

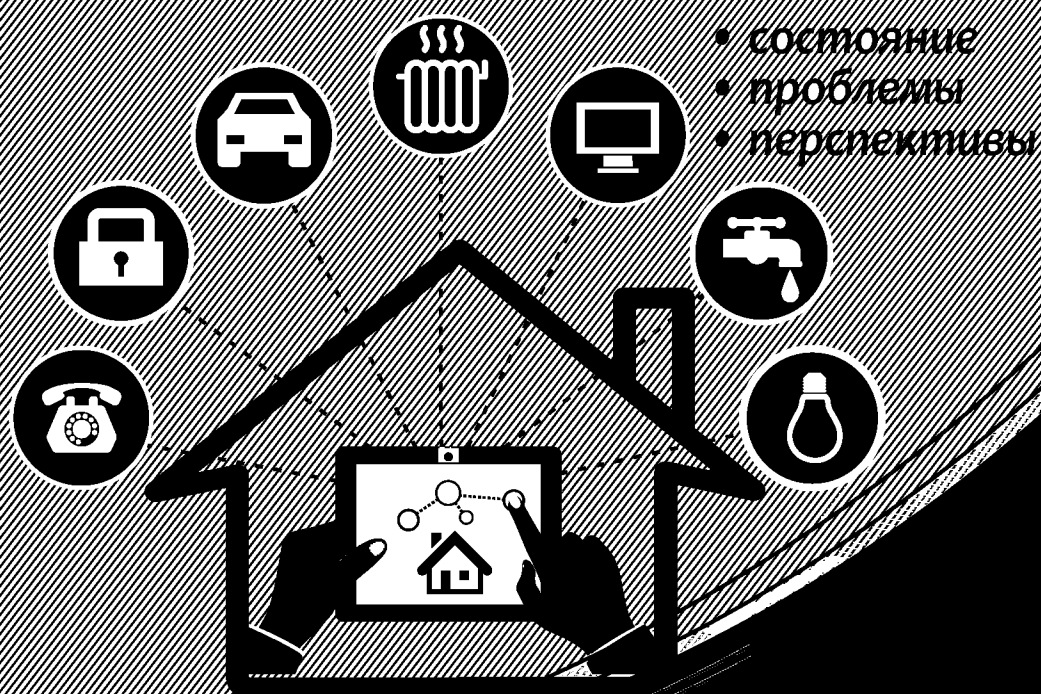
Федеральное агентство
научных организаций

Российская
академия наук

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт социально-экономического развития территорий
Российской академии наук

ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО РЕГИОНА



Федеральное агентство
научных организаций

Российская
академия наук

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт социально-экономического развития территорий
Российской академии наук



ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

С.А. Кожевников

ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО РЕГИОНА: СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ

Вологда
2015

УДК 332.8(470.12)
ББК 65.44(2Рос-4Вол)
К58

Публикуется по решению
Ученого совета ИСЭРТ РАН

Кожевников, С.А. Жилищно-коммунальное хозяйство региона: состояние, проблемы, перспективы [Текст]: монография / С.А. Кожевников; под. науч. рук. д.э.н. Т.В. Усковой. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. – 140 с. – (Проблемы эффективности государственного управления).

Монография посвящена актуальным вопросам функционирования жилищно-коммунального хозяйства региона. Обобщены теоретико-методологические основы, зарубежный и отечественный опыт управления данной сферой экономики. На материалах Вологодской области проведена оценка текущего состояния отрасли, выявлены институциональные и экономические проблемы управления ее развитием. Определены приоритетные направления развития регионального жилищно-коммунального хозяйства: обоснована целесообразность использования механизмов саморегулирования в жилищной сфере, необходимость разработки комплексных мер государственной поддержки модернизации коммунальной инфраструктуры, направления совершенствования тарифного регулирования в отрасли.

Книга адресована научным работникам и специалистам органов государственного и муниципального управления в сфере жилищно-коммунального хозяйства, преподавателям, а также студентам учебных заведений по специальностям и направлениям подготовки «Государственное и муниципальное управление» и «Экономика предприятий и организаций (жилищно-коммунальное хозяйство)».

Рецензенты:

доцент кафедры экономики и менеджмента
ФГБОУ ВПО «Вологодский государственный университет»,
кандидат экономических наук
С.Н. Дубов

начальник управления жилищно-коммунального хозяйства,
заместитель начальника Департамента строительства и ЖКХ Вологодской области
А.А. Чурбанов

ISBN 978-5-93299-289-0

© Кожевников С.А., 2015
© ИСЭРТ РАН, 2015

ВВЕДЕНИЕ

Жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) – одна из ключевых сфер региональной экономики и основной элемент социальной инфраструктуры территории, формирующий комфортную среду проживания.

Вместе с тем в настоящее время ЖКХ большинства регионов России продолжает оставаться в системном кризисе и является главным источником социальной напряженности в обществе. В частности, уровень износа основных фондов в отрасли достиг критических показателей (в среднем по России – 58%, в Республике Адыгея – 83,2%, в Дагестане – 71%) [37]. Во многих муниципальных образованиях он превышает 85-90%. Кроме того, высоки непроизводительные потери коммунальных ресурсов. В среднем по России на утечки и неучтенный расход приходится порядка 22,6% от общего объема воды, поданной в сеть, тогда как в развитых странах мира (Германия, Сингапур) – лишь 4-6% [86]. Эти потери оплачиваются конечным потребителем, что является одним из главных факторов ежегодного роста тарифов на жилищно-коммунальные услуги. Около 60% населения относят ситуацию, сложившуюся в отечественном ЖКХ, к одной из наиболее важных проблем в стране [79].

Основные причины кризисных явлений в жилищно-коммунальном хозяйстве – его хроническое недофинансирование на протяжении последних десятилетий и нерациональное использование имеющихся ресурсов. В связи с этим повышение эффективности функционирования жилищно-коммунального хозяйства регионов страны можно считать одной из наиболее важных задач, стоящих перед органами власти всех уровней.

Ее решение актуализирует вопрос проведения системного изучения теоретико-методологических аспектов, обобщения и критического переосмысления зарубежного и отечественного опыта управления развитием регионального ЖКХ, анализа текущего состояния отрасли и разработки эффективной государственной политики в данной сфере.

