

УД Проскурина В. Д.  
Академия Управления при Президенте Кыргызской Республики

## СОСТОЯНИЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА И ТРУДНОСТИ ЕГО РЕФОРМИРОВАНИЯ

*В данной статье описывается состояние жилищно-коммунального хозяйства в Бишкеке, а также необходимость и проблемы реализации реформы этой сферы.*

*This article describes housing and communal services condition in Bishkek, and also necessity of reform of this sphere and a problem of its realization.*

Одной из важных отраслей сферы услуг, обеспечивающей условия жизни людей, их быт, благоустройство города и его экологическое благополучие, является жилищно-коммунальное хозяйство. Будучи социальной сферой, оно требует создания условий жизнедеятельности, отвечающих современным реалиям. От качества услуг зависит и доход государства, и прибыль фирм, комфорт, безопасность, и благосостояние потребителей.

Жилищная проблема является одной из наиболее острых проблем в ЖКХ. К примеру, в улучшении жилищных условий только из числа зарегистрированных граждан в Кыргызстане нуждаются 170 тыс. семей, свыше 1,6 тыс. семей проживает в аварийных и ветхих домах, 17 тыс. – в общежитиях и арендуют жилье у частных лиц. Свыше 16 тыс. семей подлежит расселению из опасных зон, подверженных прогнозируемым стихийным ситуациям.<sup>1</sup> Реальную потребность в улучшении жилищных условий испытывают гораздо больше семей. Особенно остро жилищная проблема стоит перед молодыми семьями. Их финансовые возможности ограничены, так как в подавляющей массе молодые работники имеют низкие доходы и не имеют накоплений. Жилищная проблема усугубилась также в связи с большой внутренней миграцией в столицу республики - Бишкек, которая стала источником социального напряжения.

К сожалению, сегодня объемы жилищного строительства в республике не обеспечивают потребность всех граждан. Средняя обеспеченность жильем 1 человека составляет 12,5 кв. м. Более 60% семей располагают жилой площадью менее 7 кв. м на человека.<sup>2</sup> В последние годы в связи с происходящими в Кыргызской Республике процессами приватизации жилья населением, акционирования предприятий и организаций изменилась структура жилищного фонда. Государство перестало быть основным участником в жилищном строительстве. Резко ухудшилась комплексная застройка и качество жилых массивов, включая внешние инженерные сети, благоустройство территорий, качество работы предприятий, оказывающих разнообразные услуги населению. В жилых районах практически прекращено сооружение стадионов, спортивных площадок и т. д. В таких условиях население республики стало активнее участвовать в решении собственных жилищных проблем. По данным Национального Статистического Комитета, за 2002-2008 года за счет средств населения было введено в эксплуатацию 302 тыс. кв. м жилья, или 85,5% от общего объема введенных в эксплуатацию жилых домов. Такая активность населения повлекла за собой увеличение материальных затрат на производство работ в строительных организациях на 6,3% (по причине удорожания строительных материалов) и снижение затрат на оплату труда на 2,7% (в связи с отсутствием квалифицированных кадров и недостаточностью оборотных средств для развития).<sup>3</sup> Все это, в итоге, привело к повышению стоимости вновь построенного жилья. К примеру, чтобы купить квартиру в недавно построенном элитном доме, за квадратный метр такого жилья, которое к тому же отдадут под самоотделку, покупателю придется выложить 1500-2000 долларов.

Изменение формы собственности на жилье, прекращение выделения бюджетных ассигнований, недоремонт в предыдущие годы привели к ускоренному старению жилищного фонда и резко обострили проблему его сохранности, особенно приватизированной части, мест общего пользования в жилых домах. Физический и моральный износ систем жизнеобеспечения

---

<sup>1</sup> Стратегия Развития Страны (2007-2010 годы). -Бишкек.- 2007, с. 46.

<sup>2</sup> Кыргызстан в цифрах. Статистический сборник. -Бишкек: Национальный статистический комитет Кыргызской Республики.-2009, с. 261.

