органам хозяйственного управления и предприятиям в создании фондов модернизации и новых технологий, предоставление научно-исследовательским учреждениям и проектно-конструкторским организациям льгот по налогам и другим платежам, выделение им достаточных средств на модернизацию научного, технологического и лабораторного оборудования.

Перспективы развития научно-технического комплекса республики во многом будут определяться коммерциализацией разработок в сфере прикладной науки, созданием полноценного инновационного рынка, все большей ориентацией результатов их достижений на внедрение в хозяйственную практику.

Предстоит выработать государственную политику в области международного научно-технического сотрудничества в соответствии с национальными интересами, ориентируясь, прежде всего, на проведение совместных конкурентоспособных разработок и производство высококачественной продукции, отвечающей требованием мирового рынка.

ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К МОДЕЛИРОВАНИЮ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЖКХ В УСЛОВИЯХ РЫНОЧНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ

Баженов С.И.,
к.э.н.,
зам. директора ИЭ УрО РАН
Ярунгин А.В.,
нач. отд. МТУ Росимущества по РАН

Современное развитие жилищно-коммунального хозяйства характеризуется высокой степенью монополизации рынка коммунальных услуг со стороны государства и муниципалитетов, слабыми тенденциями формирования конкурентной среды в ЖКХ. Данные обстоятельства снижают его инвестиционную привлекательность, замедляя инвестиционный процесс в коммунальном хозяйстве, в то время как отрасль сильно нуждается в значительных финансовых вливаниях, необходимых для экономической реабилитации отрасли и её модернизационной перспективы.

Изменение системы хозяйствования, связанное с проведением демонополизации ЖКХ, началось в 90-е годы прошлого столетия. Суть этого процесса свелась к активному созданию служб заказчика. Их было создано по России около 3 тыс. По мнению авторов программы демонополизации ЖКХ, произошло разделение функций заказчика и подрядчика, что должно было привести к формированию основ для развития договорных отношений в данной отрасли. Действительно, начали формироваться договорные отношения между службами заказчика и потребителями коммунальных услуг.

Несмотря на рыночную направленность тех изменений, которые произошли в ЖКХ в последние годы, сегодня рано говорить о создании эффективных механизмов антикризисного управления в данной сфере. На рынке коммунальных услуг ещё не возникло рыночной позиции ни у потребителя этих услуг, ни у производителя.

Практические наблюдения приводят к выводу, что административное разделение функций управления и обслуживания не всегда способствует формиро-

ванию конкуренции в сфере обслуживания жилищного фонда. В малых муниципальных образованиях целесообразнее административно демонополизировать управление, чем отделять его от обслуживания. При совмещении этих функций для минимизации удельных расходов достаточен объем жилищного фонда, не превышающий 200 тыс. кв.м. площади. Таким образом, в границах муниципального образования целесообразнее сформировать несколько управляющих компаний с объединенными функциями управления и обслуживания жилищного фонда. Это ещё раз убеждает в том, что подход к созданию рыночных механизмов в сфере ЖКХ должен формироваться индивидуально для каждой местности, городской или сельской с учетом социально-экономического развития конкретной территории.

Основополагающим в обеспечении экономического роста ЖКХ является создание системы управления отраслью, которая в сопоставлении с целями и стратегией её развития должна осуществляться в аспекте моделей рыночной экономики, обусловленных существующим многообразием форм собственности. По-разному в научной среде представлена точка зрения относительно доли государственной собственности. Но можно согласиться с тем, что её присутствие в экономике ЖКХ не должно быть доминирующим хотя бы потому, что размер государственных инвестиций в экономику жилищно-коммунального хозяйства достаточно скромен и не покрывает требуемый уровень всех эксплуатационных расходов, тем более расходов, связанных с его стратегическим развитием.

Ожидается, что именно создание современной системы управления отраслью с необходимым управленческим ресурсом, соответствующим стратегическим требованиям, явится показательным экономическим итогом реформирования жилищно-коммунального хозяйства и совершенно новым явлением в его функционировании. Более того, есть убежденность в том, что дальнейшее сохранение нереформированных организационных структур в жилищно-коммунальном хозяйстве муниципальных образований чревато негативными последствиями, которые будут подтачивать и без того слабую экономику ЖКХ. Скажем больше, если не реформировать организационную структуру, то теряется смысл говорить о параметрах качества содержания жилья и предоставления коммунальных услуг. Сегодня эта структура уже не в состоянии рационально расходовать выделяемые бюджетом финансовые средства. А если принять во внимание материально-техническое состояние экономической базы ЖКХ, а также уровень менеджмента на коммунальных предприятиях, то становится невозможным спрогнозировать необходимые объемы финансовых средств на покрытие издержек ЖКХ по причине нерационального хозяйствования и, как следствие, непредсказуемости их роста.