Переход от административных к рыночным принципам хозяйствования в ЖКХ требует пересмотра действующего механизма управления, так как осуществление трансформационных преобразований в настоящее время тормозится в связи с наличием «узких» мест в управлении отраслью. Управление развитием должно строиться с учетом технологических особенностей ЖКХ, а также огромного масштаба проблем, накопившихся в данной сфере экономики. Так, потенциально конкурентный характер жилищного хозяйства является основой и предпосылкой для эффективного внедрения передовых рыночных инструментов управления (например, использования механизмов саморегулирования). Коммунальная сфера, напротив, – монопольный сегмент, в котором накопленный «недоремонт» основных фондов в масштабах страны оценивается в триллионы рублей. Поэтому приоритетным направлением деятельности органов власти в этой сфере должна быть разработка инструментов государственной поддержки модернизации инженерной инфраструктуры. При этом крайне важным является создание условий для привлечения частных инвестиций в отрасль (прежде всего путем совершенствования тарифного регулирования). Высокая теоретическая и практическая значимость проблемы, недостаточная степень ее разработанности предопределили цель, задачи, логику исследования.

Цель исследования заключается в теоретическом обосновании и разработке стратегических направлений и инструментов управления развитием жилищно-коммунального хозяйства региона.

Для достижения указанной цели были поставлены следующие задачи:

1. Изучение теоретических аспектов, раскрывающих сущность и структурные компоненты жилищно-коммунального хозяйства, его место и роль в экономике региона, особенности управления данной сферой.

2. Анализ состояния и тенденций развития регионального ЖКХ, выявление институциональных и экономических проблем управления отраслью.

3. Определение стратегических задач и разработка инструментов управления развитием жилищно-коммунального хозяйства региона.

Информационной базой исследования послужили работы ведущих отечественных и зарубежных ученых, материалы научно-исследовательских и аналитических центров в области региональной экономики, экономики жилищно-коммунального хозяйства, данные Федеральной службы государственной статистики и ее территориального органа по Вологодской области, данные, полученные при непосредственном участии автора в ходе специальных анкетных опросов, нормативно-правовые акты и программные документы, принятые на федеральном, областном уровнях и задающие вектор развития отрасли.

Результаты исследования могут быть использованы региональными и местными органами власти при определении основных направлений, форм, методов и инструментов управления развитием жилищно-коммунального хозяйства региона.

ГЛАВА 1. МЕСТО И РОЛЬ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА В ЭКОНОМИКЕ РЕГИОНА

1.1. Жилищно-коммунальное хозяйство региона: структура, отраслевые особенности и основные проблемы функционирования на современном этапе

Одной из стратегических целей органов власти всех уровней, отмеченных в утвержденной Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года и большинстве региональных стратегий развития, является повышение уровня и качества жизни населения. Важнейшее условие ее достижения – это обеспечение стабильного функционирования жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ), степень развития которого непосредственно влияет на уровень благосостояния, комфортность проживания, бытовые и санитарно-гигиенические условия жизни населения, а также, несомненно, оказывает положительный мультипликативный эффект на социально-экономическое развитие территории в целом [44, 46].

В настоящее время жилищно-коммунальное хозяйство можно считать одной из крупнейших сфер экономики, где сосредоточены значительные человеческие, финансовые и прочие материальные ресурсы. Так, в 2013 году оборот ЖКХ страны составлял 4,2 трлн. руб. (что соответствует около 7% ВВП), основные фонды отрасли оценивались в 8 трлн. руб. (четверть в общей стоимости основных фондов страны), численность занятых в ней – около 4 млн. человек (6,6% от общего количества занятых в экономике), объем оказанных услуг составил 1,5 трлн. руб. (27,3% в общем объеме платных услуг) [26, 40].

При этом жилищно-коммунальное хозяйство региона в современных условиях представляет собой сложный производственный комплекс, объединяющий более 30 видов деятельности, имеющих разную экономическую природу и инвестиционную привлекательность (монопольные и потенциально конкурентные сегменты, рис. 1.1) [13, 94].

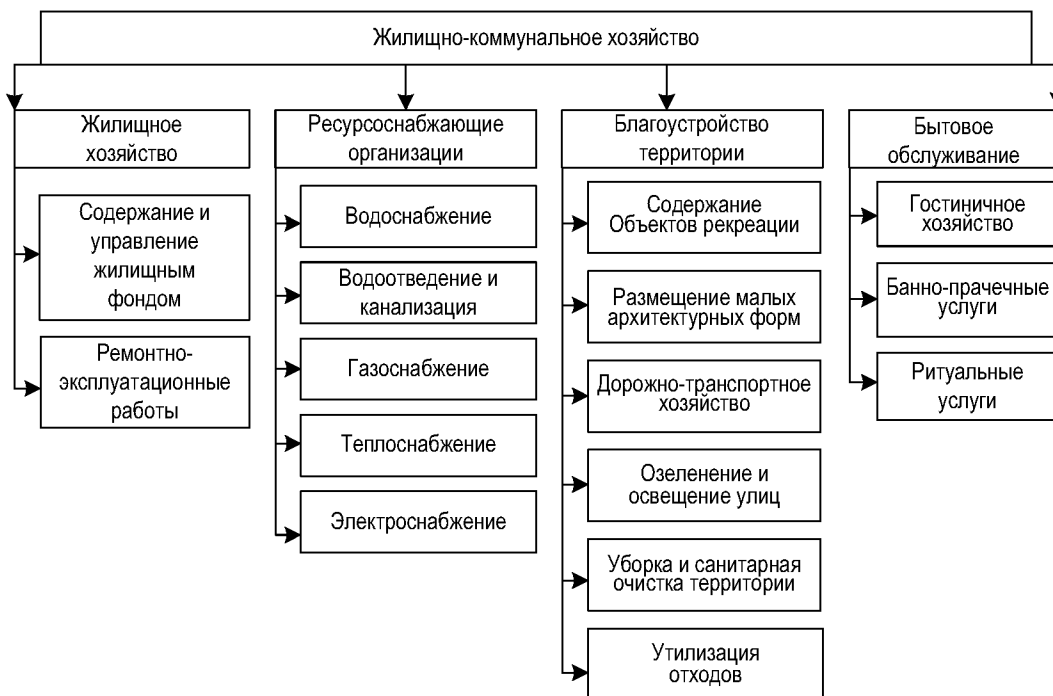


Рис. 1.1. **Производственная структура жилищно-коммунального хозяйства** (составлен по [55])

Так, вполне привлекательны для малого и среднего предпринимательства деятельность по управлению жилищным фондом, текущий и капитальный ремонт, благоустройство территории. Становление конкурентных отношений (в управлении жильем – между управляющими компаниями, товариществами собственников жилья (ТСЖ), жилищно-строительными кооперативами (ЖСК); в организации и проведении ремонтных работ – между подрядчиками) в данной сфере, как свидетельствует мировой опыт, оказывает благоприятное влияние на качество и стоимость предоставляемых услуг. Недостаточный уровень развития рыночных отношений в жилищном секторе России в настоящее время является, по сути, пережитком советской системы хозяйствования, при которой жилищные и коммунальные услуги были монополизированы и оказывались в рамках одного государственного предприятия (ГУП, ДЕЗа и др.).

