УДК 332.8:369.011.4(571.6)

Ярославцева Татьяна Александровна – д-р ист. наук, профессор кафедры государственного и муниципального управленияДальневосточного института управления – филиала РАНХиГС (г. Хабаровск). *E-mail:mu322@mail.ru*

Т.А. Ярославцева
T.A. Yaroslavtseva

Современные проблемы в сфере жилищно-коммунального хозяйства и качество жизни дальневосточного социума

Уровень и качество жизни населения являются важнейшими критериями оценки эффективности социально-экономической политики государства. Уровень и качество жизни населения на Дальнем Востоке мы предлагаем рассматривать через систему жизнеобеспечения, функционирующую в определенной социально-экономической среде и взаимодействующую с системой хозяйствования государства в жилищно-коммунальной сфере. Оценить эффективность государственной политики в жилищно-коммунальной сфере можно с точки зрения функционирования социального организационно-управленческого механизма в части предоставления льгот, пособий, субсидий. Под общим социальным эффектом может пониматься не только уровень удовлетворения потребности в жилье, но и частные показатели: объем вводимого жилья; объем привлекаемых средств; доли населения, имевшие возможность решить свои жилищные проблемы самостоятельно.

Problems in the sphere of housing and communal services and their influence on the quality of life of the Far-Eastern society

The level and quality of life of the population are the most important criteria for evaluation of the efficiency of social and economic policy of the state. In the Far East we suggest to consider the level and quality of life of the population through the life support system functioning in a certain social and economic environment and interacting with the system of managing of the state in the housing-and-municipal sphere. It is possible to evaluate efficiency of the state policy in the housing-and-municipal sphere from the point of view of functioning of the social organizational and managerial mechanism regarding provision of the privileges, benefits, subsidies. Not only the level of satisfaction of need for housing, but also the private indicators can be understood as a cumulative social effect: amount of the entered housing; amount of the raised funds; the population shares which had an opportunity to solve the housing problems independently.

Ключевые слова: *развитие Дальнего Востока, качество жизни, система жизнеобеспечения (ЖКХ), миграция населения региона.*

Keywords: *development of the Far East, quality of life, life support system (housing and public utilities), migration of the population in the region.*

> ***«****Мы должны быть сильны на нашем Дальнем Востоке не для борьбы, а для прикрытия нашей национальной культурной работы, которая является и исторической миссией****», –*** П.А.Столыпин[1]**.**

Дальний Восток – крупнейший по территории район страны – 6,2 млн. км^2 (36,4% территории Российской Федерации). Численность населения по состоянию на 1 января 2016 г. –6 млн. 194 тыс. 969 чел. (справка: 1993 г. – 8,032 млн. чел.) Население многонациональное, малочисленное, средняя плотность – чуть более 1 чел/км^2. Население в основном сосредоточено в благоприятной южной части региона, вдоль Транссибирской магистрали. Уровень урбанизации составляет 76% – это один из самых высоких уровней в России. Крупные дальневосточные города: Хабаровск, Владивосток, Магадан, Петропавловск-Камчатский.

В годы советской власти на Дальнем Востоке возникло 318 городских поселений, в том числе 47 городов и 4674сельских населенных пункта. В СССР в городах преобладала обрабатывающая промышленность, энергетика, были развиты учреждения управления, науки, образования, культурно-бытового обслуживания. В сельской местности действовали крупные машинные хозяйства на базе использования мощной техники, центры производства по переработке сельскохозяйственной продукции, лесопромышленные, промысловые, транспортные. Разрастались поселки геологических партий, пункты гидрометслужбы, что позволяло обеспечить условия жизни, приближенные к городским.

Оценить эффективность государственной политики в жилищно-коммунальной сфере можно с точки зрения функционирования социального организационно-управленческого механизма в части предоставления льгот, пособий, субсидий. Под общим социальным эффектом может пониматься не только уровень удовлетворения потребности в жилье, но и частные показатели: объем вводимого жилья; объем привлекаемых средств; доли населения, имевшие возможность решить свои жилищные проблемы самостоятельно.

