

На правах рукописи

ПОПОВА Ольга Сергеевна

ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО
ХОЗЯЙСТВА СТРАНЫ

Специальность: 08.00.05. –
Экономика и управление народным
хозяйством (экономическая безопасность)

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Москва 2014 г.

Работа выполнена в Центре финансовых исследований Федерального государственного бюджетного учреждения науки Институт экономики Российской академии наук

Научный руководитель доктор экономических наук, профессор кафедры «Экономика организации ФГБОУ ВПО Финансовый университет при Правительстве РФ **Мерзлова Мария Павловна**

Научный консультант доктор экономических наук, профессор, академик РАЕН, главный научный сотрудник Федерального государственного бюджетного учреждения науки Институт экономики Российской академии наук **Губин Борис Владимирович**

Официальные оппоненты доктор экономических наук, первый заместитель генерального директора Международного института исследования риска **Тихонков Кирилл Сергеевич**

доктор экономических наук, профессор, академик РАЕН, руководитель Центра научных исследований и технического регулирования в сфере услуг Института региональных экономических исследований **Зворыкина Татьяна Ивановна**

Ведущая организация **ОАО «Институт микроэкономики»**

Защита состоится 16 декабря 2014 г. в 15.00 часов на заседании Диссертационного совета Д. 002.009.01 Института экономики РАН по адресу: 117218, Москва, Нахимовский проспект, д. 32.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института экономики Российской академии наук.

Объявление о защите и электронная версия автореферата размещены «10» октября 2014 года на сайте <http://inecon.org>.

Автореферат разослан « 16 » октября 2014 г.

И.о. Ученого секретаря
диссертационного совета,
доктор экономических наук, профессор,
академик РАЕН



В.И. Павлов

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность работы определяется необходимостью исследования и поиска эффективных решений проблем в одной из важнейших сфер хозяйства страны – в жилищно-коммунальном комплексе, выполняющем важнейшую функцию жизнеобеспечения населения страны. В сложных условиях развития новой экономики страны особое внимание приобретают проблемы обеспечения социально-экономической безопасности жилищно-коммунального хозяйства страны.

Повышенное внимание к проблемам обеспечения защиты жилищно-коммунального хозяйства страны обусловлено важностью этого крупнейшего социально-экономического сегмента государства, в котором работает более 50 тысяч хозяйственных субъектов (предприятий, товариществ, кооперативов и др.), ориентированных на формирование цивилизованной среды обитания населения огромной страны. И, к сожалению, данная среда постоянно испытывает различные виды опасностей, рисков и угроз, связанных с недостаточным обеспечением ее развития, что делает актуальным выявление негативных тенденций, угроз, снижающих нормальное функционирование социальных институтов в важнейшем сегменте жизни человека.

В жилищно-коммунальном хозяйстве наблюдается катастрофический износ основных средств, рост тарифов на жилищные и коммунальные услуги, чрезмерно высокая стоимость нового жилья, которая не соответствует доходам большей части населения, неэффективность управления жилищным хозяйством, порождающая коррупцию и криминал в критических масштабах.

Состояние и проблемы ЖКХ в России вызывают серьезные опасения, и это обуславливает необходимость активизации исследований в области выявления и предотвращения рисков и угроз, ставящих в сложное положение жизнеобеспечение населения страны, что чревато серьезными социальными последствиями. Это и предопределяет важность и востребованность поиска эффективных теоретико-практических решений в сфере обеспечения безопасности жилищно-коммунального хозяйства.

Степень разработанности проблемы. Проблема социально-экономической безопасности в последние годы стала предметом глубоких исследований отечественных ученых-экономистов. Общетеоретическим вопросам изучения экономической безопасности, социальным факторам ее обеспечения в различных сегментах экономики, общества и государства посвящены научные труды Л.И. Абалкина, В.И. Авдийского, А.И. Архипова, В.Ф. Гапоника, А.Е. Городецкого, С.Ю. Глазьева, Б.В. Губина, М.Я. Корнилова, А.А. Крылова, Е.А. Олейникова, В.И. Павлова, Б.Н. Порфирьева, Н.Н. Потрубач, О.Л. Роговой, В.К. Сенчагова, В.Л. Смирнова, А.И. Селиванова, А.А. Куклина, А.И. Татаркина, А.Г. Хабибулина, Ю.Г. Наумова, А.О. Шабалина и др. В работах данных ученых

нашли отражение общие и специфические особенности проявления экономических рисков и угроз, обоснованы механизмы и социальные последствия негативных тенденций в развитии сложных социально-экономических систем, раскрыта ключевая роль социального компонента в стратегии обеспечения экономической безопасности.

Проблемам развития жилищно-коммунального комплекса и анализу недостаточной эффективности управления субъектами ЖКХ, рынка жилья в стране посвящены работы А.В. Асаула, А.П. Белых, И.Т. Балабанова, Л.Б. Векслера, Е.А. Кудашова, А.В. Молчанова, Е.М. Попова, В.В. Смирнова, Ю.Ф. Степанова, Е.Д. Щербачева, О.А. Никитина, О.В. Шелкова, В.И. Ресина, В.В. Янова и др.

Работы данных ученых и специалистов служат серьезной теоретико-методической базой исследования проблем развития и реформирования жилищно-коммунального хозяйства страны. Вместе с тем в значительно меньшей степени исследованы проблемы обеспечения социально-экономической безопасности ЖКХ страны. Большинство работ касается отдельных сторон развития ЖКХ, негативных тенденций, просчетов в реформировании ЖКХ и особенно социальных последствий неспособности обеспечения безопасного развития жилого комплекса, основы жизнеобеспечения населения страны.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является теоретическое обоснование и разработка практических рекомендаций по обеспечению социально-экономической безопасности жилищно-коммунального хозяйства страны, оценка и систематизация рисков и угроз объектам ЖКХ и выработка механизмов и стратегий по их нейтрализации.