Коммунальная сфера, напротив, характеризуется высокой капиталоемкостью производства, сложными схемами технологического взаимодействия между участниками (хозяйствующими субъектами и потребителями). В связи с сетевым характером ведения хозяйственной деятельности большинство организаций являются локальными естественными монополиями. При этом развитие конкурентных отношений в данной ситуации носит ограниченный характер и может представлять собой, прежде всего, конкуренцию «за рынок».

Существенные различия в природе жилищно-коммунальных услуг отражаются и на характере протекающих в них финансовых и инвестиционных процессов. В зависимости от формы потребления, характера связи с потребителем и источников финансирования затрат на их производство выделяют три основных типа деятельности в ЖКХ (рис. 1.2).

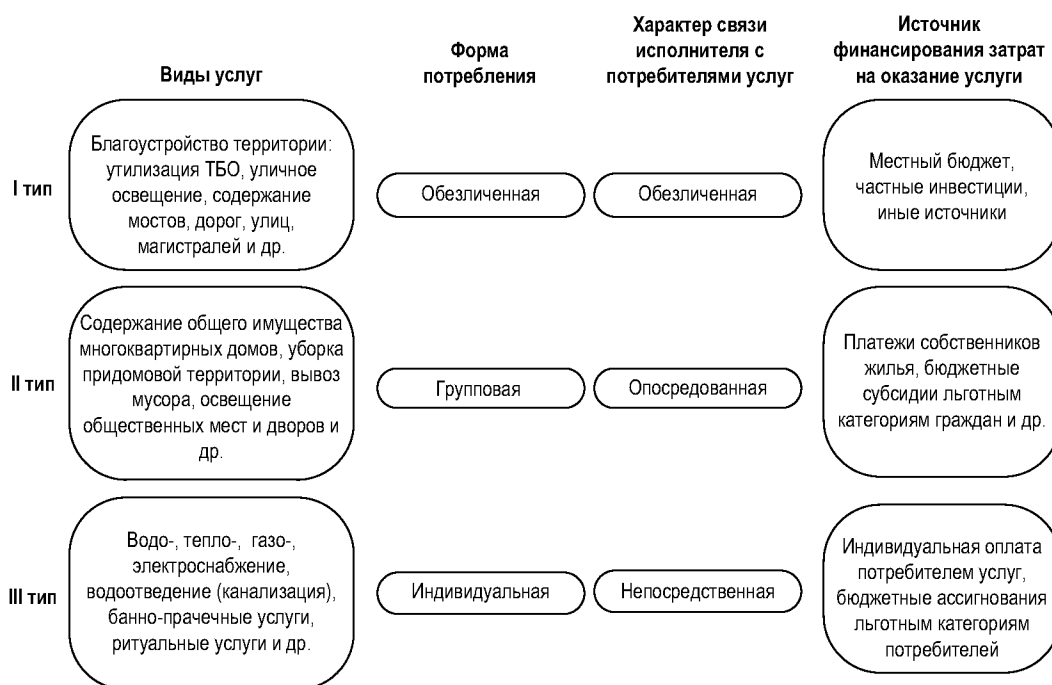


Рис. 1.2. Особенности различных типов жилищно-коммунальных услуг
(составлен по: [97])

Комплекс благоустройства (I тип, городское коммунальное хозяйство) обеспечивает должный уровень удобств проживания на территории муниципального образования и связан с предоставлением услуг по утилизации отходов, уличному освещению, озеленению, содержанию объектов дорожно-мостового хозяйства и т. д.

Особенностью данного типа услуг является обезличенный характер их потребления (так называемые массовые услуги), т. е. они адресованы неограниченному числу потребителей. В связи с этим индивидуализация и выявление конечного потребителя невозможны. Обезличенному характеру потребления, как правило, соответствует муниципальная форма собственности на данные объекты. Основным источником возмещения затрат на предоставление таких услуг – ассигнования из местного бюджета. Вместе с тем, если некоторыми услугами регулярно пользуется определенная категория населения, то при организации способа ограниченного доступа к потреблению появляется возможность их продажи (например, посещение городских парков, проезд через платный городской мост или магистраль при наличии бесплатной альтернативы и т. д.), то есть они могут быть предоставлены потребителям на условиях частного предпринимательства.

При предоставлении услуг II типа (содержание общего имущества многоквартирных домов, уборка придомовой территории, вывоз мусора, освещение дворов и др.) можно идентифицировать конечных потребителей. Как правило, это собственники многоквартирного дома (домов), которым данный вид услуг оказывается, в связи с чем потребление становится групповым (коллективные услуги). Основным источником возмещения затрат на предоставление – платежи собственников жилья.

Внедрение инструментальных методов контроля, измерения объема и качества потребленных коммунальных услуг III типа (водо-, тепло-, электро- газоснабжение, водоотведение и т. п.) позволяет индивидуализировать конечного потребителя и превращает данные услуги в полноценный и делимый объект купли-продажи (индивидуальные услуги). Затраты на их оказание возмещает конечный потребитель.

Схожими свойствами обладает сектор коммунально-бытового обслуживания населения (банно-прачечное хозяйство, ритуальные услуги). Финансирование данной сферы может носить смешанный характер (средства местного бюджета, частные инвестиции, индивидуальная оплата потребителем), так как появляется возможность выделения конкретного потребителя услуги, на которого и ложится бремя ее оплаты [97].

В целом следует отметить, что жилищно-коммунальное хозяйство – важнейшая инфраструктурная отрасль экономики, включающая в себя элементы:

- 1) производственной инфраструктуры (создающей условия для стабильного функционирования отраслей реального производства: транспортная инфраструктура (дороги, мосты и т. п.), инженерные коммуникации, связь);

2) коммерческой инфраструктуры (обеспечение работы оптовой, розничной торговли и т. п.);

3) социальной инфраструктуры (создание условий для функционирования объектов здравоохранения, общественного питания, образования, туризма, торговли);

4) кредитно-финансовой инфраструктуры (единые расчетно-кассовые центры (ЕРКЦ), терминалы оплаты услуг ЖКХ, финансово-кредитные фонды);

5) информационной инфраструктуры (обеспечение потребителей полной, прозрачной и достоверной информацией о деятельности организаций сферы ЖКХ: СМИ, ресурсы сети Интернет);

6) институциональной инфраструктуры (система норм, регулирующих отношения в данной сфере) [100].

Сущность жилищно-коммунального хозяйства региона как сложной социально-экономической системы может быть комплексно представлена через совокупность структур и подсистем, входящих в ее состав (табл. 1.1).