За длительную историю освоения и развития региона можно выделить несколько сменявших друг друга моделей жизнеобеспечения населения, определявших стратегию и тактику хозяйствования государства в жилищно-коммунальной сфере, в том числе, направленных на повышение благосостояния дальневосточников. Как справедливо отмечал В.З. Черняк, жилье следует рассматривать как «*часть общей системы развития территорий, где создается не просто квартира или дом, а образ жизни*» [2].

Однако «жилищный вопрос» традиционно рассматривался в совокупности проблем, относящихся к неудовлетворительным условиям жизни населения.

Формирование системы жизнеустройства на Дальнем Востоке являлось одним из условий выживания человека, именно поэтому содержание экономических и политических институтов российского государства определялось задачами охраны, сохранения и использования коммунально-технологической среды.«*Край этот не есть загадка: в нем живут*», – произнес П.А. Столыпин31 марта 1908 г.на заседании III Государственной думы, выступая перед депутатами по вопросу о необходимости строительства Амурской железной дороги, о стратегическом значении русского Дальнего Востока для России. Столыпин отмечал, что «… *при наличии государства, густонаселенного, соседнего нам, эта окраина не останется пустынной. В нее прососется чужестранец*»[1].С целью формирования постоянного населения в регионе до 1917 г. активно осуществлялась переселенческая политика, составной частью которой была государственная поддержка переселенцам. В частности, жилищное строительство было выведено из налогообложения. Освобождались от налогообложения при определенных условиях отдельные группы налогоплательщиков (религиозные объединения, общественные организации инвалидов, музеи, библиотеки, богадельни), которые участвовали в создании социальной инфраструктуры. Льготы предоставлялись также на ведение хозяйства владельцам социально значимых объектов (бань, прачечных и др.). В результате на Дальнем Востоке быстро росло число объектов жилищной и коммунальной инфраструктуры, создавались благоприятные условия для жизнеобеспечения и жизнедеятельности местного населения и переселенцев.

Дальний Восток России занимал особое место и в планах советского руководства. Частично они были озвучены председателем ЦИК СССР и ВЦИК СССР М.И. Калининым в докладе на первом краевом съезде Советов (1926 г.): «… *мощное и всестороннее развитие хозяйства и культуры Дальневосточного края имеет громадное не только экономическое, но и политическое значение*»[3].

Индустриализация требовала уже не сотни, а тысячи рабочих рук. Привлечение населения в трудодефицитные восточные районы страны путем формирования у граждан экономических интересов к переезду на новое место жительства давало самые высокие темпы прироста населения среди экономических районов России. Дальний Восток многие годы имел значительный прирост населения. Динамику населения можно представить по данным переписей 1926, 1939, 1959, 1970, 1979, 1989 гг. (рис. 1).

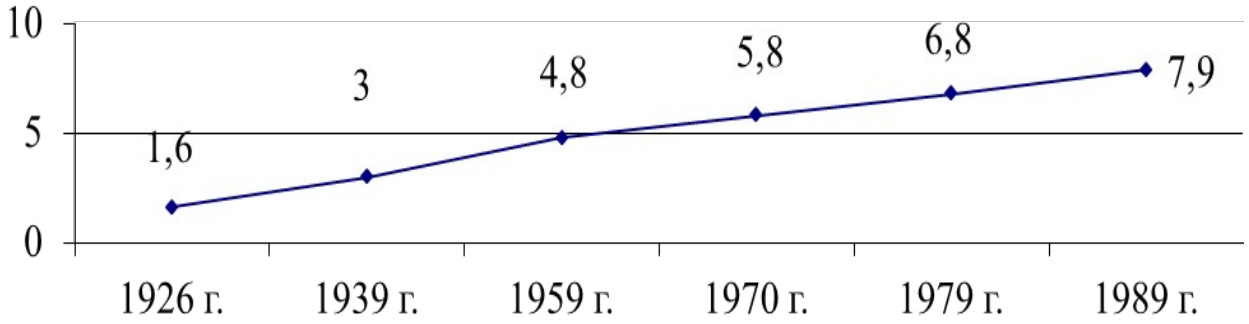


Рис. 1. Численность населения Дальнего Востока (млн. чел.) [4]