В соответствии с поставленной целью решались следующие основные задачи:

- оценить роль и состояние жилищно-коммунального комплекса страны с позиций обеспечения его социально-экономической безопасности;
- разработать теоретико-методологические основы обеспечения социально-экономической безопасности ЖКХ;
- оценить и систематизировать риски и угрозы безопасности объектам ЖКХ и обосновать меры по их нейтрализации;
- обосновать механизмы по минимизации угроз безопасности жилому комплексу в области его развития, а также в тарифной, ценовой сфере обеспечения коммунальными услугами;
- выявить угрозы безопасности в управлении объектами ЖКХ и обосновать механизмы по повышению его эффективности;
- разработать основы организации мониторинга безопасности жилищного хозяйства;
- определить стратегию прорывного продвижения к решению жилищной проблемы в стране.

Предметом исследования являются процессы обеспечения социально-экономической безопасности жилищно-коммунального хозяйства страны, механизмы и меры по нейтрализации рисков и угроз безопасности его организаций.

Объект исследования диссертации – жилищно-коммунальное хозяйство РФ и его организации, а также отношения, возникающие в условиях решения жилищной проблемы в стране.

Область исследований диссертационной работы соответствует требованиям паспорта ВАК РФ по специальности 08.00.05 – «Экономика и управление народным хозяйством» (экономическая безопасность):

п. 12.4. Разработка новых и адаптация существующих методов, механизмов и инструментов повышения экономической безопасности

п. 12. 7. Классификация угроз экономической безопасности по сферам экономики (социальная, финансовая)

п. 12.24. Организационно-методологические и методические аспекты обеспечения экономической безопасности

Теоретической и методологической основой исследования послужили труды отечественных и зарубежных ученых в сфере экономики, управления и обеспечения экономической безопасности, результаты научных исследований Института экономики РАН, Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Финансовой академии при Правительстве РФ, Российской экономической академии им. Г.В. Плеханова и других научных учреждений.

Исходными материалами являлись данные Росстата РФ, репрезентативные информационные и статистические материалы правоохранительных и контрольных органов, публикации в экономических изданиях, информация, размещенная в сети Интернет, собственные разработки автора по формированию механизмов обеспечения социально-экономической безопасности ЖКХ.

При проведении исследования были использованы методы системного и факторного анализа экономической безопасности. При решении конкретных задач использовались элементы теории управления, абстрактно-логический и экономико-статистические методы, метод экспертных оценок.

В качестве **информационной базы исследования** использовались федеральные и региональные нормативные акты, регулирующие вопросы обеспечения экономической безопасности, а также деятельность организационной системы жилищно-коммунального хозяйства.

Научная новизна диссертационной работы заключается в обосновании комплексного подхода к выявлению и систематизации рисков и угроз социально-экономической безопасности ЖКХ страны и выработке практических мер по их минимизации и устранению, что позволит продвинуться в решении жилищных проблем населения, повысить уровень жизнеобеспечения. Это нашло отражение в следующих, наиболее существенных, имеющих новизну результатах исследования:

1. Определено, что комплекс отраслей жилищно-коммунального хозяйства является наиболее уязвимой сферой российской экономики. Сфера ЖКХ является источником социальных проблем, структурных и техногенных катастроф, что является следствием недооценки влияния социально-экономических угроз безопасности ЖКХ, а также чрезмерной ориентации на саморегулирование рынка жилья при недостаточной эффективности государственных организационно-управляющих решений (стратегий, программ и др.). «Жилищный голод» может стать в ближайшие годы социальным раздражителем, что требует разработки «Программы нейтрализации угроз жилищно-коммунального хозяйства страны».

2. Предложена авторская трактовка категории «социально-экономическая безопасность жилищно-коммунального хозяйства», основанная на обосновании единства социальных и экономических условий обеспечения безопасности жизнеобеспечивающих общество систем при их интеграции в общую систему регулирования развития ЖКХ; разработана принципиальная схема алгоритма многокритериальной оценки безопасности ЖКХ в современных условиях.

3. Проведена систематизация и оценка рисков и угроз безопасности ЖКХ и разработана сравнительная схема угроз безопасности, позволяющая сопоставить уровень настоящих угроз с их критическим (пороговым) уровнем; определены практические меры по нейтрализации угрожающе-критических тенденций при обеспечении социально-экономической безопасности ЖКХ; дана оценка «цепного эффекта» безопасности ЖКХ и выстроен ряд наиболее важных «критически-негативных цепочек» («низкий уровень доходов – недоступность жилья – социальные риски – криминал, коррупция» и др.); определены основные направления минимизации рисков инвестирования в ЖКХ.

4. Обоснована неэффективность использования параметра «доступность жилья», который в реальности определяется отношением цены «средней» квартиры (по размерам, качеству, расположению) к медианному годовому доходу среднестатистической семьи. Это практически индикатор «социальных угроз обществу», так как влияние данного параметра находится в пределах 15-30 лет (при этом он использован в программе «Доступное жилье»), в связи с чем необходима реальная и своевременная синхронизация темпов роста доходов населения и цен на рынке жилья.

5. Разработаны основы организации мониторинга социально-экономической безопасности ЖКХ, ориентированный на целевое выявление опасностей, рисков и угроз, возникающих в ЖКХ и наносящих ущерб жизнедеятельности и благосостоянию населения; предложена методика экспресс-оценки системы ЖКХ, скоординированная с системой раннего предупреждения угроз и негативных тенденций в сфере ЖКХ с использованием информации из социальных сетей.