При этом с точки зрения социальной значимости и уровня удовлетворения различных потребностей выделяют три основных вида жилищно-коммунальных услуг:

1. Услуги, обеспечивающие минимальную комфортность и безопасность проживания в жилищном фонде, отказ от которых в принципе невозможен без ущерба для нормального существования и воспроизводства как объектов жилого сектора, так и самого населения. Они связаны с проведением работ, гарантирующих безаварийную эксплуатацию жилья, надежность и безотказность предоставления необходимых услуг (текущий и капитальный ремонт жилья, теплоснабжение и др.).

2. Услуги, обеспечивающие нормальный уровень проживания, предоставляемые населению с полным соблюдением их объема, качества и периодичности оказания. Достижение данного уровня должно являться основным ориентиром государственной политики и деятельности органов власти всех уровней в сфере ЖКХ.

3. Услуги, обеспечивающие повышенную комфортность проживания, включающие в себя спектр дополнительных услуг (консьерж, коллективная антенна и т. п.).

Жилищно-коммунальному хозяйству как сложной системе присущ ряд свойств:

а) целостность означает, что изменение структуры, связей и поведения любого экономического субъекта в сфере ЖКХ оказывает непосред-

ственное воздействие на других участников и изменяет всю систему в целом, и наоборот: любое изменение в системе жилищно-коммунального хозяйства вызывает преобразование структуры, связей и поведения других экономических субъектов;

б) коммуникативность предполагает, что ЖКХ непосредственно взаимосвязано с внешней средой, которую можно охарактеризовать как совокупность сложных систем более высокого уровня (муниципальное образование, регион, государство), а также систем одного уровня (производственной, финансово-кредитной, коммерческой и других подсистем);

в) интегративность проявляется в обладании свойствами, отсутствующими у отдельных компонентов, в связи с чем перенос на жилищно-коммунальное хозяйство свойств каждой из входящих в состав отраслей означает отрицание его социального характера.

Таблица 1.1. Жилищно-коммунальное хозяйство как сложная социально-экономическая система

Подсистема	Структурно-функциональные элементы	Основные цели и задачи
1. Экономическая	Хозяйствующие субъекты, оказывающие жилищно-коммунальные услуги	<ol style="list-style-type: none"> 1. Удовлетворение потребностей населения в услугах, обеспечивающих комфортную среду обитания на территории. 2. Предоставление рабочих мест. 3. Обеспечение налоговых поступлений в бюджеты всех уровней.
2. Производственно-технологическая	<ul style="list-style-type: none"> • Жилищный фонд; • объекты коммунальной инфраструктуры; • жилищное строительство 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Обеспечение стабильного и безаварийного функционирования: <ul style="list-style-type: none"> • жилищного фонда; • объектов инженерной инфраструктуры (электро-, тепло-, газо-, водоснабжения и водоотведения). 2. Реализация мероприятий по охране окружающей среды.
3. Социальная	<p>Учреждения:</p> <ul style="list-style-type: none"> • культуры; • досуга; • социальной защиты населения и др. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Создание благоприятных условий, необходимых для развития других подсистем социально-экономической системы. 2. Создание условий, необходимых для организации досуга и массового отдыха населения, благоустройство мест массового отдыха. 3. Участие в планировании застройки, территориальном зонировании земель. 4. Охрана и сохранение объектов культурного наследия.
4. Трудовых ресурсов	Трудовые ресурсы, занятые в сфере ЖКХ	Поддержание необходимой структуры занятости в экономике
5. Управленческо-информационная	Органы исполнительной и законодательной власти, средства массовой информации и т. д.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Реализация процесса управления и регулирования в сфере ЖКХ. 2. Формирование общедоступной информационной базы о функционировании отрасли. 3. Качественное информационное обслуживание.
<p>Источник: Мамашев, Д.Р. Управление жилищно-коммунальным хозяйством муниципального образования: монография / Д.Р. Мамашев, Е.А. Вяткина; Алт. гос. техн. ун-т, БТИ. – Бийск: Изд-во Алт. гос. техн. ун-та, 2008. – 105 с.</p>		

К другим специфическим особенностям жилищно-коммунального хозяйства как отрасли сферы услуг можно отнести следующее:

- ✓ на рынке жилищно-коммунальных услуг существует территориальный монополизм (как правило, в пределах границ муниципального образования), так как с других территорий их поставка практически невозможна;

- ✓ невыполнение предприятиями ЖКХ производственной программы в течение определенного периода времени не может быть компенсировано без ущерба для потребителей ни последующим перевыполнением производственной программы, ни оказанием аналогичных услуг в сверхплановом количестве в других населенных пунктах;

- ✓ на отдельных крупных сегментах рынка ЖКУ (водоснабжение и водоотведение, тепло-, энергоснабжение и т. д.) существуют естественные локальные монополии;

- ✓ предприятия ЖКХ муниципального образования имеют особый характер хозяйственной деятельности, связанный с однородностью продукции, трудностью формирования запасов, отсутствием незавершенной продукции, сезонностью производства и другими факторами [2, 6, 10].

Таким образом, ключевые особенности жилищно-коммунального хозяйства можно описать следующим образом [3, 12, 95, 98]:

1. Потребление жилищно-коммунальных услуг носит насущный характер, так как направлено на удовлетворение базовых физиологических потребностей населения, что практически не позволяет полностью отказаться от их потребления или существенно сократить его объемы. Кроме того, в данных услугах нуждаются большинство жилых и нежилых объектов, практически все отрасли экономики, что приводит к возникновению постоянного спроса и позволяет отнести жилищно-коммунальные услуги к категории социально значимых (всеобщий характер потребления услуг).

2. Потребление услуг, как правило, носит постоянный и неотложный характер (должны быть оказаны в полном объеме в тот момент, когда возникает необходимость у потребителя). Это, в свою очередь, обуславливает требование бесперебойности и надежности их предоставления.

3. Жилищно-коммунальные услуги невзаимозаменяемы, т. е. каждый вид услуг предназначен для удовлетворения определенных потребностей человека и производства.

4. В то же время потребление услуг имеет индивидуальный характер, т. е. предназначено для удовлетворения личных потребностей человека.

Фактор индивидуальности в формировании потребностей в услугах проявляется также в форме побудительного мотива, определяющего момент возникновения потребностей, интенсивность, продолжительность процесса потребления. Потребление жилищно-коммунальных услуг зависит от регулярности и периодичности, уклада жизни людей, суточного и недельного ритма жизни, регламента трудовой деятельности, поэтому происходит более интенсивно и продолжительно в одно время, менее интенсивно в другое.

5. Сезонный характер предоставления некоторых услуг (например, уборка снега).

Учет вышеперечисленных общих и специфических особенностей жилищно-коммунального хозяйства является необходимым условием повышения эффективности системы управления и государственной политики в данной сфере экономики.

