

Организационные изменения системы управления жилищно-коммунальным комплексом

П. Н. Аксенов

Решение проблемы формирования рынка доступного жилья на общегосударственном и региональном уровне в рамках национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» сводится не только к росту объемов строительства жилья. Должно быть обеспечено коренное реформирование жилищно-коммунального комплекса (ЖКК), от состояния и функционирования которого в решающей степени зависит обеспечение качества сферы жизнедеятельности и создания комфортных условий проживания граждан.

Реформирование и технологическая модернизация ЖКК, повышение конкурентоспособности предоставляемых услуг, предприятий предполагают применение принципиально новых, более совершенных организационно-экономических и информационных методов управления.

Однако внедрение эффективных форм и методов управления осложняется специфическими особенностями трансформации собственности, экономических отношений и хозяйственного механизма функционирования предприятий ЖКК, усугубляемыми социально-экономической ситуацией в различных регионах.

В Российской Федерации в настоящее время на долю жилищно-коммунального комплекса приходится более 25 % воспроизводимого национального богатства, в том числе 19 млн объектов жилищного фонда с 2,9 млрд кв. м. общей площади жилья, 54,6 тыс. предприятий и организаций, из них 27,0 тыс. государственных и муниципальных унитарных предприятий, среднегодовая численность работников составляет порядка 2850 тыс. чел. Показатель жилищной обеспеченности граждан, который в настоящее время ниже аналогичного показателя в европейских странах, составляет в соответствии с действующими нормативами порядка 30–40 %. Значительная часть жилищного фонда не соответствует современным представлениям о комфортности и качестве проживания граждан. Техническое состояние объектов коммунальной инфраструктуры в большинстве муниципальных образований оценивается как морально и физически устаревшее, из-за несвоевременных ремонтов и замены инженерных сетей возрастает аварийность и снижается качество и бесперебойность предоставления жилищно-коммунальных услуг.

Высокая кредиторская и дебиторская задолженность предприятий ЖКК, дефицит финансовых ресурсов, недостаточная платежеспособность

потребителей услуг, сложившаяся система управления, слабо адаптированная к рыночным методам, породили целый комплекс трудноразрешимых проблем в обеспечении надежности и качества жилищно-коммунальных услуг.

Реализация мер государственной социальной поддержки малообеспеченных категорий населения в условиях перевода жилищно-коммунального хозяйства на бездотационный механизм функционирования и оплаты услуг по фактическим издержкам оказывает принципиальное влияние на темпы правового и организационно-экономического реформирования этой сферы региональной экономики.

Коренное изменение сложившейся ситуации требует взаимосвязанных действий федеральных, региональных и муниципальных органов управления. Между тем, ответственность за обеспечение качественного жилищно-коммунального обслуживания полностью находится в компетенции органов местного самоуправления. В то же время, неразработанность теоретической основы реформирования ЖКХ и научно-методических подходов к реализации принятого пакета законодательных жилищных документов, особенно в условиях реформы местного самоуправления, обуславливают необходимость системного исследования проблем, специфических факторов и механизмов повышения эффективности принятия организационно-экономических решений в условиях динамически развивающегося рынка жилья и коммунальных услуг.

В современных условиях более результативными и действенными оказываются организационные и экономические механизмы, обеспечивающие согласование и баланс интересов хозяйствующих субъектов, потребителей и органов управления в процессе предоставления и потребления жилищно-коммунальных услуг, повышение их конкурентоспособности на основе оптимизации показателей качества, фактических издержек и тарифов, реструктуризацию системы управления ЖКК. Многообразие проблем и необходимость их скорейшего решения, слабая методическая проработанность предопределяют важность дальнейших исследований этой проблемы.

Реформирование ЖКК базировалось до настоящего времени, в основном, на отдельных программах и проектах отраслевого характера, ориентированных на решение отдельных аспектов тарифной и ценовой политики, привлечения инвесторов в коммунальную инфраструктуру, передачу отдельных функций управления частному бизнесу. Между тем проведение в сфере ЖКК преобразований, отвечающим потребностям сегодняшнего дня и перспективным задачам, невозможно без комплексной научно обоснованной концепции реформирования этого сектора экономики.

Многие ученые убеждены, что методология реформы ЖКК вполне правомерна и низкая ее результативность связана только с общеэкономической ситуацией в муниципальных образованиях. Однако для объективной оценки социально-экономических и технологических особенностей и дифференциации региональных ЖКК, выявления причин

ее обуславливающих, с учетом специфики различных регионов методология реформирования этой сферы должна удовлетворять требованиям комплексности и системности исследования, разработки ряда концептуальных положений и методических рекомендаций по формированию эффективного управления и регулирования рынка жилья и коммунальных услуг.