6. Обоснованы пути прорывного продвижения к решению жилищной проблемы, требующие преодоления жесткой стагнации в развитии ЖКХ, в стратегическом переходе от акцента на распределительные отношения финансово-экономических ресурсов к их целевому формированию, приданию инновационного

качества технологиям и материалам создающегося цивилизованного жилищного комплекса страны.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что выводы и предложения, содержащиеся в нем, предлагают пути совершенствования системы социально-экономической безопасности ЖКХ страны, переходя к осознанию необходимости комплексных, качественных изменений в социальной и экономической сферах жизнеобеспечения населения. Концептуальные положения работы могут быть использованы для дальнейших теоретических и практических разработок, касающихся вопросов обеспечения социально-экономической безопасности ЖКХ. Материалы диссертации могут также использоваться в учебном процессе при чтении курсов экономической теории, национальной и социально-экономической безопасности ЖКХ.

Апробация результатов исследования была осуществлена путем представления отдельных положений работы на региональных и всероссийских конференциях и семинарах, в частности, на: Межвузовской научно-практической конференции «Медиа, демократия, рынок в современном обществе», Санкт-Петербург, 2006; Всероссийской конференции молодых ученых «Современные концепции менеджмента» ЛОИЭФ Госбанка, 2007; Межвузовской конференции «Демократия и рынок в современном обществе», Санкт-Петербург, 2007; Межрегиональной научно-практической конференции «IV Кирилло-Мефодиевские чтения: проблемы науки и практики», Луга, 2007; Межвузовском научно-практическом семинаре: «Актуальные проблемы современной экономики», Санкт-Петербург, Астерион, 2010; Международной конференции «Экономика и бизнес: экономическое развитие и рост, Москва, 2011.

Ряд предложений автора по проблемам развития ЖКХ докладывался на семинарах в Финансовой академии при Правительстве РФ и ИЭ РАН.

Публикации. Основные положения и выводы работы изложены в 17 публикациях (общим объемом 4,5 п.л., в том числе 3 статьи в изданиях, рекомендованных ВАК).

Структура диссертации:

ВВЕДЕНИЕ

ГЛАВА I. Обеспечение социально-экономической безопасности – важнейший приоритет жилищной политики

§1. Роль жилищно-коммунального хозяйства в развитии экономики и общества страны

§2. Основные тенденции жилищной политики и современное состояние жилищно-коммунального хозяйства

§3. Теоретико-методологические основы обеспечения социально-экономической безопасности ЖКХ

ГЛАВА II. Важнейшие риски и угрозы безопасности ЖКХ и пути их нейтрализации

§1. Систематизация и оценка рисков и угроз безопасности ЖКХ

§2. Критические позиции жилищного строительства в России

§3. Негативные тенденции в тарифно-ценовой сфере ЖКХ

§4. Ориентация управления муниципальным жилищно-коммунальным

хозяйством и его организациями на эффективное и безопасное развитие
ГЛАВА III. Стратегические аспекты прорывного продвижения в решении жилищной проблемы

§1. Проблемы нормативно-правового обеспечения безопасности ЖКХ

§2. Организация мониторинга и экспресс-оценка социально-экономической безопасности ЖКХ

§3. Пути достижения стратегических целей при создании условий для обеспечения населения комфортным и безопасным жильем

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ

В соответствии с целью и задачами исследования в диссертации рассматриваются следующие проблемы, порядок изложения которых соответствует структуре работы и наиболее существенным положениям, обоснованных автором и выносимых на защиту.

1. Определено, что комплекс отраслей жилищно-коммунального хозяйства является одной из наиболее уязвимых, в плане обеспечения безопасности, сфер российской экономики, источником социальных «раздражений», структурных и техногенных катастроф.

Российское ЖКХ находится на грани катастрофы. Данная оценка основывается на результатах анализа доклада Минэкономразвития РФ в 2013 г.

ЖКХ является основой жизнеобеспечения почти 104 тысяч российских населенных пунктов. Его доля в ВВП страны составляет 7,2%, оборот отрасли — более 3 трлн. руб. в год. Доля основных фондов – более 26% от общего объема основных фондов страны (8 трлн. рублей). Жилищные и коммунальные услуги оказывают 35746 предприятий и организаций. Численность работников в системе ЖКХ – более 3 млн. человек. ЖКХ потребляет более 20% энергоресурсов страны.

Главная задача в настоящее время связана с обоснованным пониманием и четким формированием социально-экономических проблем, сложившихся в обществе как основе социальных трансформаций в ответ на социальные вызовы, связанные с плохим положением населения, особенно в сфере обеспечения его нормальными жилищно-коммунальными условиями, и один из ключевых вызовов и угроз связан с социально-значимыми потребностями населения в недостатках современных услуг в области жилищно-коммунального обеспечения.

Актуальна не общая оценка ситуации в ЖКХ, а выработка мер по предотвращению протестных действий населения, нейтрализация различного вида

угроз, а самое главное выработка реально реализуемых мер, способных обеспечить жизненно-нормальные условия проживания населения, не нарушающих их сложившийся уклад, а также обеспечение условий жилищного обеспечения различных групп населения, соответствующих современным цивилизованным нормам.

На протяжении почти 100 последних лет неизменной оценкой социального состояния большинства населения нашей страны была жилищная неустроенность. И сейчас по экспертным оценкам более половины россиян нуждаются в улучшении жилищных условий, хотя только в 5% населения стоит в долгой очереди на получение социального жилья. Государство признало, что их жилищные условия не совместимы с нормальной жизнью, а сами они не в состоянии их улучшить.

Обеспеченность жизнью на одного жителя в России в 2–3 раза ниже, чем в развитых странах Западной Европы и в США и в 1,5–2 раза ниже, чем в странах Восточной Европы, экономика которых долгое время развивалась по советской модели. Многие живут в ветхом и аварийном жилье, совершенно не приспособленном для проживания.