При этом на протяжении последних десятилетий ЖКХ России продолжает находиться в глубоком и системном кризисе. К числу основных проблем его функционирования относится высокий уровень износа основных фондов. В наиболее неудовлетворительном состоянии оказались системы водоснабжения и канализации (износ водопроводных сетей в 2013 году составлял 64,1%, очистных сооружений канализации и канализационных сетей – 61%) и теплоснабжения (износ тепловых сетей – 59%, рис. 1.3).

Значительная часть основных фондов полностью отслужила свои нормативные сроки.¹ К настоящему времени доля котлов со сроком эксплуатации более 30 лет составляет 75%, в том числе более 50 лет – 23%; для турбин – 64% и 18% соответственно. Аналогичная ситуация и с тепловыми сетями: 68% сетей выработали свой ресурс (превышен критический срок службы трубопроводов) [26, с. 30].

В ряде муниципальных образований страны износ коммунальной инфраструктуры уже достиг уровня 70-80%. При этом реальная картина может быть намного пессимистичней, поскольку в большинстве муниципальных образований до сих пор не проведена полная техническая инвентаризация и оценка основных фондов ЖКХ. Ежегодная потребность в замене трубопроводов по регионам России составляет 10-12%, при этом заменяется в среднем 1-2% [26, с. 27]. Без кардинального преобразования инвестиционной политики в отрасли, по мнению

¹ Так, по итогам 2011 года в теплоснабжении полностью изношенными оказались 33,4% основных фондов, в водоснабжении – 22,4%.

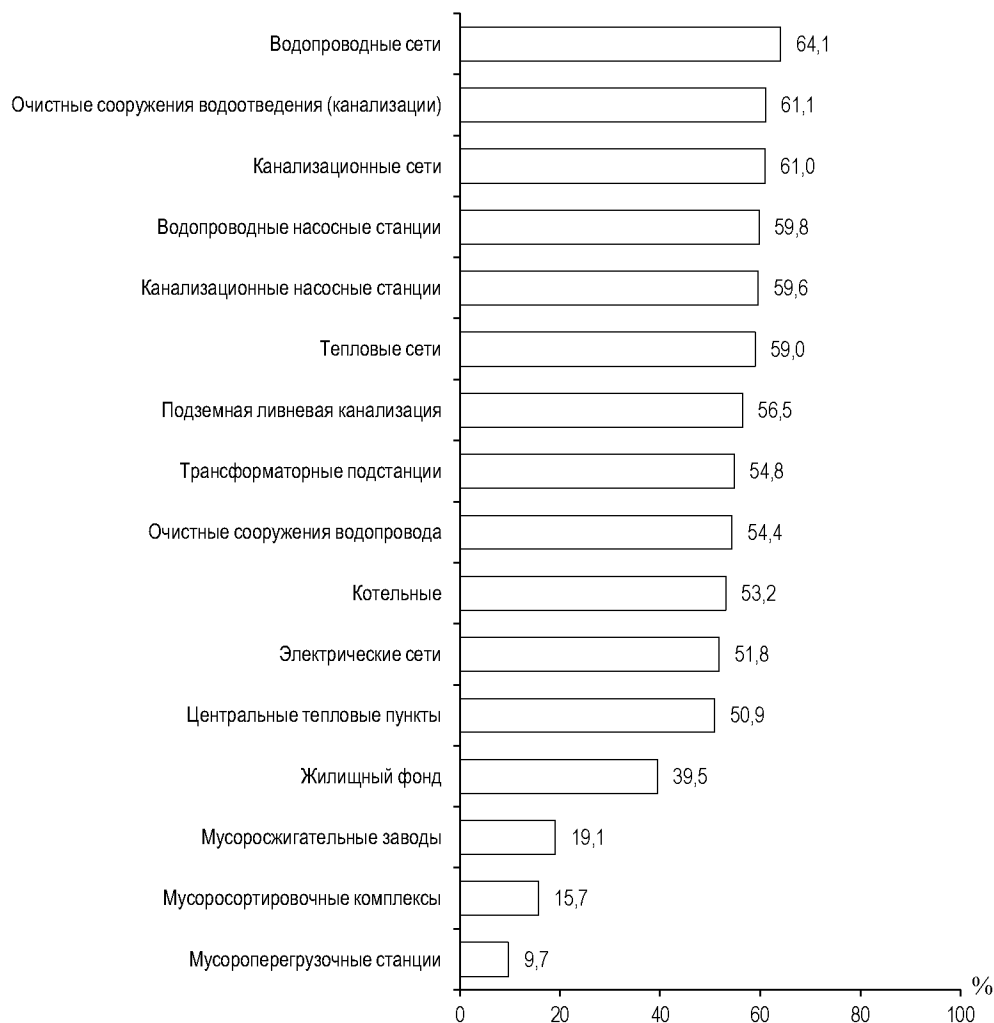


Рис. 1.3. Средний по России уровень износа объектов ЖКХ по состоянию на 2013 год, % [26]

экспертов, через 5-7 лет жилищно-коммунальное хозяйство регионов страны ждет настоящий крах.²

Высокий физический и моральный износ коммунальной инфраструктуры приводит к снижению надежности ее функционирования, росту аварийности и непроизводительных потерь ресурсов.

Так, на 1 км трубопроводов в системе коммунального хозяйства Российской Федерации в настоящее время происходит до 0,7-0,8 аварий в год, тогда как в зарубежных странах только 0,02-0,025 аварий [26, с. 28].

² Выступление Д.А. Медведева на заседании президиума Госсовета по формированию ЖКХ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vz.ru/economy/2010/11/23/449666.html>.

В среднем по России на утечки и неучтенный расход приходится порядка 22,6% от общего объема воды, поданной в сеть (тогда как в развитых странах мира (Германии, Сингапуре) потери составляют 3-7%). В некоторых субъектах РФ данный показатель в 2 раза больше среднероссийского уровня, что свидетельствует о наличии несанкционированного потребления коммунальных ресурсов (такая ситуация сложилась, например, в Карачаево-Черкесской Республике, Сахалинской области и др.).

Потери в тепловых сетях также более 20% (зарубежный опыт – 6-8%). При этом перекладка сетей ежегодно не превышает 2% в год от их общей протяженности (при потребности минимум в 6%) [27].

Кроме того, объем потребления тепловой энергии в России значительно выше, чем в сопоставимых с ней по климату североевропейских странах. Коэффициент полезного использования топлива на тепловых электростанциях за последние 20 лет снизился с 57 до 53%, в то время как, например, на ТЭС Дании и Финляндии он вырос с 52 до 80% [26, с. 15].

Таким образом, важнейшей задачей, стоящей в настоящее время перед органами власти всех уровней, является скорейшее решение этих проблем и поиск путей выхода данной сферы региональной экономики из кризисного состояния.