По нашему мнению, современное состояние ЖКК и его систему управления следует классифицировать как кризисные, что подтверждается значительными объемами кредиторской и дебиторской задолженности предприятий высоким физическим износом основных фондов, неэффективной системой функционирования ЖКК и незаинтересованностью экономических субъектов в сокращении непроизводительных затрат.

На протяжении последних 15 лет ЖКК прошел два этапа своего развития. На первом этапе, охватившем 1990-е гг., усилила федеральных органов были направлены на преодоление механизма социальных обязательств государства по финансированию предоставления жилищно-коммунальных услуг населению и создание базовых принципов институциональной жилищно-коммунальной политики, частной собственности в сфере жилья, приватизации жилых помещений, оптимизации бюджетных расходов в ЖКК, а также на адресную поддержку реально нуждающихся граждан при оплате стандарта жилищно-коммунальных услуг, что нашло отражение в Конституции Российской Федерации, Гражданском кодексе Российской Федерации, жилищном и земельном законодательстве, дерегулировании административных условий для развития частного бизнеса, естественных технологических монополий и т. д. Эти меры направлялись на ликвидацию принципов централизованной системы управления ЖКК.

Заметным событием для реформирования жилищно-коммунального комплекса страны стало принятие Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 гг., и ее подпрограммы «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации». В ходе реализации программных мероприятий в 2002–2005 гг. осуществлялось реформирование жилищно-коммунального комплекса, направленное на создание эффективного механизма управления и снижение издержек по предоставлению услуг. Повышение эффективности работы жилищно-коммунального комплекса, в первую очередь, было связано с постепенным переводом этого сектора экономики на режим безубыточного функционирования с переориентацией бюджетных субсидий от дотирования производителей жилищно-коммунальных услуг к адресному субсидированию малоимущих семей. Предусматривался, в частности, перевод субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг на персонифицированные счета граждан.

Важнейшей тенденцией второго этапа, начиная с 2005 г., явилась нарастающая роль государства в формировании жилищно-коммунальной политики и принятии пакета законов о доступном жилье и модернизации коммунальной инфраструктуры. Проблема обеспечения населения

доступным жильем приобрела статус приоритета развития страны в виде Национального проекта.

Результаты проведенного анализа тенденций развития ЖКК свидетельствуют о начале нового этапа реформенных преобразований. Вступление в силу Жилищного кодекса Российской Федерации, Федеральных законов «О концессионных соглашениях» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» открывают перспективы для развития конкурентных отношений и привлечения в отрасль бизнес-структур на основе государственно-частного партнерства; крупные управляющие компании переходят от краткосрочных договоров к долгосрочным инвестициям и расширяют географию своей деятельности, охватывая все большее количество регионов и муниципальный образований, что позволяет сделать вывод, что коммунальный сектор становится привлекательным бизнесом.

В жилищном секторе ситуация из-за отсутствия эффективного и прозрачного финансирования жилищных организаций и должной поддержки частных управляющих организаций органами местного самоуправления сдерживает рыночные преобразования. После вступления в силу нового жилищного законодательства, с развитием конкуренции в коммунальном секторе, приходом в отрасль банковских структур и привлечением их для финансирования инфраструктуры в регионах по оценке автора наметятся положительные тенденции в развитии рыночных отношений и обеспечении стабильности и качества обслуживания потребителей в жилищно-коммунальном комплексе муниципальной экономики.

Важно также отметить, что в последнее время органы власти все больше осознают необходимость осуществления грамотного менеджмента в отрасли и применения современных технологий управления деятельностью предприятий. Вместе с тем, принципиально важно привнести в жилищно-коммунальный сектор эффективный бизнес-менеджмент, который даст новый импульс к повышению качества управления на предприятиях ЖКК.

На переходном этапе решение задачи формирования рынка доступного и комфортного жилья требует реализации комплексной государственной политики, направленной на повышение платежеспособного спроса населения на жилье через развитие различных форм жилищного кредитования, в первую очередь, формирование ипотечной системы с применением различных схем софинансирования, адекватное увеличение объемов предложения жилья через развитие жилищного строительства и обновление существующего жилищного фонда, а также повышение качества жилищных и коммунальных услуг.