<sup>3</sup> Там же, с. 129.

усугубляется ростом числа потребителей. Эти системы достигли предела прочности и выносливости: срок эксплуатации 80% городских дорог превышает нормативный в 2 раза, 27% из 750 км. городских дорог являются аварийными, более 199 км. тепловых сетей (48,03%) отработали нормативный срок эксплуатации и требуют замены, нехватка питьевой воды для удовлетворения нужд населения города, в настоящее время подлежит замене 269 км. водопроводных сетей, износ электросетей и оборудования составляет 40%, 165 км. газопровода эксплуатируется уже более 25 лет.<sup>4</sup>

При этом наблюдается рост тарифов на жилищно-коммунальные услуги.<sup>5</sup>

Год	Средние тарифы на коммунальные услуги (в сомах)						
	Тел.	Газ сетевой за месяц	Электричество (1 кВт.ч)	Отопление (1 Гкал)	Гор.водо-снаб. (с 1 чел. в мес.)	Хол. вода и канализ.	Тех. обслуж. (за 1 м <sup>2</sup> общей площади)
2002	43,87	45,95	0,62	390	57,6	16,45	0,67
2006	63,65	55,14	0,63	390	58,6	22,39	0,70
2008	68,20	98,95	0,71	500	106,61	32,70	1,50

По данным тарифов видно, что за 7 лет наши расходы на оплату коммунальных услуг по каждому виду увеличились в среднем в 1,5-2 раза. Но это только в среднем. Фактически мы стали платить гораздо больше. При этом не произошло улучшения ни коммунальной инфраструктуры, ни качества оказываемых услуг. Практически у каждого жителя нашего города, приближающегося к окошку кассы для уплаты ежемесячных коммунальных услуг, где-то в подсознании живет уверенность, что его в этот момент обманывают и обирают. И еще большая уверенность в том, что поделаться с этим ничего нельзя - чиновники всегда докажут, что они правы.

Таким образом, в сфере жилищно-коммунального хозяйства настал момент, когда низы больше не хотят жить по-старому и верхи не могут с этим не считаться, однако предложить сколько-нибудь цельную и приемлемую программу выхода из кризиса они тоже не могут. Начатая еще в 1998 году коммунальная реформа, по существу, не состоялась, а экономическое положение отрасли еще более обострилось и ухудшилось. Важнейшим элементом реформы должна была стать демонополизация жилищно-коммунального хозяйства, осуществляемая путем привлечения организаций различных форм собственности для оказания коммунальных услуг и путем организации системы расчетов за оказанные жилищно-коммунальные услуги на основе договоров, а также применения экономических санкций за нарушение договорных обязательств. При этом реформирование жилищно-коммунального хозяйства было направлено на повышение роли органов местного самоуправления, которые должны осуществлять:

- общую координацию деятельности всех отраслей жилищно-коммунального хозяйства,
- государственный контроль за производственно-хозяйственной деятельностью жилищно-коммунальных предприятий всех форм собственности,
- контроль за качеством предоставляемых услуг населению,
- контроль за использованием и сохранностью жилищного фонда независимо от его принадлежности,
- установление тарифов для населения по водоснабжению, водоотведению и ставкам квартирной платы за наем государственного жилья,
- регулирование вопросов приема – передачи в коммунальную собственность ведомственных объектов жилищно-коммунального хозяйства, таких как ирригационные сети, дорожно-мостовое хозяйство, содержание малых архитектурных форм, зеленых насаждений и т.д.

Основными целями реформирования стали обеспечение нормальных условий для проживания населения, снижение затрат на предоставление услуг, смягчение для населения процесса реформирования системы оплаты жилья и коммунальных услуг при переходе отрасли на

<sup>4</sup> «Любимый город» Программа развития города Бишкек на 2008-2010 годы. -Бишкек.-2007, с. 7.

<sup>5</sup> Кыргызстан в цифрах. Статистический сборник. -Бишкек: Национальный статистический комитет Кыргызской Республики.-2009, с. 199.