Льготы, которые привлекали на дальневосточную окраину России людей, выполняли свою роль, но, чтобы переселенцы остались на постоянное проживание, требовалось развивать социальную и жилищно-коммунальную инфраструктуру.Приоритетным направлением было определено жилищное строительство,что послужило сдерживающим фактором оттока населения.

Особое значение придавалось жилищно-бытовому строительству. Только в 1985 г. ввод жилой площади в эксплуатацию составил 3190 тыс. м^2, в том числе по областям: Еврейской – 145тыс. м^2, увеличив норму жилой площади до 13,5 м^2 на одного человека (13,9 м^2 для городского жителя); Камчатской – 224/11,3; Магаданской – 190/12 (12,2); Амурской – 481/12,3 (14,3); Сахалинской – 353/14,1 (13); в Приморском – 939/13,2 (13,4) и в Хабаровском – 791/13,5 (14,2)краях; Чукотском автономном округе – 67/10,9.За 12-ю пятилетку на Дальнем Востоке планировалось построить 22,7 млн. м^2 жилой площади [5]. Однако выполнить запланированное не удалось. Уже с конца 1980-х гг. началось снижение ввода в эксплуатацию жилого фонда, в 1990 г. – 3124 тыс.м^2, в 1992 г – 1732 тыс. м^2, т. е. за два года произошло сокращение объемов возведения жилищного фонда более чем на 55%. Основной причиной невыполнения плана жилищного строительства явился резкий спад финансового обеспечения строительной отрасли.Средняя по стране норма жилой площади на одного оставалась недосягаемой для большинства дальневосточников. Если в РСФСР в 1992 г. она равнялась 16,8 м^2, то в районах Дальнего Востока от 13,8 до 15,6 м^2 Исключение составляли Магаданская область – 17,1 (17,4) и Чукотский округ – 16,8 м^2 [6].

За период с 1990 – 1995 гг. была разрушена создаваемая десятилетиями система жизнеобеспечения населения Дальнего Востока. Нерешенность жилищных проблеми снижение внимания Центра к нуждам дальневосточников привели к ускорению оттокарусскоязычного населения из региона.С начала перехода к рыночным отношениям в 1991 – 1992 гг. впервые на Дальнем Востоке было зарегистрировано снижение общей численности населения. Численность горожан из-за миграционного оттока уменьшилась на 0,1 млн. чел., но уже в 1993 г. – на 245,8 тыс. чел.Потеряв надежду на решение жилищных проблем, дальневосточники начали покидать регион. За период с 1990 по 1992 гг. с Дальнего Востока выехали 124,3 тыс. чел. (1,76%), из них городского населения – 2,76 тыс. чел. (2,22%), в том числе, соответственно, из областей (тыс. чел.): Еврейской – 0,8 (0,7%);

Камчатской – 16,3 (12,3%); Магаданской – 53,5 (45%); Сахалинской – 3,6 (3,3%); Амурской – 11,2 (30,9%); из Хабаровского края – 9,5 (8,8%); из Чукотского округа – 29,4 (22%). Вместе с тем, за счет переезда населения из северо-восточных районов Дальнего Востока население Приморского края увеличилось на 2,1 тыс. чел. (с 2297,3 до 2299,4) [7].

Интенсивный отток населения, особенно из северных территорий региона, был обусловлен тем, что установленные государством льготы и надбавки к заработной плате в условиях галопирующей инфляции потеряли стимулирующую роль и перестали обеспечивать достойный уровень жизни.