Жилищный голод – тяжелое наследие XX века. Состояние жилищной сферы на всех этапах рассматриваемого периода жестко зависело от характера экономической и, прежде всего, финансовой политики и определялось, во-первых, достаточностью бюджета его неспособностью выделять определенные суммы на жилищное строительство, во-вторых, степенью приоритетности решения квартирного вопроса по сравнению с приоритетностью решения ряда других задач и, в-третьих, расширением или, наоборот, сужением возможностей улучшения своих жилищных условий населения за счет собственных средств.

В настоящее время предпринимаются определённые меры по решению жилищной проблемы. Они, безусловно, приведут к некоторому улучшению ситуации. Однако вряд ли эти меры позволят выйти на ввод в действие жилья в 2020 г. в размере 140 млн. кв. м., поскольку для этого требуется слишком резкое увеличение прироста. Но, как было показано выше, даже достижение этого объёма ввода в действие жилья не продвигает страну достаточно быстро к решению жилищной проблемы, а отодвигает это решение на долгие годы.

2. Предложена авторская трактовка категории «социально-экономическая безопасность жилищно-коммунального хозяйства страны» и разработана принципиальная схема алгоритма многоуровневой оценки безопасности жилищно-коммунального хозяйства.

Проблема безопасности в обществе на современном этапе развития имеет очень сложный и многообразный характер. При этом уровень безопасности является результатом управляемых общественных процессов, связанных с организованной деятельностью людей, их социального состояния. Объектом этих управленческих воздействий является комплекс условий и факторов, в той или иной степени влияющих на стабильное и равновесное состояние системы общественных отношений, т. е. безопасность общества.

В научной литературе, как правило, используется понятие «экономическая безопасность» и это логично, рассматривая эту категорию в качестве базовой в решении проблем защиты экономики, общества, государства и бизнеса от различных негативных воздействий. Однако применительно к проблемам сложных, многокомпонентных системы и сегментов общественно-экономического обустройства государственных образований, например, жилищно-коммунальной сферы страны целесообразно трансформировать эту базовую категорию, с учетом соединения в ней как социальных, так и «экономических» элементов в понятие «социально-экономическая безопасность».

Безопасность жилищно-коммунального хозяйства – это обеспечение нормального комплексного и динамичного развития важнейшего социально-экономического сегмента хозяйства страны, нейтрализация различного рода угроз проживания населению, социальных их последствий, связанных с нехваткой, старением, аварийностью жилого фонда и коммунальной системы, неэффективностью управляющих институтов ЖКХ; борьба с коррупцией, мошенничеством, воровством средств, направленных на улучшение жилищно-коммунальных условий и соответственно качества жизни населения.

Ключевыми особенностями предлагаемой трактовки являются, во-первых, признание равенства социальных и экономических факторов в процессе обеспечения безопасности, и, во-вторых, акцент на необходимость создания максимально возможного объема благ для достижения высокого жизненного

уровня населения, даже при наличии определенных ограничений и угроз социального и экономического характера.

Актуальность исследования проблем защиты жилищно-коммунального хозяйства страны от различного рода опасностей, рисков и угроз обусловлена: во-первых, критическим состоянием одного из важнейших и крупнейших сегментов экономики страны; во-вторых, тем, что ЖКХ не в полной мере выполняет важную функцию жизнеобеспечения населения; в-третьих, критическим количеством просчетов и ошибок в процессе реформирования ЖКХ, которые, учитывая высокую социальную значимость жилищно-коммунального хозяйства, могут вызвать негативную реакцию общества, вплоть до социальных волнений; в-четвертых, неэффективным использованием средств, выделяемых в рамках программ по модернизации жилищно-коммунального хозяйства тормозит обеспечение устойчивого функционирования систем жизнеобеспечения населения; в-пятых, выделение ресурсов на развитие ЖКХ по остаточному принципу можно рассматривать только как «латание дыр», а не создание цивилизованной жилищно-коммунальной системы для населения; в-шестых, высокой затратностью, отсутствием экономических стимулов к эффективному развитию, сдерживанием динамики воспроизводственного процесса экономики страны в целом, падением темпов экономического роста.

Учитывая сложность объекта обеспечения безопасности, применительно к нему должна использоваться многоцелевая оценка экономической безопасности, что обусловлено потребностью адаптации метода многоцелевого управления в системе обеспечения экономической безопасности ЖКХ. Многоцелевое управление позволяет отслеживать набор характеристик объекта управления и формировать управляющие воздействия для достижения основных целей.

Основным свойством многоцелевых систем управления, отличающим их от традиционных систем управления, является возможность расширения круга решаемых задач по многокритериальному управлению объектом. Характер новых задач зависит от числа составляющих вектора *фазового состояния объектов*, подлежащих управлению и целей этого управления. Информация об оценках значений всех переменных поступает от системы оценивания и используется для формирования управления нейтрализацией угроз.

Инструментом реализации предлагаемого метода может явиться предлагаемый автором алгоритм многоцелевой оценки экономической безопасности ЖКХ. Его использование основывается на предложенном Парето формировании оптимального множества состояний безопасности до каждой из целей управления и в последующем поиска такого управляющего воздействия (в рамках данного множества), которое является наилучшим по критерию затраты/риск.

Практически использование данного алгоритма достаточно сложно в связи с трудностями выхода на интегральный критерий. Можно предположить, что предлагаемый алгоритм целесообразно использовать для соотнесения текущего состояния объектов ЖКХ с позиций обеспечения экономической безопасности в аспекте достижения конкретной стратегической цели. В упрощенном виде при данном подходе, в зависимости от нахождения оценки состояния объекта ЖКХ вблизи или вдали от порогового ее значения может использоваться следующая схема градаций состояний: «удовлетворительное» – «опасное» – «критическое» (основа оценки индикатора безопасности).