Серьезным недостатком программ реформирования жилищно-коммунального хозяйства является слабое отражение в них главной задачи - совершенствование управления ЖКХ как решающего направления в деле создания баланса интересов администрации, предприятий ЖКХ, собственников жилищного фонда, населения и других участников процесса потребления жилищно-коммунальных услуг, поскольку дореформенная трехуровневая система управле-

ния жилищно-коммунальным хозяйством, основанная на централизованном финансировании, в 90-е годы была разрушена[1].

В современных условиях эффект системы управления будет существенно зависеть от организационно-управленческого фактора, доминирующим здесь является качество управленческого решения, призванного обеспечить ожидаемый конечный результат. Создание такой системы должно осуществляться с учетом теоретических основ менеджмента. Бесспорно, особое внимание необходимо уделить применению новых технологий и формированию условий для получения необходимого уровня знаний. Действительно, относительно профессиональных качеств управленцев и новых технологий управления перспектива в поиске оптимального решения имеет под собой вполне реальную основу. Однако принципиально важным является другое - создание самой управленческой конструкции, которая в условиях рынка не только обеспечивала бы эффективное функционирование каждого своего элемента, но и концентрировала их усилия на достижение общей цели, а именно, обеспечение бесперебойного функционирования жилищно-коммунального хозяйства и комфортного проживания граждан в жилых помещениях.

Важное место в стратегии развития отрасли занимает создание модели управления с участием бизнеса. Современное состояние экономики ЖКХ таково, что вначале потребуются значительные объемы средств, чтобы вывести её из кризиса, а затем можно будет говорить о модернизационной перспективе. Трудно представить, что эту задачу возможно решить, полагаясь только на бюджетные инвестиции, если даже уровень консолидированного объема средств, выделяемый на ЖКХ, окажется в разы выше ныне существующего, что тоже проблематично предположить, поскольку позиция государства по этому вопросу известна (перевод ЖКХ на бездотационное, безубыточное функционирование), а местные органы власти постоянно испытывают финансовый дефицит для покрытия местных расходов и встречающиеся случаи нецелевого использования бюджетных средств, предназначенных для ЖКХ, могут свидетельствовать об отсутствии механизма контроля их расходования.

Остается бизнес, с помощью которого можно будет решить эту проблему, вовлекая его в управление отраслью. Но для этого его надо заинтересовать экономически, показав инвестиционную привлекательность сферы жилищно-коммунального хозяйства. Разумеется, и в мотивации вхождения бизнеса в рынок жилищно-коммунальных услуг будет доминировать именно этот аспект. Однако такая постановка задачи была бы некорректной, если рассматривать только эту сторону участия бизнеса в модернизации ЖКХ. По существу, особая социальная значимость отрасли предопределяет интеграцию не только производства, капитала, но и институциональной среды. Есть основания утверждать, что институциональная среда в ЖКХ является одной из слагаемых успеха реформирования отрасли. Однако её формирование в немалой степени зависит от того, сможет ли бизнес, вовлеченный в управление отраслью, внести в модернизацию ЖКХ системный эффект, обусловленный удовлетворенностью ожиданий

[1] Шрейбер А. К., Левитская Е. А. Совершенствование управления жилищно-коммунальным хозяйством на современном этапе// Экономика строительства. 2002.№ 1. С. 31-37.

потребителя жилищно-коммунальных услуг, своих экономических интересов на рынке услуг и позитивной динамикой экономического развития отрасли.

Подходы, обеспечивающие вхождение бизнеса в сферу ЖКХ должны найти отражение в теоретических и методологических разработках реализации основных концептуальных положений реформирования ЖКХ.

Принятие Жилищного и Градостроительного кодексов, Федерального закона «О концессионных соглашениях» открыло возможность для полноправного участия бизнеса в управлении государственным жилищным фондом и, следовательно, развития коммунального рынка. Но этого окажется недостаточно для того, чтобы рыночный потенциал в сфере ЖКХ был бы реализован, если местные власти, возведенные существующей стратегией реформ в статус «движущей силы», будут не способны сыграть эту роль даже при более высокой концентрации ответственности и активной трансформации их мотивации в позитивном русле.

Основной идеей новой концепции системы управления жилыми многоквартирными домами, заложенной в ЖК РФ, является не изменение субъектов управления, не смена взаимоотношений между ними, а именно стимулирование потребителя жилищно-коммунальных услуг, привлечение его к управлению и создание условий для его эффективного хозяйствования.