Жизнь семьи, общества, страны требует особой деятельности по жизнеустройству каждого человека, в которой неразрывно связаны два разных вида – создание и сохранение объектов ЖКХ. Каждый вид деятельности в жилищно-коммунальной сфере по-разному осмысливаются и организуются. Старение жилищного фонда, быстрый переход его в категорию ветхого и аварийного ставит под угрозу даже физическую безопасность многих жителей России. Согласно общепринятой норме, износ каменных строений достигает 70% через 40 лет, а полный износ – через 59 лет. Почти 40% россиян проживают в домах, построенных до 1970-го г., то есть этим домам по 40 – 50 и более лет. Не менее четверти этих домов относятся к ветхому и аварийному жилому фонду (почти 200 млн. $м^2$ жилья). Большая часть россиян живёт в домах 1970 – 1990 гг. постройки.

ЖКХ с конца 1980-х гг. на глазах всего общества постепенно деградировало», но все внимание было направлено лишь на позитивное развитие, связанное со строительством нового жилья, поэтому система хозяйствования в жилищно-коммунальной сфере стала критической социальной проблемой в России.

Состояние ЖКХ является одним из основных показателей уровня жизни населения, и власти следует стремиться к выравниванию его на всей территории страны [8]. Уровень жизни населения отдельных регионов таких, как Дальний Восток, может быть повышен за счет государственной поддержки ЖКХ, что позволит поднять жилищно-коммунальное обслуживание населения отдаленных от административного центра территорий и преодолеть кризисное состояние хозяйствующих субъектов в жилищно-коммунальной сфере.

Рассматривая современное состояние регионального хозяйства Дальнего Востока, национальный состав и демографические проблемы проживающего местного населения, особенно актуально вспомнить предупреждение П.А. Столыпина: «*Если мы будем спать летаргическим сном, то край этот будет пропитан чужими соками и, когда мы проснемся, может быть, он окажется русским только по названию*»[1].В последнее десятилетие в регионе особенно заметно прибавилось число граждан КНР и бывших республик СССР.

Государственная политика по созданию условий для жизнеобеспечения населения и его жизнедеятельности в стране, в том числе в регионах, является социальной конкретикой, поэтому оправданно рассматривается как

часть социальной политики и как механизм социальной стабилизации общества, в которой ЖКХ представляет сложный системный инструмент решения задач социального значения.Нигде в стране не обнаруживается такого разрыва между потенциалом развития и степенью его реализации, как на территории Дальнего Востока, и нигде не существует такой зависимости ЖКХ от саморазвития макрорегиона от политики «федерального центра».

Для обеспечения безопасности дальневосточных рубежей России, улучшения системы жизнеобеспечения дальневосточников вновь требуется комплексное решение проблем в жилищно-коммунальной сфере и трансформация системы управления ЖКХ.

Приватизация жилья привела к появлению *собственников жилых помещений без юридического закрепления долей общего имущества* в МКД и созданию управленческих структур в системе муниципального и *частного хозяйствования*. Однако сохранилось нормирование и тарификация услуг ЖКХ.Преобразования привели не только к ликвидации советской модели ЖКХ, но и резкому ухудшению жилищно-бытового положения населения.

Провозгласив в марте 2001 г. «*Стратегию развития жилищной и коммунальной сфер на современном этапе*» и Федеральную целевую программу «*Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации*», руководство страны так и не смогло добиться существенных успехов.Для того, чтобы обеспечить население общественными благами, требуется не только соответствующая социально-экономическая политика, но и бескризисное состояние ЖКХ.

Базовой проблемой ЖКХявляется *нарушение естественного цикла воспроизводства инфраструктуры,* состояние которой оценивается как «коммунальная катастрофа»: аварийное состояние жилищного фонда и объектов коммунальной инфраструктуры.

Трансформация государственной политики в жилищно-коммунальной сфере с 2001 г. положила начало формированию новой современной модели ЖКХ в условиях возврата к различным видам собственности и к рыночным отношениям.Однако *недостаточная координация* действий со стороны государственных органов и местного самоуправления в решении проблем отрасли не позволяетрешать накопившиеся и постсоветские проблемы.