режим безубыточного функционирования. По ряду причин, к сожалению, на сегодняшний день достичь этих целей не удалось.

Одна из причин неудачи реформирования коммунальной сферы обусловлена тем, что мы не знаем, с чем имеем дело и что реформируем. Об этом свидетельствует тот факт, что до сих пор нет единого четкого определения жилищно-коммунального хозяйства и составляющих его подотраслей. Так, например, в советский период под коммунальным хозяйством понималась совокупность предприятий, служб и хозяйств по обслуживанию населения городов, поселков и сел, включая санитарно-гигиенические предприятия (водопровод и др.), жилищно-коммунальное хозяйство, городской транспорт, энергетические предприятия, сооружения внешнего благоустройства (дороги и др.), гостиницы и др.<sup>6</sup>

В 1999 году существовало жилищное хозяйство как сфера экономики или часть хозяйства страны, обеспечивающая содержание в надлежащем состоянии функционирования жилого фонда, т.е. совокупности жилых и вспомогательных помещений, и отдельно - коммунальные услуги (от франц. Commune - общинный) – услуги, оказываемые населению и связанные с поддержанием и обеспечением бытовых условий в местах домашнего пребывания людей (водоснабжение, теплоснабжение и др.).<sup>7</sup>

Парадоксально, но на сегодняшний день в классификаторе отраслей Кыргызской Республики жилищно-коммунального хозяйства как отдельной отрасли нет. Зато есть отрасль под названием «торговля и услуги населению», в состав которой до 2007 года входило жилищное хозяйство и коммунальные услуги, причем Национальный статистический комитет рассчитывал их показатели по отдельности. С 2008 года их объединили в услуги коммунальные, социальные и персональные. В проекте стратегии развития города Бишкек на 2004-2008 годы жилищно-коммунальное хозяйство представляют услуги жилищного и лифтового хозяйства, водоснабжения и водоотведения, теплоснабжения, электроснабжения, газоснабжения и связи. А в программе развития жилищно-коммунального и топливно-энергетического комплекса города Бишкек «жилищно-коммунальный комплекс» представляет собой совокупность отраслей услуг, производственная структура которых интегрирует деятельность таких жизненно важных объектов и мощных инженерных сооружений, как жилищное хозяйство, водоснабжение, водоотведение и очистка сточных вод, теплоснабжение, электроснабжение, газоснабжение, озеленение и благоустройство, бытовое обслуживание, обеспечивающих весь комплекс материальных, санитарно-гигиенических и других потребностей населения.

В разработанной же стратегии развития страны до 2011 года повышение качества жизни кыргызстанцев предлагается осуществлять через решение проблем жилищного хозяйства, которое, к сожалению, свелось к жилищному строительству, находящемуся в составе строительной отрасли.

У нас нет сомнения в том, что коммунальную реформу надо начинать с осмысления природы отрасли, поняв, прежде всего, из каких подотраслей она состоит, чем отличается от других конкурентных сфер деятельности, что ее может сделать привлекательной для инвесторов. И только потом – переходить к выявлению наиболее эффективных методов реформирования и управления отраслью.

На наш взгляд, в составе отрасли жилищно-коммунального хозяйства можно выделить три крупные составляющие:

- первичный рынок жилья (новое строительство),
- вторичный рынок жилья (обслуживание и содержание уже введенного в эксплуатацию жилищного фонда),
- рынок коммунальных услуг (водоснабжение, канализация, газоснабжение, энергоснабжение, теплоснабжение, благоустройство территорий и строительные-ремонтные услуги лифтов, телефонных и электрических сетей, домов, квартир и т.д.).

Исходя из этого, становится ясно, что решить все проблемы отрасли за счет только жилищного строительства невозможно.

Другой, не менее важной причиной несостоятельности реформы явилось несовершенство системы управления. С одной стороны, конечно, замена административного контроля «сверху» за

---

<sup>6</sup> Советский Энциклопедический словарь/ Гл. ред. А. М. Прохоров.- Изд. 4-е. -М.: Советская Энциклопедия. 1989, с. 616.