В этой связи необходимо добиться повышения активности населения; принять меры по воспитанию потребителя жилищно-коммунальных услуг, который, в конечном счете, должен стать покупателем этих услуг. Создание общественных институтов должно явиться главным фактором формирования институциональной среды в сфере ЖКХ. Ожидается существенная трансформация экономических отношений, которые должны стать рыночными.

Такого положения можно достичь только при условии, если заработает механизм самоуправления, и, конечно же, залогом успеха является, прежде всего, активность населения. Этот процесс тоже имеет свои временные ограничения, которые установлены Жилищным кодексом, но уже сейчас очевидно, что для создания системы управления многоквартирными домами всем его участникам потребуется квалифицированная помощь, а принимая во внимание кризисное состояние экономики ЖКХ, и финансовая поддержка. Здесь большая ответственность за создание институциональной среды лежит на местной власти. Именно она должна проявить, прежде всего, заинтересованность в реализации основных положений ЖК РФ, всячески поддерживать общественную инициативу, а не наоборот, подавлять её. Подобные примеры имеют место на практике, камнем преткновения в этой ситуации является имущественный вопрос, решить который в интересах населения многие руководители местного самоуправления ещё не готовы.

Все же, по разным причинам процесс вовлечения потребителя в управление собственным жильем пока ещё «раскачивается». Однако наиболее серьезной причиной следует признать отсутствие реальных механизмов управления многоквартирными домами, экономических условий для их реализации. И, пожалуй, самый главный «тормоз» - это нежелание местной власти отдать «бразды правления» в руки населения, а ещё важнее, финансовые потоки.

Вероятнее всего, создание такого общественного органа самоуправления, как товарищество собственников жилья (ТСЖ) ещё долгое время не приобретет сторонников среди административных структур, в том числе и органов местного самоуправления, и не получит практического распространения в местах проживания граждан. То же самое можно сказать и о создании иных общественных институтов, например, территориального органа самоуправления (ТОС). Подобные формы самоорганизации населения окажутся эффективными, если будет присутствовать ряд сопутствующих факторов. Прежде всего, наличие политической воли органов местной власти, их способность абстрагироваться от былых методов управления ЖКХ и принять необходимость его реформирования в качестве неизбежности. От населения требуется желание участвовать в модернизации отрасли и постигать при этом науку управления своим жилищем с применением современных методов. По-видимому, всем участникам этого процесса необходимо пересмотреть свои стереотипы, касающиеся сферы ЖКХ.

Если говорить о вовлечении бизнеса в управление многоквартирными домами, то ситуация осложняется тем, что доверие к бизнес-структурам было подорвано на рубеже их становления, когда последними преследовалась единственная цель («наживы») и попирались все морально-этические принципы. Поэтому, хотя многое изменилось с тех пор, и российский бизнес становится цивилизованным, ему трудно будет вернуть доверие потребителя, не проявив наглядно своей социальной ответственности. Ее проявление будет оценено населением при условии достижения качества предоставляемых жилищно-коммунальных услуг и адекватной платы за эти услуги. Только тогда можно будет говорить о том, что в сфере ЖКХ сформированы равноправные рыночные отношения.

Получается замкнутый круг. С одной стороны, нужны результаты, чтобы убедить население в логичности и реальности выбранного пути реформирования. С другой стороны, формирование рыночных отношений в ЖКХ нуждается, в свою очередь, в поддержке со стороны потребителя. Но другое развитие событий в данной ситуации трудно представить. Поэтому ответственность на себя в этом деле должны взять власть и капитал. Первый субъект рыночных отношений – в силу своих должностных обязанностей, второй – в силу способности оценить стратегию развития коммунального рынка и понять, что будущее на рынке жилищно-коммунальных услуг за социально ориентированным бизнесом.

Как уже говорилось выше, сегодня механизм взаимоотношений субъектов управления с поставщиком услуг работает недостаточно эффективно, то же самое можно сказать и о взаимоотношениях с потребителем услуг. Последнее обстоятельство не позволяет в полной мере учесть интересы собственника (потребителя услуг), что существенно снижает ценностную оценку проводимых преобразований в ЖКХ. Таким образом, не решается главная задача – организация непосредственного взаимодействия собственника жилья с поставщиком услуг через специально созданные для этого институциональные механизмы, непосредственно подконтрольные собственнику. По-прежнему сохраняется схема, при ко-

торой взаимодействие осуществляется через муниципальные структуры, дистанцированные от него.

В сфере взаимоотношений субъектов управления существует и другая проблема, обусловленная тем обстоятельством, что годами формировавшаяся практика выбора муниципалитетами управляющих организаций продолжается по сей день несмотря на то, что она уже вошла в противоречие с федеральным законодательством.