Проблемы переходного периода должны решаться с участием федерального центра как через совершенствование законодательной и нормативно-правовой базы в жилищной сфере и стимулирование проведения преобразований на местах, так и через непосредственное использование средств федерального бюджета для реализации ключевых мер по приоритетам, выделенным в рамках Национального проекта «Доступное и ком-

фортное жилье — гражданам России» и Федеральной целевой программы «Жилище».

Реализация обоснованной стратегии формирования рынка доступного жилья должна обеспечиваться за счет интеграции стимулирования предложения жилья на рынке (включая меры по поддержке жилищного строительства в части обеспечения земельных участков коммунальной инфраструктурой), и спроса, на основе повышения доступности приобретения жилья для целевых групп населения (молодых семей, молодых специалистов), исполнения обязательств государства по обеспечению жильем других отдельных категорий граждан, а также повышения надежности и качества коммунальных услуг на базе модернизации объектов коммунальной инфраструктуры и привлечения частного бизнеса и частных инвестиций в эту сферу.

В сфере ЖКК острой проблемой является несоответствие (финансовое, инвестиционное, инновационное и т. д.) между высокой значимостью социальной функции управления, функций генерирования денежных потоков за услуги ЖКХ, управления эксплуатацией жилищного фонда и низкой надежностью реализации данных управленческих функций. Во-первых, субъекты жилищного фонда и инженерной инфраструктуры должны максимально полно обеспечивать как генерацию денежных потоков и платежей за услуги ЖКХ, что будет являться основой финансирования ЖКК, так и функцию самоуправления в жилищной сфере. Во-вторых, требуется, как минимум, удвоение государственных инвестиций на реформирование и модернизацию ЖКК. Данная модель подтверждает необходимость совершенствования управления эксплуатационной и воспроизводственной сферами в ЖКК на основе внедрения рыночных методов управления и развития долгосрочных кредитно-финансовых и инвестиционных механизмов.

Наличие в ЖКК сложной системы взаимосвязей хозяйствующих субъектов и потребителей услуг, обусловленной как схемой технологического взаимодействия при предоставлении услуг, так и возникающими при этом противоречиями между экономической природой производства услуг и социальным характером их потребления, подчеркивает специфику управления ЖКК. С точки зрения социальной значимости, ЖКК призван создавать необходимые условия для комфортного и безопасного проживания граждан, а с экономической, выступая как сфера деятельности с постоянным потребительским спросом, обладает практически неограниченным потенциалом для развития частного бизнеса.

Анализ реализации программных механизмов решения проблемы доступного жилья позволяют выделить три важных взаимосвязанных аспекта, включающих доступность приобретения жилья и эксплуатации жилья, повышения качества жилищно-коммунального обслуживания, а также преобразование жилищно-коммунального комплекса муниципальных образований на принципах самокупаемости услуг и привлечения частного бизнеса, действующих в условиях регулируемого органами управления

рынка услуг ЖКХ с учетом социально-экономических условий и регламентов, обеспечивающих стандарты условий проживания для населения, а также социальной ответственности бизнеса.

Организационно-экономический механизм обеспечения стоимостной доступности эксплуатации жилья, по нашему мнению, должен предусматривать совокупность взаимосвязанных компонентов, обеспечивающих достижение конечных целей управления ЖКК, переход от нормативно-тарифного регулирования коммунальных услуг (в первую очередь, по потребляемым энергоресурсам) к фактически потребленным, разработку схем взаимодействия органов власти, хозяйствующих субъектов и потребителей на рынке услуг, изменение системы финансирования с ориентацией на оплату потребителями услуг по их реальной стоимости, рациональное сочетание источников финансирования развития, создание условий для возникновения частных управляющих организаций, внедрение методов индикативного планирования производства и потребления услуг на основе системы нормативов-индикаторов ресурсной эффективности, надежности обслуживания, финансово-экономических и социальных параметров.

Перед системой государственного регулирования в сфере ЖКК стоят три основные задачи. Во-первых, необходимо привлечение частного бизнеса к управлению и инвестированию в коммунальный комплекс при преимущественном сохранении региональной (муниципальной) собственности на коммунальную инфраструктуру; во-вторых, нужно обеспечить оптимизацию бюджетных расходов в жилищно-коммунальном комплексе, повышение адресности и эффективности социальной поддержки населения при оплате жилищно-коммунальных услуг; в-третьих, требуется создание институтов государственной поддержки процессов капитального ремонта, модернизации и реконструкции жилых домов и инженерной инфраструктуры городов и поселений.