<sup>7</sup> Борисов А.Б. Большой Экономический Словарь. -М.: Книжный мир, 1999, с. 211,312.

деятельностью местных органов власти на демократический контроль «снизу» делает эту форму общественно-государственного устройства не только более привлекательной, но и более эффективной, так как регулирование деятельности органов местного самоуправления и отдельных должностных лиц осуществляется самим населением, являющимся получателем услуг и, следовательно, заинтересованным в их качестве. Однако, к сожалению, несмотря на законодательное требование и вопреки международной практике, сессии местных кенешей до сих пор проводятся закрыто, и на них может попасть ограниченное число людей. Причиной этого является не только отсутствие демократических традиций, но и скудные технические возможности, отсутствие в распоряжении местных кенешей просторных помещений, способных вместить членов городских и сельских сообществ, желающих присутствовать на сессии и задать своим избранникам вопросы.

Такая ситуация, на наш взгляд, ведет к тому, что власть (как представительная, так и исполнительная) продолжает оставаться непрозрачной для населения. По этой причине население до конца не понимает суть власти и не ощущает то, что именно оно является источником государственной власти и местного самоуправления. С другой стороны, при таком положении и сама власть до сих пор не осознала, что целью ее деятельности является оказание услуг населению.

Законодательство определило ряд полномочий местного самоуправления, однако зачастую одни и те же полномочия предписываются органам управления сразу нескольких территориальных уровней, в результате на практике существует большое количество элементов дублирования и параллелизма, особенно в деятельности территориальных подразделений министерств и административных ведомств, что отрицательно сказывается на эффективности всей системы общественно-государственного управления. Наконец, осуществление поставленных задач органами самоуправления осложнилось проблемами формирования экономической и финансовой базы, внебюджетных фондов на проведение неотложных ремонтно-восстановительных работ по поддержанию объектов инфраструктуры отрасли в рабочем состоянии.

Третьей причиной неудачи реформы стала, на наш взгляд, неготовность населения взять на себя ответственность в управлении новой формой собственности. Эта неготовность объясняется несколькими факторами: во-первых, общественная собственность, реформированная в личную, долевую собственность владельцев жилья многоквартирных домов привела к непониманию владельцев: что, как, кто и, главное, на какие средства будет управлять, содержать и ремонтировать эту собственность. В связи с этим не произошло повышения активного участия населения в реализации реформы, не образовалась за этот период конкурентная среда в виде эффективных товариществ собственников жилья, кондоминиумов, кооперативов, а также частных управляющих компаний, предоставляющих разнообразные коммунальные услуги. Во-вторых, передача собственности не предполагала передачу бюджета в распоряжение собственников жилья, зато были отменены многие льготы и дотации в данную отрасль. К тому же населению не приходится надеяться на помощь органов местного самоуправления ни в решении сложных проблемных ситуаций, ни в определении тарифов квартплаты. И это привело к тому, что за одинаковые площади, в одинаковых районах города разные ТСЖ взимают различные тарифы квартплаты, которые колеблются от 0,70 до 2,00 сомов за 1 кв. м. В-третьих, отсутствие стимулирования частных из числа наиболее активных жителей приводит к ситуации, когда желающих работать просто нет.

Таким образом, незавершенная, не принесшая видимых результатов жилищно-коммунальная реформа не только осложнила положение самой отрасли, но и усугубила социальные проблемы, требующие своего решения уже сегодня.

#### Литература

1. «Любимый город» - программа развития города Бишкек на 2008-2010 годы. – Бишкек, 2007.
2. Борисов А.Б. Большой Экономический Словарь. -М.: Книжный мир, 1999.
3. Кыргызстан в цифрах. Статистический сборник. -Бишкек: Национальный статистический комитет Кыргызской Республики.-2009.
4. Советский Энциклопедический словарь/ Гл. ред. А. М. Прохоров.- Изд. 4-е. -М.: Советская Энциклопедия, 1989.
5. Стратегия Развития Страны (2007-2010 годы). –Бишкек, 2007.