1.2. Сущность и особенности управления жилищно-коммунальным хозяйством региона в условиях рыночной экономики

Начало трансформационных преобразований в России в 90-х гг. XX века характеризовалось отказом от административных принципов управления в большинстве отраслей национальной экономики (промышленности, строительстве, сельском хозяйстве и др.). Вместе с тем внедрение рыночных механизмов в жилищно-коммунальное хозяйство осуществлялось более медленными темпами и имело некоторые специфические черты.

В связи с этим в процессе реформирования ЖКХ регионов страны можно выделить несколько этапов, отличающихся некоторыми особенностями осуществляемых в данной сфере преобразований и определяемых временем выхода в свет ключевых федеральных законов и других законодательных актов в отрасли.

Необходимость проведения реформы жилищно-коммунального хозяйства (подготовительный этап) была осознана еще в конце 1980-х гг. при появлении первых признаков неэффективности сложившейся системы управления и нарастании проблем в отрасли. Одним из первых

нормативно-правовых актов, положивших начало преобразованиям в данной сфере, стало Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по дальнейшему совершенствованию работы жилищно-коммунального хозяйства и мер по переводу жилищно-коммунального хозяйства на хозрасчет и самофинансирование» (1987 г.) [70]. Данный документ предполагал постепенный переход отрасли на хозяйственную автономию и самокупаемость, децентрализацию всей системы управления ЖКХ, однако ввиду распада Советского Союза эти действия не осуществились.

Началом реального реформирования ЖКХ (первый этап) можно считать принятие Федерального закона «Об основах федеральной жилищной политики» (№ 4218-1 от 24.12.1992 г.), который законодательно разделил полномочия по управлению и хозяйствованию в жилищной сфере, определил новый порядок оплаты жилищно-коммунальных услуг и при этом ввел систему адресной социальной защиты граждан. Кроме того, было осуществлено разграничение собственности по уровням власти: проведена передача объектов ЖКХ в муниципальную собственность (табл. 1.2).

Важными направлениями дальнейшей реструктуризации отрасли явились постепенная ликвидация государственного монополизма в жилищном хозяйстве и развитие конкурентных отношений. Особое значение имело принятие Федерального закона от 15 июня 1996 г. № 72-ФЗ «О товариществах собственников жилья» (ТСЖ), направленного на развитие самоуправления, повышение инициативы собственников многоквартирных домов.

В 1997 году Указом Президента РФ была одобрена «Концепция реформы ЖКХ в Российской Федерации», положившая начало второму этапу реформирования данной сферы. Концепция определила основные приоритеты и дальнейшие направления реформирования отрасли.

Главными целями этого этапа названы:

- ✓ обеспечение условий проживания, отвечающих стандартам качества;
- ✓ снижение издержек производителей услуг и тарифов при поддержании стандартов качества предоставляемых услуг;
- ✓ смягчение для населения последствий реформирования системы оплаты жилищно-коммунальных услуг при переходе отрасли на режим безубыточного функционирования.

Основными способами достижения указанных целей должны были стать:

Таблица 1.2. Этапы реформирования жилищно-коммунального хозяйства России

Этап реформы	Задачи этапа	Нормативно-правовое регулирование	Результаты
Подготовительный этап: 1989 – 1992 гг.	Перевод ЖКХ на хозрасчет и самоокупаемость	Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по дальнейшему совершенствованию работы ЖКХ и мер по переводу жилищно-коммунального хозяйства на хозрасчет и самофинансирование» (1987 г.)	Отмена количественных ограничений в праве собственности граждан на имущество и наделение правом собственности членов жилищных и жилищно-строительных кооперативов
I этап: 1992 – 1996 гг.	1. Децентрализация системы управления ЖКХ. 2. Внедрение новых принципов оплаты услуг. 3. Создание общих принципов правового регулирования при различных формах собственности в жилищной сфере	1. Закон РФ «Об основах федеральной жилищной политики» (1992 г.) 2. Закон РФ «О разграничении прав собственности» (1994 г.) 3. Закон РФ «О приватизации жилья» (1996 г.)	1. Начало массовой приватизации жилья. 2. Разграничение прав собственности на объекты ЖКХ между уровнями власти. 3. Резкий рост тарифов на услуги ЖКХ, увеличение нагрузки на бюджеты домохозяйств при их оплате.
II этап: 1997 – 2001 гг.	Внедрение конкурентных отношений в сфере обслуживания жилья; снижение издержек и некоторое повышение качества и спектра предоставляемых услуг	Федеральная концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства (1997 г.)	1. Разделение функций заказчика и подрядчика, начало развития договорных отношений. Появление первых товариществ собственников жилья (ТСЖ). 2. Доведение тарифов до уровня экономически обоснованных.
III этап: 2002 – 2005 гг.	1. Ликвидация дотационности ЖКХ за счет перехода на полную оплату услуг потребителем. 2. Ликвидация перекрестного субсидирования, обеспечение социальной защиты населения	1. ФЦП «Жилище» 2. ФЗ «О совершенствовании системы оплаты жилья» 3. ФЗ «Об утверждении основ ценообразования на жилищно-коммунальные услуги» 4. Жилищный кодекс РФ 5. Закон РФ «О концессионных соглашениях»	1. Рост тарифов на услуги ЖКХ. 2. Создание региональных энергетических комиссий. 3. Социальные выплаты малоимущим категориям граждан.
IV этап: 2006 – н.в.	Привлечение частного бизнеса к управлению и инвестированию, оптимизация бюджетных расходов в отрасли, создание институтов государственной поддержки модернизации ЖКХ, развитие ГЧП	Правила предоставления коммунальных услуг, Правила установления и определения нормативов потребления коммунальных услуг, Закон РФ «О Фонде содействия реформированию ЖКХ»	Прекращение субсидирования коммунальных предприятий, монетизация льгот на оплату услуг, ликвидация монополизма в сфере управления жилищным фондом, ликвидация большинства муниципальных унитарных предприятий (МУПов)
Источник: Скрипник, О.Б. Реформирование регионального жилищно-коммунального комплекса: методология и практика. – М.: Финансы и статистика, 2013. – 288 с.			

а) совершенствование системы управления, эксплуатации и контроля в жилищно-коммунальном хозяйстве;

б) переход на договорные отношения, развитие конкурентной среды, предоставление потребителям возможности влиять на объем и качество потребляемых услуг, преимущественно конкурсный отбор организаций, осуществляющих управление жилищным фондом и его обслуживание, обеспечивающих коммунальные предприятия материалами, оборудованием и выполняющих проектно-строительные работы;

в) совершенствование системы услуг, в том числе установление повышенных тарифов на сверхнормативную площадь жилья и сверхнормативное потребление коммунальных услуг, а также дифференциация оплаты в зависимости от качества и местоположения жилья;

г) совершенствование социальной защиты населения за счет упорядочения существующей системы льгот, усиления адресной направленности выделяемых на эти цели финансовых средств [72].