Цели реформы ЖКК в переходный период могут быть конкретизированы в комплекс следующих основных задач.

1. Развитие рыночных отношений в жилищно-коммунальном комплексе для повышения качества и доступности жилищно-коммунальных услуг на основе институциональных преобразований, включающих реструктуризацию органов управления и правовое обеспечение механизма реализации властных полномочий в сфере жилищно-коммунального обслуживания; системное построение договорных отношений и повышение эффективности конкурентных принципов привлечения частного бизнеса, акционирование предприятий ЖКК, развитие института профессиональных управляющих жилищным фондом, формирование механизма их отбора на конкурсной основе, содействие в реализации схем самоуправления жителей в жилищной сфере.
2. Обеспечение финансовой стабилизации ЖКК на основе повышения эффективности бюджетных расходов, в том числе адресной поддержки реально нуждающихся граждан в предоставлении определенного

стандарта жилищно-коммунального обслуживания, оптимизации соотношения тарифного и бюджетного финансирования, ликвидации и предотвращения задолженностей, а также увеличения инвестиционной составляющей в тарифах на услуги ЖКК.

3. Регулирование коммунального комплекса для обеспечения его устойчивого функционирования, надежности и безопасности предоставляемых услуг, модернизации сетей, сооружений и оборудования и повышение на этой основе ресурсной эффективности производства и качества услуг.

Механизм обеспечения качества жилищно-коммунального обслуживания представляет собой сложную многовариантную систему, включающую все подотрасли ЖКК, предприятия-поставщики ресурсов, управляющие и подрядные организации, органы регионального и местного самоуправления, потребителей, методы согласования интересов, инвестиционные ресурсы, направляемые на решение воспроизводственных задач.

На первое место должен быть поставлен принцип конкурентоспособности, определяемый наличием конкурентных преимуществ у предприятий и организаций, предоставляющих услуги, которые должны обеспечиваться ресурсосберегающими и инновационными подходами, развитием конкуренции и формированием социально-ориентированной политики, а также условиями, определяющими качество системы управления объектами ЖКК.

Исследование структурных составляющих системы обеспечения конкурентоспособности позволило автору сформулировать пообъектное содержание подсистем и их элементов, определяемых показателями качества процессов функционирования объектов, ресурсоемкости на всех стадиях жизненного цикла производства, транспортировки и предоставления услуг, рыночных механизмов и реформенных преобразований в сфере ЖКК.

В целом, оценка конкурентоспособности предприятий и организаций ЖКХ может проводиться на основе двух интегральных показателей: показателя конкурентоспособности услуг, предоставляемых данным предприятием и эффективности его функционирования. Исходная информация для анализа и оценки конкурентоспособности должна приводиться в сопоставимый по альтернативным вариантам вид с учетом следующих показателей: оценки технического состояния и морального износа основных фондов, объема производства услуг, уровня освоения мощностей, организационно-экономических условий эксплуатации объектов и предоставления услуг, оценки качества услуг потребителями, инфляции, рисков и неопределенности, а также базироваться на эффективной информационной системе и статистической отчетности, адаптированных к рыночным процессам для принятия обоснованных управленческих решений.

Инновационный уровень развития городов и практика осуществляемых преобразований в ЖКК регионов и муниципальных образований

ставят на лидирующие позиции именно крупные города, поскольку они отражают весь спектр реализуемых механизмов и проблем в силу концентрации в них значительной части населения и предприятий, как потребителей разнообразных жилищно-коммунальных услуг, и различных возможностей по их удовлетворению, обладают достаточным научным, техническим и инвестиционным потенциалом для реформенных преобразований в ЖКК.

По нашему мнению, на современном этапе развития с учетом потенциала отдельных подотраслей ЖКК, типологии предоставляемых личных, коллективных и общественных услуг, степени конкурентных отношений, наличия различных форм собственности на имущество, особенностей экономических механизмов функционирования предприятий, следует рассматривать в качестве отдельных сфер: жилищного хозяйства и коммунального комплекса, имеющих различные системы управления и принципы их реформирования.

Анализ структурно-целевых изменений в системе ЖКК позволяет выделить наиболее эффективные направления развития жилищно-коммунального комплекса города. Эти направления связаны с достижением устойчивого и надежного предоставления жилищно-коммунальных услуг за счет повышения инвестиционной активности, роста капитальных вложений в строительство и обновление производственного потенциала ЖКК; с проведением скоординированной политики, ориентированной на использование научно-технического потенциала, ресурсо- и энергопотребления, повышение конкурентоспособности предоставляемых услуг; с принятием мер предотвращающих преждевременное старение жилищного фонда и инженерных систем за счет их интенсивного восстановления и воспроизводства на основе реализации социальных и инвестиционных программ и проектов по реконструкции и капитальному ремонту существующего жилищного фонда.

