принципы, проблемы и политика. В 2 т. / Пер. с англ. Т. 1. Баку: Изд-во ”Азербайджан”, 1992. С. 37, 38.

7. Корчагин Ю.А. Широкое понятие человеческого капитала. Воронеж: ЦИРЭ, 2009. Интернет-ресурс. Режим доступа: http://ru.wikipedia.org/wiki/, свободный.

8. Сахонько Е. Общественные отношения в сфере потребления и их роль в кризисных процессах на территории СССР. Интернет-ресурс. http://komsomol.narod.ru/knowledge/consumption.htm, свободный.

9. Экономика. http://www.terver.ru/socialstudies/ekonomika.php, свободный.

10. Цит. по: Кулибанова В.В. Маркетинг сервисных услуг. СПб.: «Вектор», 2006. С. 14-15. http://www.treko.ru/show_dict_1277, свободный.

УДК 338.2

Шхагошев Р.В., Узденов А. Д.

Особенности управления социально-экономическим развитием региона в посткризисных условиях

В статье рассматриваются основные подходы к управлению социально-экономическим развитием, обосновывается необходимость перехода к прогнозно-адаптивной системе управления развитием. Определены основные направления антикризисного управления социально-экономическим развитием региона.

Ключевые слова: регион, кризис, управление, развитие.

Сегодняшнее положение России и отдельных регионов является не только следствием мирового кризиса, но и следствием внутреннего кризиса, который привел к утрате экономикой таких характеристик, как динамизм, устойчивость и сбалансированность. Задачи антикризисного управления социально-экономическим развитием России в настоящее время определяются многими факторами, как внешними (мировыми), так и внутрироссийскими, в частности значительным повышением роли регионов в проведении социально-экономической политики государства. При этом следует отметить, что региональный фактор выступает уже как один из ведущих, обусловливая многие процессы в российской экономике.

Региональный уровень управления социально-экономической системой обладает своей спецификой по сравнению с другими хозяйствующими образованиями. Так, при сравнении с макро- и микроэкономическими системами обеспечение региональной стабильности должно обладать большей гармоничностью и гибкостью: здесь должны быть максимально синтезированы административные и экономические методы управления, что предопределяет выделение региона в качестве особого объекта исследования проблем стабилизации экономического развития. При этом в современных условиях