При группировке индикаторов социально-экономической безопасности ЖКХ целесообразно использовать *функциональный и институциональный подходы*.

Первый подход характеризуется тем, что используемые индикаторы безопасности ориентированы на выявление угроз, связанных с динамикой, движением финансовых, денежных, материальных, природных ресурсов, аккумулируемых жилищно-хозяйственными образованиями, включая их инфраструктуру. В процессе анализа функциональных аспектов движения ресурсов зачастую допускаются грубые нарушения, коррупция, мошенничество, увод различных ресурсов, что снижает эффективность жилищно-коммунального хозяйства страны, регионов, городов, муниципалитетов.

Второй подход связан с выявлением негативных тенденций в развитии институциональных образований ЖКХ, с определением критически опасных объектов ЖКХ, уровня их износа, аварийности, а также криминальных действий по захвату собственности, неправовых способов перераспределения объектов недвижимости. Индикаторы, характеризующие эти процессы, входят в систему инструментария, ориентированного на выявление и нейтрализацию угроз в

жилищно-коммунальной сфере, что является особенно важным в связи с тем, что данной сфере угроз безопасности в литературе и на практике пока недостаточно уделяется внимания.

Отличие данных подходов связано с содержательной направленностью индикаторов безопасности. Если функциональный подход более ориентирован на динамику угроз и критических тенденций, то институциональный в большей мере касается состояния и угроз состоянию ЖКХ и практически эти подходы не направлены на принципиальное разделение индикаторов, а скорее на определение их особенностей в рамках определенного целевого единства их в плане обеспечения социально-экономической безопасности ЖКХ.

3. Проведена систематизация, оценка рисков и угроз безопасности ЖКХ и разработана сравнительная схема угроз безопасности, позволяющая сопоставить уровень ряда настоящих угроз с их критическим (пороговым) уровнем.

Система социально-экономической безопасности ЖКХ должна обеспечивать защиту жилищной собственности от различных угроз, в частности, предотвращение ее стихийного передела, зачастую агрессивного, в виде различных форм криминального захвата. Это нарушает приоритеты экономических интересов личности, семьи как основы социально-экономической системы городского сообщества, и в принципе общества и государства.

Опасности, риски и угрозы безопасности жилищно-коммунального обустройства страны наиболее явно проявляются в настоящих условиях *в основных четырех сегментах жилищно-коммунального хозяйства страны:*

1. Угрозы, возникающие или являющиеся потенциальными *в управлении ЖКХ* страны, связаны, во-первых, с неэффективной структурой жилищно-коммунального хозяйства, во-вторых, низким уровнем качества менеджмента в этой отрасли, в-третьих, отсутствием квалифицированных кадров, управляющих процессами обеспечения жилищного хозяйства страны, в-четвертых, важной негативной тенденцией является обширный «откат» от управления населением своим жильем.

2. Угрозы, связанные с развитием ЖКХ, имея в виду *строительный блок* жилищной системы, в которой в последние годы вливается значительные ресурсы,

принимаются государственные решения, внедряются разнообразные финансовые механизмы, делаются попытки реализации различных концепций и программ. Однако состояние строительного блока остается критически сложным. Трудно быстро что-то изменить в отрасли, которую Д.А. Медведев в одном из своих выступлений назвал «убитой сферой» или «черной дырой».

3. Угрозы, связанные с тарифной политикой динамикой цен в ЖКХ. В наибольшей мере эти угрозы являются следствием инфляционных процессов, субъективизмом (с коррупционным уклоном) руководства субъектов ЖКХ и экономической политикой Правительства.

Сфера тарифов и цен на услуги ЖКХ является одной из наиболее проблемных в плане обострения угроз безопасности. Стоимость жилья и тарифная политика являются важнейшим социальным раздражителем. Стоимость квадратного метра жилья на уровне 50-150 тыс. руб./м² является запредельной для большинства населения, которое при жизни жилье приобрести не могут. А тарифы за коммунальные услуги продолжают опережать темпы инфляции, несмотря на все обещания «заморозить» процесс их роста. Рост коммунальных тарифов является одним из важных «разочарований» населения по отношению к реализуемой жилищной политике Центра и регионов, на которое пытаются переложить неэффективные расходы энергии и топлива, а также коррупционные желания руководителей ЖКХ.

4. Угрозы в сфере коммунально-инженерной инфраструктуры ЖКХ отличаются разнообразием, глубиной и остротой. Одна из основных целей реформирования ЖКХ – снижение издержек на производство коммунальных услуг, соответствующих определенным параметрам качества, осуществляемых на инновационной основе.

Социальные угрозы являются особым видом угроз. Они возникают как следствие на негативное развитие жилищного хозяйства: нехватка жилья, высокий уровень износа основных коммунально-жилищных фондов, аварийность, непредставление энергетических услуг, высокая стоимость жилья, критический рост тарифов и др. Обострение этих угроз связано с уровнем их воздействия на жизнеобеспечивающие условия проживания населения. Эти угрозы могут катастрофически повлиять на всю общественно-государственную систему.

ЖКХ является зоной, в которой постоянно формируются условия социальной нестабильности и конфликтности. Эти моменты должны быть учтены при формировании количественных критических значений экономической безопасности по ЖКХ. Сильным потенциальным социальным раздражителем может считаться ситуация ЖКХ со старением основных фондов.

Можно с полным основанием утверждать, что во многих случаях «провалы, негативные тенденции» в ЖКХ являются ядром значительного «клубка» критических проблем, возникающих в сложных сегментах социально-экономической конструкции российского общества. Фигурально выражаясь можно говорить о возникновении *«цепного эффекта» угроз безопасности* экономике и социуму.