Модель формирования организационно-экономического механизма управления ЖКК, базируется на принципах: рационального разделения функций собственника и управляющей организации, формирования ответственности собственников жилых и нежилых помещений, пообъектного управления, принцип ориентации на достижение планируемых конечных результатов по обеспечению качества предоставляемых услуг, стоимостного управления объектами. Рациональное разделение функций и выбор наилучшего на конкурсных условиях исполнителя — организации по управлению жилищным фондом, а также обслуживанию объектов ЖКК создаст условия для снижения стоимости услуг при сохранении требуемого качества.

В коммунальном комплексе в целях снижения дефицита мощностей, совершенствования системы управления и повышения надежности и качества предоставляемых услуг требуется реформирование, обеспечивающее рост энергообеспечения потребления на основе разработки

и принятия мер инновационно-технических и организационно-экономического характера.

Инновационно-технические меры предусматривают:

- развитие генерирующих мощностей на основе строительства объектов электро и тепло генерации на базе газотурбинных технологий;
- снижение дефицита мощностей за счет строительства локальных источников систем теплоэнергетического обеспечения объектов;
- внедрение ресурсосберегающих мероприятий на этапах производства, транспортировки, предоставления и потребления коммунальных услуг;
- реализация пилотных проектов по установке домовых и квартирных приборов учета ресурсов, автоматизированному учету и контролю их потребления в режиме реального времени и подключению системы к диспетчерским службам и ЕИРЦ.

Организационно-экономические меры включают:

- реструктуризацию государственных унитарных предприятий и территориальных структур РАО «ЕЭС России» и создание на этой основе крупных управляющих энергосетевых компаний, обеспечивающих возможность участия территориальных органов в управлении сетевыми активами;
- консолидацию энергетических активов в регионе и создание региональных объединенных энергетических компаний с целью проведения органами управления единой энергетической политики, направленной на обеспечение безопасности, надежности и устойчивости работы систем коммунального комплекса;
- формирование инвестиционных ресурсов за счет тарифов, инвестиционной составляющей в тарифах на услуги, амортизационных отчислений, привлечения частных инвестиций в конкретные локальные проекты строительства и расширения мощностей коммунального комплекса;
- реализацию механизмов гарантирования инвестиций, в соответствии с которыми инвестор, отбираемый на конкурсной основе, заключает контракт с системным оператором на финансирование строительства мощностей при условии гарантированной окупаемости вложенных средств;
- сохранение контроля региональных органов управления за стратегически важными объектами сетевой и диспетчерской инфраструктуры;
- развитие концессионных механизмов привлечения инвесторов в коммунальный комплекс на конкурсной основе.

Важнейшим аспектом является анализ эффективности реформирования ЖКК. Показатель эффективности чаще всего определяется путем соотношения полученных результатов и необходимых для этого затрат,

или как степень достижения установленных целей. Оценка эффективности и социально-экономических последствий реализации программных мероприятий реформирования ЖКХ должна проводиться с помощью системы показателей, характеризующих программные мероприятия в сфере ЖКК города, наиболее эффективные формы управления жилищным фондом, а также конкурентоспособность и экономическую устойчивость предприятий и организаций.

Предлагаемый методический подход, с одной стороны, отражает эффективность функционирования жилищно-коммунального комплекса через показатели динамики себестоимости и роста тарифов на жилищно-коммунальные услуги, уровня бюджетных расходов на субсидии и дотации, снижения удельных издержек при оказании услуг, общего объема текущего финансирования и инвестиций, уровня износа жилищного фонда и систем инженерного обеспечения, объема затрат на энергосберегающие мероприятия, числа получателей льгот и субсидий и т. д. С другой стороны, предлагаемый подход базируется на модели зависимости оценочного функционала от показателей основных направлений реформы ЖКК.

Таким образом, речь идет о модели оценки эффективности реформирования ЖКХ, включающей интегральную оценку агрегированных и частных показателей по следующим критериям мониторинга; институциональные, организационные и технологические преобразования, экономическое развитие жилищно-коммунальной инфраструктуры, стоимостное управление комплексами недвижимого имущества в жилищно-коммунальной сфере. Данный методический подход апробирован на примере оценки хода реформирования в ЖКК г. Москвы.