В современных условиях финансирования, когда потребителями и бюджетами всех уровней оплачивается деятельность хозяйствующих субъектов практически бесконтрольно,*не создана эффективная система управления объектами ЖКХ и контроля за ними*. В результате: завышенные тарифы на услуги, необоснованные льготы населению, недостатки в организации управленческой структуры.

Создает проблему и *неурегулированность экономических отношенийв формировании цен и тарифов на энерго-водо-теплоресурсы*. В частности, нестабильная денежная система или денежная политика порождает инфляцию(дефляцию), искажает структуру цен, фальсифицирует балансыи делает невозможным правильный экономический расчет себестоимости продукции коммунального назначения, парализует хозяйственную инициативу

и волю к расширению масштабов хозяйственной деятельности субъектов ЖКХ, а закрытые рынки уменьшают способность конкуренции побуждать к активизации хозяйственной деятельности, ограничивают отбор наиболее добросовестных предпринимателей, способных качественно оказывать жилищно-коммунальные услуги.

Движение денежных потоков не прозрачно и отсутствует контроль за целевым расходованием не только бюджетных средств, но и средств, поступающих от потребителей жилищно-коммунальных услуг. Регулируемые монополии получают неоправданно высокую прибыль, прибегая к бухгалтерским ухищрениям с тем, чтобы преувеличивать свои издержки. Цены для них устанавливаются так, что естественные монополии получают прибыль от нормирования, что способствует неэффективному использованию ресурсов.

В качестве объекта технологического управлениярассматриваются жилые дома, коммунальные котельные, т.е. инфраструктура, однако с общеэкономических позиций к *объектам управления и контроля* в сфере ЖКХ следует относить:

– межбюджетные отношения в части, касающейся финансирования расходов ЖКХ из бюджетов различного уровня;

– цены и тарифы на услуги ЖКХ;

–лицензирование деятельности и сертификация услуг;

– реализацию программ (федеральных, региональных и местных) по развитию территорий и ЖКХ;

–систему социальной защиты нуждающихся слоев населения как при оплате услуг ЖКХ, так и при предоставлении жилья по социальной норме;

– энергоресурсосбережение в жилищно-коммунальной сфере как неотъемлемый элемент экономии и сбережения ресурсов в экономике.

Отсутствие конкуренции среди хозяйствующих субъектов, обслуживающих жилищный фонд, и монопольное положение предприятий-поставщиков коммунальных услуг. *Конкуренция практически не развивается*, так как услуги ЖКХ предоставляются в основном в рамках тех или иных социальных программ.

С 2002 г. лицензирование было прекращено и возможность контроля хозяйствующих субъектов частного предпринимательства и занимавшего монопольное положение коллективного бизнеса была потеряна. Государству не следовало прекращать лицензирование в такой сложный для отрасли период как реформирование жилищных отношений и допускать сращивание контрольных и лицензионных органов в единой системе, под единым руководством. Возврат к лицензированию *не гарантирует высокого качества жилищно-коммунальных услуг и ликвидацию коррупции в ЖКХ*, которая по-прежнему остается одной из самых криминализированных отраслей экономики. Государственный жилищный надзор не осуществляется в отношении управляющих организаций, выполняющих деятельность по управлению многоквартирными домами на основании лицензии (ред. от 21.07.2014 г. №255-ФЗ). Осложняет положение в ЖКХ *дефицит*

профессиональных кадров. В современных условиях, в отличие от советского времени, слабо развита система профессионально-технического образования.

Таким образом, государственная политика в ЖКХ нуждается в совершенствовании в части созданияэффективного государственного контроля и четкого определения объекта управления и контроля. В частности, контроль в ЖКХ должен являться составной частью государственной политики. Способствовать установлению жесткого контроля может создание жилищной полиции в системе МВД и введение прямых договоров между субъектами жилищных отношений.