Очевидно, что наблюдается двойное переплетение кризисно-критических ситуаций: трудности ЖКХ проистекают из общего критического социально-экономического состояния России, а локальные проблемы (негативного порядка) рождают и активно акселерируют появление новых угроз, опасностей и рисков, что обуславливает *«вялое развитие»* экономики и общества по замкнутому кругу, образование своеобразных «цепочек» негативных ситуаций.

Уже общий ситуационный анализ позволяет выстроить ряд наиболее важных *«критически-негативных цепочек»*, стимулирующих обострение угроз и опасностей в социально-экономическом устройстве нашего государства и экономики. К таким можно отнести:

1. «Нехватка жилья – безработица – социальная неудовлетворенность – падение деловой активности – снижение потенциала экономики». В России более 4,5 млн. человек состоят на учете, нуждающихся в улучшении жилищных условий.
2. Пространственная деформация распределения жилья – сосредоточение больших масс населения на ограниченном пространстве (крупные города) – безработица – трудности развития новых производств в ресурсобогатых регионах – потери для экономики – снижение конкурентоспособности.
3. Низкий уровень оплаты – невозможность покупки жилья – социальные риски – криминализация общества
4. Высокая стоимость жилья – коррупция, криминал – критическое состояние рынка жилья – социальные проблемы (практическое торможение

демографической динамики).

Таблица 1

Социально-экономические угрозы безопасности жилищно-коммунальному хозяйству страны и их основные критические параметры 2010-2014 гг.

Угрозы	Настоящий уровень	Критический уровень (пороговый)
Степень износа жилого фонда	60-62% (от общего объема). Для восстановления фонда до нормативных значений требуется более 10,5 трлн. руб.	70-75% (от общего объема)
Износ очистных систем	54%	60%
Износ электросетей	58%	66-70%
Износ сетей водопровода	65% (теряется до 30% воды)	75%
Сокращение протяженности тепловых и энергосетей	С 1995 г. на 13% (26,2 тыс. км) к 2011 г.	Критический уровень 20-22%
Износ теплосетей	60-70% (теряется до 15-20% тепла)	75-80%
Потери тепла в сетях	Рост с 4,9 до 10,7 (1995-2011 гг.)	до 15%
Потребность в ремонте жилого фонда	300 млн. м ² жилья	до 500 млн. м ²
Стоимость «отложенного» капремонта жилья	Около 4,5 трлн. руб.	до федерального бюджета страны
Ветхий и аварийной жилфонда	7,89 млн. м ² 20,5 млн. м ² (28,9 и 3,3 млн. м ² в 1990 г.)	10 млн. м ² 25 млн. м ²
Рост размеров оплаты жилья гражданами страны	В разных регионах колеблется от 40% до 10% от дохода	Максимально допустимая доля расходов – 22% от общего дохода

Как показывает анализ, система рисков в ЖКХ достаточно обширна, сложна, многопланова и трудно управляема, особенно в плане развития, учитывая риски, возникающие вне сферы непосредственной деятельности ЖКХ (валютные риски, административно-политические, социальные и др.), что видно из разработанной схемы 1.

Данная схема несет в основном аналитически-ситуационную нагрузку и характеризует сложность учета рисков в ЖКХ и значительную неопределенность при их нейтрализации применительно к конкретному ЖКХ. На практике целесообразна реструктуризация данной системы рисков с учетом наиболее катастрофических и требующих незамедлительной нейтрализации рисков.

Основные риски, возникающие при инвестировании и реализации мер по развитию ЖКХ



Учитывая сложность выявления уровня допустимости рисков в ЖКХ, нами предлагается упрощенная схема решения этой проблемы. Ключевым параметром допустимости риска, считаем возможным использовать уровень и характер износа жилого фонда. С учетом этого выделяются 5 зон допустимого риска:

1. **Безрисковая зона** (уровень износа жилого фонда: от 0 до 10-15%);
2. **Зона безопасного риска** (величина износа: от 10 до 30%). В этой зоне ведутся работы в основном текущего характера.
3. **Зона возникновения негативных тенденций**, связанных с изношенностью более 50% отдельных частей и механизмов жилого фонда (локальные нарушения недвижимости и коммунальных сетей).
4. **Зона критического риска**, в которой уже требуются значительные объемы капитального ремонта, устранение аварийных ситуаций (износ до 60%).
5. **Зона катастрофически-аварийного риска**. Ухудшение состояния жилья, вплоть до непригодности для проживания (фонд с износом 70 и более процентов).

Данная схема наиболее приемлема для больших и средних агломераций, учитывая, что уровни риска, его влияние дополняются рядом других условий.

В работе выявляются критические позиции жилищного строительства в России, обосновываются формы привлечения «длинных денег» для жилищного строительства, а также условия обеспечения доступного жилья. Особое значение в работе отводится выработке интегрированной земельной политики, обеспечивающей экономическую безопасность и эффективность управления земельными ресурсами, предназначенными для строительства жилья и развития обеспечивающей коммунальной сферы.

В диссертации анализируются негативные тенденции в тарифно-ценовой сфере жилищного хозяйства. Существующая ныне тарифная политика формировалась в то время, когда стояла задача перехода к 100-процентной оплате услуг населением. Наверное, эта политика себя уже исчерпала, и, согласно законодательству, с 2016 года планируется отказ от установления предельных тарифов и переход к установлению долгосрочных тарифов. Одновременно Правительству Российской Федерации следует возобновить контроль роста совокупного платежа граждан за коммунальные услуги.

Для защиты людей необходимо ввести новый ограничитель - предельный индекс роста совокупного платежа граждан за коммунальные услуги. На наш взгляд, он сделает долгосрочные тарифы более гибкими и позволит учитывать потребности и платёжеспособность населения, а также инвестиционные возможности.