Концепция предусматривала поэтапный переход на полную оплату потребителем жилищно-коммунальных услуг в течение 1997 – 2003 годов. При этом доля платежей населения в покрытии затрат на все их виды на первом этапе (1992 – 1998 годы) должна была возрасти с 35 до 50%, на втором и третьем – ежегодно увеличиваться на 10 п.п. (1999 – 2000 гг., 2001 – 2003 гг.).

Кроме того, вводились федеральные стандарты перехода на новую систему оплаты услуг и расчета величины трансфертов (федеральный стандарт социальной нормы площади жилья; уровень платежей граждан в процентах по отношению к уровню затрат на содержание и ремонт жилья, а также коммунальные услуги; максимально допустимая доля от собственных расходов граждан на оплату услуг; стоимость предоставления жилищно-коммунальных услуг на 1 квадратный метр общей площади жилья).

В целях контроля за ходом реформы, выработки плана дальнейших действий была создана правительственная комиссия по реформированию жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации, что позволило согласовать деятельность различных ведомств в решении данных вопросов. Таким образом, в 90-е гг. реформа системы управления ЖКХ была направлена преимущественно на активизацию рыночных отношений, развитие конкуренции и перевод отрасли на самоокупаемость [72].

Вместе с тем, существующая в то время социально-экономическая ситуация в стране объективно не позволила завершить быстрый переход к покрытию стоимости жилищно-коммунальных услуг за счет средств потребителей.

Третий этап реформирования отрасли связан с принятием в 2005 году Жилищного и Градостроительного кодексов Российской Федерации и ряда других федеральных законов, регулирующих вопросы функционирования ЖКХ в условиях рынка (Федеральный закон № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» от 30 декабря 2004 года, № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» от 21 июля 2005 года).

Жилищный кодекс привел всю систему управления жилищной сферой в соответствие с рыночными принципами ее организации. Федеральный закон № 210 регламентировал новый порядок реализации инвестиционных программ коммунальных предприятий за счет утверждения в составе тарифа специальной надбавки вместо прямого бюджетного финансирования проектов, являющегося основным источником покрытия затрат на реализацию проектов в советское время.

Четвертый этап реформирования ЖКХ, начавшийся в 2006 году и продолжающийся по настоящее время, ориентирован прежде всего на активное внедрение рыночных механизмов хозяйствования не только в жилищную, но и в коммунальную сферу, развитие механизмов государственно-частного партнерства как эффективного механизма привлечения частных финансовых средств к модернизации отрасли.

Для достижения этих целей была создана необходимая рыночная инфраструктура и институты развития в ЖКХ (Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, Фонд содействия развитию жилищного строительства, ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию»).

Главными целями функционирования государственной корпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» как основного участника осуществления трансформационных преобразований в отрасли являются повышение качества реформирования жилищно-коммунального хозяйства, создание безопасных и благоприятных условий проживания граждан на основе формирования эффективных механизмов управления жилищным фондом, системами коммунальной инфраструктуры, внедрения ресурсосберегающих технологий.

Среди наиболее значимых достижений в реформировании рынка жилищных услуг на данном этапе можно отметить следующие:

- ✓ демонополизация и развитие конкурентной среды в сфере управления жилищным фондом и его обслуживания;
- ✓ завершение перевода льгот и субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг в денежное выражение.

Вектор дальнейших преобразований был направлен на привлечение частного бизнеса к управлению объектами ЖКХ. В связи с этим в течение последних лет большинство муниципальных унитарных предприятий (МУПов) в коммунальной сфере оказались ликвидированы, на смену им пришли коммерческие хозяйствующие субъекты, владеющие инженерной инфраструктурой на праве частной собственности, долгосрочной аренды или концессии. В 2008 году в среднем по стране таких организаций насчитывалось около 60% от их общего числа, на конец 2012 года – уже 73% [83].

Особенностями жилищно-коммунального хозяйства как объекта управления на современном этапе являются его острый социальный характер, сложная производственная структура, объединяющая в себе совокупность различных элементов, тесно взаимосвязанных едиными хозяйственными и социальными проблемами, целями и задачами. Жилищно-коммунальное хозяйство, как открытая система, характеризуется наличием значительного количества факторов внешней и внутренней среды, оказывающих влияние на протекающие в нем процессы. Учет данных факторов и управление ими позволит повысить эффективность всей системы управления отраслью (табл. 1.3).

Важнейшей характеристикой жилищно-коммунального хозяйства в связи с острой социальной направленностью данной сферы является сохранение солидарной ответственности органов власти всех уровней, хозяйствующих субъектов за стабильное, надежное и качественное предоставление услуг потребителям.

Комплексный подход к анализу сложившейся системы управления ЖКХ предполагает исследование полномочий и взаимодействия органов власти всех уровней для достижения конечной цели управления, заключающейся в повышении качества предоставляемых потребителям (населению) услуг.

При этом взаимоотношения в процессе управления ЖКХ территории строятся на двух основных типах связи: подчинения и взаимодействия. Связи подчинения возникают между вышестоящими и нижестоящими

Таблица 1.3. **Факторы, оказывающие влияние на систему управления жилищно-коммунальным хозяйством региона**

Факторы	Содержание
I. Внешние	
1. Государственные	а) Политические (оказывают влияние на намерения органов власти (федеральных, региональных, муниципальных), методы и формы проведения государственной политики в отношении развития территорий и отраслей экономики и др.); б) нормативно-правовые (особенности правового регулирования сферы ЖКХ при осуществлении экономической, финансовой, тарифной политики; влияют на формы и методы взаимодействия органов власти и хозяйствующих субъектов и др.)
2. Экономические	а) Факторы макроокружения (определяют общую рыночную конъюнктуру для ЖКХ: общий уровень экономического развития, стоимость капитала, темп инфляции, уровень безработицы, бюджетная, налоговая, промышленная, инвестиционная, инновационная политика; непосредственно влияют на процессы формирования и распределения ресурсов на всех уровнях управления); б) факторы непосредственного окружения (напрямую связаны с потребителями и поставщиками услуг: уровень финансово-экономического состояния, ожиданий и удовлетворенности потребностей и др.)
3. Технологические	Характеризуют изменение состояния жилищно-коммунальной подсистемы региональной экономики вследствие появления инновационных технологий в области строительства, инфраструктуры, управления и т. д.
4. Прочие	Обусловлены вероятностью возникновения негативных, форс-мажорных ситуаций (чрезвычайные ситуации природно-климатического, техногенного характера и т. п.)
II. Внутренние	
1. Финансово-экономические	Характеризуют текущее состояние и экономический потенциал ЖКХ в целом, а также отдельных хозяйствующих субъектов отрасли
2. Технологические	Отражают сложившееся технико-технологическое состояние жилищно-коммунального хозяйства территории (производственные параметры, степень износа основных средств и т.д.)
3. Организационно-управленческие	Связаны с состоянием системы управления ЖКХ (качество управления, профессионализм руководителей, специалистов и служащих, наличие и эффективность информационной базы и т.д.)
Источник: Мамашев, Д.Р. Управление жилищно-коммунальным хозяйством муниципального образования: монография / Д.Р. Мамашев, Е.А. Вяткина; Алт. гос. техн. ун-т, БТИ. – Бийск: Изд-во Алт. гос. техн. ун-та, 2008. – 105 с.	