Целесообразно определить систему подготовки и переподготовки преподавателей по повышению квалификации специалистами бизнеса, осуществляющими деятельность в ЖКХ и ввести правовой всеобуч для населения по актуальным вопросам в ЖКХ.

Итак, обозначенные выше проблемы требуют незамедлительного решения на государственном уровне. Особенно это актуально в условиях ограничения материальных и финансовых ресурсов, наиболее актуальна проблема разработки оптимальной стратегии контроля и критериев социально-экономической целесообразности эксплуатации объектов ЖКХ с учетом санитарно-экологического фактора и в интересах потребителей.

В материалах форума по вопросам ЖКХ (10 – 12 декабря 2012 г.), в Послании Президента В.В. Путина Федеральному собранию Российской Федерации (12.12.2012 г.) и в решении Госсовета Российской Федерации (31.05.2013 г.) особое внимание было обращено на необходимость решения проблем отрасли и повышение качества жилищно-коммунальных услуг.

По-прежнему остается актуальной цель государства – «… *создание на Дальнем Востоке привлекательных, комфортных условий для жизни людей, чтобы люди стремились обосновываться здесь, почувствовали реальные преимущества для себя и своих семей, для жизни в этом регионе страны, чтобы они имели все возможности получить качественное образование, современную медицинскую помощь, купить или арендовать достойное жильё*», – отмечал В.В. Путин на заседании Президиума Государственного совета по вопросам развития Дальнего Востока и Забайкалья (29.11.2012 г.). Государственная политика получила новый импульс для её изменения в соответствии с Государственной программой Российской Федерации «*Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона*», утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 29марта 2013 г. № 466-р. Определены приоритетные задачи в жилищно-коммунальной сфере региона: обеспечить быстрый рост жилищного строительства, услуг культурно-бытового назначения и жилищно-коммунального хозяйства. Решение задач должно привести к достижению одной из целей программы: «*... кардинальному улучшению социально-демографической ситуации на территории Дальнего Востока, созданию условий для сокращения оттока населения, обеспечению миграционного прироста с преобладанием квалифицированных специалистов при обеспечении на территории макрорегиона среднеевропейского уровня жизни населения*».

Литература и источники:

1. Столыпин, П. А. Нам нужна Великая Россия... : полн. собр. речей в Государственной думе и Государственном совете. 1906 – 1911 гг. / Предисл. К. Ф. Шацилло ; сост. Ю. Г. Фельштинский. – М. : Молодая гвардия, 1991. – С. 122.

2. Черняк, В. З. Жилищно-коммунальное хозяйство: Развитие, управление, экономика / В. З. Черняк. – М. : Кнорус, 2007.

3. Очерки истории Хабаровской краевой организации КПСС (1900 – 1978 гг.) / колл. авторов. – Хабаровск : кн. изд., 1979. – С. 161.

4. Ярославцева, Т. А. Взаимообусловленность развития ЖКХ и качества жизни дальневосточного социума // Власть и управление на Востоке России. – Хабаровск : ДВИУ – филиал РАНХиГС, 2013. – № 3. – С. 66 – 75.

5. Ярославцева, Т. А. Жилищно-коммунальное хозяйство на Дальнем Востоке в XX в. / Т. А. Ярославцева. – Хабаровск : Изд-во ДВИУ – филиал РАНХиГС, 2015. – 367 с.

6. Ярославцева, Т. А. Государственный контроль (надзор) в жилищно-коммунальной сфере: история и современность. – Хабаровск : Изд-во ДВИУ– филиал РАНХиГС, 2016. – 244 с.

7. Кара-Мурза, С. Г. «Разруха в домах или умах?» / С. Г. Кара-Мурза // Городское управление. – 2008. – № 6. – С. 74.

8. Соловьев, В. В. Парадигма развития жилищно-коммунальной сферы в регионе / В. В. Соловьев // Экономика и управление. – 2008. – № 4. – С. 37 – 40.