В большинстве регионов остается низким уровень ответственности и прозрачности деятельности муниципалитетов по распоряжению землей и недвижимостью. В этих условиях очевидна необходимость усиления контроля за муниципальным заказом и приватизацией. При этом совершенно ясно, что реальное усиление контроля за огромной армией муниципальных чиновников маловероятно. Итогом этого может стать **общенациональная криминальная консолидация муниципальных чиновников**, особенно распоряжающихся жилой недвижимостью и соответственно финансовыми потоками.

За последние годы Правительство Российской Федерации совместно с субъектами Федерации, законодателями провело большую работу по совершенствованию нормативно-правовой базы ЖКХ. Такая база в основном сформирована. С 1992 года на федеральном уровне принято 158 законов и 3

тысячи 124 подзаконных акта, регулирующих сферу ЖКХ. Однако проводимые преобразования в ЖКХ пока не дают необходимой отдачи. И главная причина – это остающийся разрыв между вводимыми нормативно-правовыми актами и принимаемых на местах решениями по ЖКХ. Очевидно, для нормальной работы в этой сфере необходимо компактное, понятное законодательство, правила и нормы, обеспечение их стабильности и непротиворечивости.

4. Обоснована необходимость и определена принципиальная структура «Программы действия органов власти по нейтрализации угроз безопасности жилищному хозяйству страны».

Власти необходимо не просто реализовать точечные меры по обеспечению устойчивости и благосостояния жилищного хозяйства. Их необходимо синхронизировать, увязать в определенную систему с жесткой целевой ориентацией. Это могла быть своеобразная Программа (или комплекс региональных программ), содержащая меры по отслеживанию ситуации в ЖКХ, меры по реагированию на негативные тенденции в ЖКХ, а также по поддержке субъектов ЖКХ в нормативно-правовом и финансовом плане. Наиболее актуальные меры представлены в нижеприведенном перечне.

Основные меры «Программы воздействия органов власти по нейтрализации угроз безопасности жилищного хозяйства страны»:

1. Давать принципиальную оценку фактам нарушения объектами ЖКХ и предприятиями коммунальных услуг норм и правил работы предприятий системы ЖКХ.

2. Органы власти должны содержать объекты ЖКХ в надлежащем состоянии, соблюдать сроки проведения их ремонта, следить за предоставлением гражданам коммунальных услуг установленного качества.

3. Органы местного самоуправления должны добиваться четкой работы органов тарифного регулирования по контролю за реализацией комплексных программ коммунального обеспечения

4. Не допускать случаев введения тарифов с превышением предельного размера их роста на очередной период, добиваться отмены незаконных решений

5. При наличии нарушений оперативно решать вопрос о смене глав муниципальных образований допустивших нарушения (отступления от

установленных правовых норм) в области обеспечения населения коммунальными услугами

6. Искоренять практику передачи органами местного самоуправления в собственность частных коммерческих организаций ликвидного имущества предприятий ЖКХ

7. Давать объективную, обоснованную оценку фактам доведения субъектов ЖКХ до состояния банкротства

8. Наказывать ответственных лиц, осуществляющих изъятие имущества и предоставление его в пользование третьим лицам по заниженной стоимости или аренды по завышенным платежам.

5. Разработан структурированный алгоритм мониторинга социально-экономической безопасности, ориентированной на целевое выявление опасностей рисков и угроз ЖКХ.

В первом приближении мониторинг является важнейшей составляющей информационного механизма управления ЖКХ, обеспечивающей эффективную социальную, жилищную, инвестиционную, культурную и др., аспекты государственной политики в жилищной сфере.

Алгоритм мониторинга социально-экономической безопасности ЖКХ является органичной составной частью общего мониторинга состояния и развития жилищно-коммунального хозяйства страны. Данный алгоритм мониторинга отличается функционально-содержательно от общего мониторинга, что связано с его ориентацией только на выявление нарушений, опасностей, рисков и угроз возникающих в ЖКХ и наносящих ущерб жизнедеятельности и благосостоянию населения.



6. Обоснованы пути обеспечения прорывного стратегического продвижения в решении жилищной проблемы.

Всегда необходимо помнить об опасности копирования в России существующих зарубежных схем развития ЖКХ. Новая российская система ЖКХ может эффективно работать только в хорошо отлаженной экономической среде со своими правилами и институциональными основами, качество которых пока оставляет желать лучшего. В этой связи Россия со специфическими условиями и множественными факторами развития социума и экономики не должна замыкаться на опыте одной страны и копировать чужую модель развития ЖКХ, не соответствующую национальным традициям.

Ключевой задачей государственной жилищной политики является реальная организация долгосрочного строительства с учетом нейтрализации главной ее угрозы – недофинансирование и коррупционные механизмы с долгостроем.

К сожалению, современная доктрина развития ЖКХ страны не является достаточно проработанной, реальной и окончательной, она постоянно (и не всегда удачно) дополняется включением различных новаций и инструментов, причем зачастую не стратегического плана, связанных с лоббируемыми конъюнктурными решениями.

Стратегические перспективы ЖКХ связаны с необходимостью решения следующих проблем:

- более эффективного использования земли;
- развития инфраструктуры, особенно крупных городов;
- активной реализации программы переселения жителей городов из ветхого жилья;
- превращения государственно-частного партнерства в строительстве жилья в реальный механизм активизации жилищного строительства;
- упорядочения льгот по оплате коммунальных услуг для различных групп населения, обеспечивающее усиление социальной защиты малоимущих групп населения;
- обеспечение гарантированного обслуживания потребителей на уровне минимальных государственных стандартов, переход на конкурсный отбор организаций-подрядчиков по эксплуатации и ремонту жилищного фонда;
- содействие передаче органам жилищного самоуправления (кондоминимумам, жилищным союзам, советам домов и т.п.) функций по формированию заказа на жилищно-коммунальное обслуживание и контроля за качеством, надежностью и безопасностью услуг);
- реальное обеспечение мер по нейтрализации различного рода рисков и угроз социально-экономической безопасности ЖКХ страны.