Что касается сферы управления коммунальной инженерной инфраструктурой, то изменение состава субъектов экономической деятельности в ЖКХ подразумевает разделение коммунальных предприятий по направлениям деятельности с целью разграничения естественно монопольных и потенциально конкурентных составляющих.

Предприятия ЖКХ, обеспечивающие тепло-, электро-, водоснабжение и водоотведение населенных пунктов по распределительным сетям, являются естественными локальными монополиями. Их деятельность подлежит государственному регулированию.

При этом эффективность регулирования предприятий ЖКХ может зависеть, к примеру, от таких факторов, как:

- обязательное определение целей деятельности предприятий, формирование их производственной и инвестиционной программ, принятие перспективных планов развития систем по обеспечению населения теплом, водой;
- проведение постоянного мониторинга важных аспектов деятельности коммунальных предприятий и управление их результативностью.

Однако мы должны помнить, что в сфере ЖКХ функционируют ещё МУПы и ГУПы, подотчетные административным структурам. Поэтому представляется целесообразным пересмотреть их роль в развитии ЖКХ. Они могут оказаться именно тем резервом, который в значительной степени способен обеспечить рост его эффективности. Но надеяться на такой исход имеет смыл только после того, как включаться современные механизмы их структурной перестройки, в результате чего произойдет изменение формы собственности. Данное обстоятельство позволит активно продвигать отрасль в рынок. Наряду с этим более доступным станет вхождение новых компаний в конкурентные сегменты ЖКХ.

Подобные изменения, по мнению экспертов, обычно приводят к увеличению экономической эффективности предприятий, повышению качества услуг и ограничению роста тарифов для конечных потребителей. Важно также обеспечить равные условия для различных компаний, действующих на рынке жилищно-коммунальных услуг. Думается, что решение этой проблемы возможно при жестком регулировании монопольного сектора (как в части тарифов, так и по условиям доступа к инфраструктуре).

В условиях развития рынка коммунальных услуг, когда присутствует тенденция роста количества агентов этого рынка, особое место в проблеме эффективного функционирования системы управления объектами ЖКХ занимает контроль движения финансовых средств.

Считается, что только добившись прозрачности всех финансовых потоков, задействованных в экономике отрасли, возможно решить задачу рацио-

нального использования финансовых средств. В качестве инструмента для её решения рассматривается создание единого оператора, который не только осуществлял бы расчеты за предоставленные услуги, но и формировал информационную базу, необходимую для обеспечения равноправного взаимодействия субъектов экономических отношений в сфере жилищно-коммунального хозяйства. При этом важно, чтобы и единый оператор был введен в данную структуру взаимодействия на равных условиях.

В случае отсутствия единого оператора прогнозы могут оказаться неутешительными. В первую очередь, произойдет неизбежный рост издержек на каждую операцию по оплате населением жилищно-коммунальных услуг. Этот рост повлечет за собой увеличение тарифа и, следовательно, увеличение финансовой нагрузки на потребителя жилищно-коммунальных услуг.

Серьезными негативными последствиями могут явиться самостоятельные действия поставщиков услуг и частных управляющих компаний по взиманию задолженности с населения. Данная несанкционированная мера может спровоцировать социальную напряженность.

Кроме того, ограниченность информации по платежам за жилищно-коммунальные услуги будет способствовать созданию благоприятных условий для возникновения эффекта местного монополизма.

Проведенный анализ убеждает нас в том, что создание единого оператора позитивно скажется на инвестиционном климате в сфере ЖКХ, поскольку накопленная информация позволит проводить мониторинг задолженности, обеспечит возможность контроля состояния расчетов в сфере ЖКХ.

И последнее, важным элементом функционирования системы управления объектами ЖКХ в условиях рынка становится формирование реальных договорных отношений в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг, которые на практике обеспечили бы политику согласованности интересов всех субъектов экономических отношений в сфере ЖКХ. Развитие договорной системы качественно изменит характер взаимодействия поставщика и потребителя жилищно-коммунальных услуг. Здесь речь уже пойдет о равноправных субъектах экономических отношений, которые формируются на деловой и взаимовыгодной основе.

Сегодня мы видим, что ключевыми становятся вопросы управления жилыми домами. Это объясняется тем, что они занимают центральное место в системе договорных отношений.

Резюмируя все вышесказанное, приходим к выводу, что в современных условиях успех реформирования ЖКХ во многом будет связан с правовой культурой региона, а также с политикой государственных органов и органов местного самоуправления, проводимой ими в отношении создания цивилизованных конкурентных преимуществ данной отрасли на основе внедрения новых форм организации производства и управления объектами жилищно-коммунального хозяйства.