Очевидно, что при всей необходимости проведения преобразований в сфере жилищно-коммунального хозяйства, нельзя рассматривать ее целевые направления вне благосостояния нации, ее жизненного уровня. В конечном счете, от решения жилищных проблем (включая уровень и качество жилищно-коммунальных услуг) во многом зависят темпы дальнейших преобразований в России и, в конечном счете, политическая стабильность в обществе. Именно благосостояние или качество жизни населения служит критериям выбора приоритетных направлений экономической и социальной политики государства.

Основные публикации автора:

Статьи в журналах, рекомендованных ВАК

1. Попова, О.С. Проблемы управления качеством в сфере услуг/ О.С. Попова (в соавторстве) // Вестник РАЕН: СПб., 2006 (0,4 п.л.)
2. Попова, О.С. Проблемы собственности при реализации правовых механизмов контрактации на региональном рынке жилищно-коммунальных услуг /

О.С. Попова // Журнал правовых и экономических исследований. СПб.: ГИЭПФиТ, 2011 (0,2 п.л.)

3. Попова, О.С. Обеспечение социально-экономической безопасности – важнейший приоритет жилищной политики / О.С. Попова // Вестник ИЭ РАН. – 2014. – №4. (0,8 п.л.)

Статьи в научных изданиях

4. Попова, О.С. Проблемы управления комплексом городского хозяйства России // Проблемы обеспечения устойчивого роста современной российской экономики: Сборник научных трудов. Часть 1. / О.С. Попова. М.: ГОУВПО МГУС, 2005 (0,3 п.л.)

5. Попова, О.С. Направления развития сферы услуг городского хозяйства: из опыта развитых стран // Проблемы обеспечения устойчивого роста современной российской экономики: Сборник научных трудов. Часть 2 / О.С. Попова. М.: ГОУВПО МГУС, 2005. (0,24 п.л.)

6. Попова, О.С. Инновации как один из решающих факторов развития городов // Проблемы обеспечения устойчивого роста современной российской экономики: Сборник научных трудов. Часть 2 / О.С. Попова. М.: ГОУВПО МГУС, 2006 (0,35 п.л.)

7. Попова, О.С. Система управления обращением с твердыми бытовыми отходами // Медиа, демократия, рынок в современном обществе: материалы I межвузовской научно-практической конференции / О.С. Попова. СПб., 2007 (0,2 п.л.)

8. Попова, О.С. Реформирование жилищно-коммунальной сферы как основа повышения эффективности функционирования городского хозяйства // Медиа, демократия, рынок в современном обществе: материалы II межвузовской научно-практической конференции / О.С. Попова. СПб.: Астерион, 2007 (0,2 п.л.)

9. Попова, О.С. Современные подходы к управлению мегаполисом // Медиа, демократия, рынок в современном обществе: материалы I межвузовской научно-практической конференции. / О.С. Попова. СПб.: Астерион, 2007 (0,2 п.л.)

10. Попова, О.С. Организация процесса управления ТБО в крупных городах // Современные концепции менеджмента: материалы всероссийской конференции студентов и молодых ученых. / О.С. Попова. СПб.: Гатчина, 2007 (0,2 п.л.)

11. Попова, О.С. Проблемы управления городским хозяйством мегаполисов в условиях его реформирования // Менеджмент: теория и практика / О.С. Попова. СПб., 2007 (0,3 п.л.)

12. Попова, О.С. Экологическая политика в управлении городским хозяйством мегаполисов // Материалы межрегиональной научно-практической конференции «IV Кирилло-Мефодиевские чтения: проблемы науки и практики» / О.С. Попова. СПб: Луга, 2007 (0,4 п.л.)

13. Попова, О.С. Роль ГЧП в управлении городским хозяйством региона // Медиа, демократия, рынок в современном обществе: материалы III межвузовской научно-практической конференции / О.С. Попова. СПб.: Астерион, 2009 (0,3 п.л.)

14. Попова, О.С. История государства и права зарубежных стран // Краткий курс лекций / О.С. Попова. ЛОИЭФ, Гатчина, 2009 (0,5 п.л., в соавторстве)

15. Попова, О.С. Реформирование жилищно-коммунальной сферы как основа повышения эффективности функционирования городского хозяйства // Актуальные проблемы современной экономики: материалы межвузовского научно-практического семинара / О.С. Попова. СПб.: Астерион, 2010 (0,3 п.л.)

16. Попова, О.С. Зарубежный опыт государственно-частного партнерства в городском хозяйстве //Актуальные проблемы современной экономики: материалы межвузовского научно-практического семинара / О.С. Попова. СПб.: Астерион, 2010 (0,25 п.л.)

17. Попова, О.С. Ways of development of municipal economy of megacity//www.science-journal.eu: материалы IX – международной конференции «Экономика и бизнес: экономическое развитие и рост» / О.С. Попова. СПб., 2011 (0,4 п.л.)

18. Попова, О.С. Проблемы собственности при реализации правовых механизмов контрактации на региональном рынке жилищно-коммунальных услуг // Журнал правовых и экономических исследований / О.С. Попова. СПб.: ГИЭПФиТ, 2011 (0,2 п.л.)

19. Попова, О.С. Организация мониторинга социально-экономической безопасности ЖКХ // Материалы Всероссийской конференции «Экономическая безопасность – современные вызовы и угрозы»: сборник / О.С. Попова, М.П. Мерзлова. Нижний Новгород, 2014 (0,4 п.л.)