уровнями государственного и муниципального управления жилищно-коммунальным хозяйством, а связи взаимодействия – внутри одного уровня системы управления.

Федеральные органы власти (Министерство строительства и ЖКХ РФ, Министерство энергетики и др.) определяют основные направления и приоритеты развития отрасли на долгосрочную перспективу, разрабатывают нормативно-правовую базу, регламентирующую принципы и механизмы взаимодействия основных участников (табл. 1.4).

Региональные органы власти несут ответственность за исполнение федеральных программ развития ЖКХ, вопросы тарифного регулирова-

Таблица 1.4. **Функции различных уровней власти в управлении ЖКХ**

Уровень власти	Функции
1. Федеральный	<p>Определение генерального направления и стратегических целей развития ЖКХ на основе решения следующих задач:</p> <ul style="list-style-type: none"> а) определение политики развития ЖКХ на долгосрочный период; б) разработка научно-методических подходов, прогнозируемых стратегических целей; в) утверждение технических и правовых принципов управления ЖКХ; г) координация процесса формирования системы управления ЖКХ, организация выполнения федеральных стандартов качества
2. Региональный	<p>Преимущественно косвенные методы управления региональным ЖКХ, а именно:</p> <ul style="list-style-type: none"> а) принятие правовой базы, регулирующей вопросы функционирования ЖКХ; б) организация работы государственной жилищной инспекции; в) составление реестра предприятий и организаций естественных монополистов в ЖКХ и антимонопольное регулирование их деятельности; г) согласование процессов изменения тарифов на услуги в зависимости от уровня доходов населения и др.
3. Муниципальный	<p>Оперативные задачи, функции прямого управления жилищно-коммунальным хозяйством:</p> <ul style="list-style-type: none"> а) организация предоставления жилищно-коммунальных услуг потребителям; б) разработка и принятие местной нормативной базы по передаче муниципальных объектов ЖКХ в хозяйственное управление и ведению реестра муниципальных собственников; в) формирование механизмов социальной защиты населения при оплате услуг; г) соблюдение нормативов потребления услуг по их параметрам и количеству; д) разработка муниципальных программ в ЖКХ; е) организация контроля качества услуг и работы с обращениями граждан
<p>Источник: Мамашев, Д.Р. Управление жилищно-коммунальным хозяйством муниципального образования: монография / Д.Р. Мамашев, Е.А. Вяткина; Алт. гос. техн. ун-т, БТИ. – Бийск: Изд-во Алт. гос. техн. ун-та, 2008. – 105 с.</p>	

ния субъектов естественных монополий в отрасли (путем организации деятельности региональных энергетических комиссий (РЭК)), за развитие электросетей и объектов газоснабжения и др.

На органы местного самоуправления в соответствии с действующим законодательством (ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления...») возложена основная ответственность за обеспечение населения муниципального образования жилищно-коммунальными услугами, координацию и регулирование деятельности предприятий и организаций ЖКХ с возможностью использования при этом административных и экономических методов с учетом роли и места соответствующего элемента жилищно-коммунальной подсистемы и взаимоотношений элементов внутри нее.

Основные полномочия местных органов власти в ЖКХ:

- ✓ разработка и реализация программ развития ЖКХ с учетом особенностей муниципального образования;

✓ оптимальное распределение собственных и привлеченных финансовых ресурсов на капитальный ремонт жилищного фонда и развитие инженерной инфраструктуры;

✓ обеспечение необходимых условий для стабильного функционирования предприятий и организаций ЖКХ, а также систем жизнеобеспечения населения.

В настоящее время крайне актуально создать условия для эффективного функционирования жилищно-коммунального хозяйства региона в условиях рынка (табл. 1.5).

При этом в сложившейся ситуации, характеризующейся наличием огромных проблем в отрасли, с одной стороны, а также недостатком финансовых средств хозяйствующих субъектов и бюджета, с другой, наиболее перспективными инструментами совершенствования системы управления ЖКХ региона, на наш взгляд, можно считать финансово-экономические направления, описанные ниже.

Таблица 1.5. **Основные направления формирования рыночных отношений в сфере управления ЖКХ**

Направление	Компоненты
1. Организационно-управленческое	а) Совершенствование существующей системы управления отраслью, в том числе на основе изменения уровней и децентрализации функций управления, усиления горизонтальных связей; б) приоритет территориальным аспектам управления; в) свобода выбора организационных форм, системы информационного, технического и организационного обеспечения структуры управления и т. д.
2. Нормативно-правовое	а) Развитие контрактных форм взаимоотношений с потребителями; б) правовое регулирование деятельности организаций ЖКХ в соответствии с требованиями экологии, градостроительства и т. д.; в) лицензирование деятельности по оказанию отдельных видов жилищно-коммунальных услуг; г) возмещение ущерба потребителю при некачественном предоставлении услуг.
3. Экономическое	а) Самостоятельность выбора экономических методов хозяйствования; б) изменение системы стимулирования и экономической ответственности субъектов в зависимости от требований рынка; в) использование новых принципов тарифообразования в отрасли и т. д.
4. Финансовое	а) Свобода выбора механизма финансово-ресурсного обеспечения хозяйственной деятельности; б) самостоятельность в управлении активами предприятий и организаций сферы ЖКХ; в) конкурсный отбор инвесторов и подрядчиков исходя из требований эффективного использования финансовых ресурсов и т. д.

Источник: Мамашев, Д.Р. Управление жилищно-коммунальным хозяйством муниципального образования: монография / Д.Р. Мамашев, Е.А. Вяткина; Алт. гос. техн. ун-т, БТИ. – Бийск: Изд-во Алт. гос. техн. ун-та, 2008. – 105 с.

1. Развитие механизмов государственно-частного партнерства.

Несмотря на активное внедрение рыночных механизмов хозяйствования в ЖКХ, в настоящее время по-прежнему существует острый дефицит в инвестициях для технологического обновления отрасли, в связи с чем актуальной задачей является поиск путей привлечения частных инвестиционных ресурсов. Как свидетельствует мировой опыт, перспективный инструмент ее решения – это развитие партнерского взаимодействия органов власти и бизнес-структур.

Вместе с тем использование концессионных соглашений, долгосрочных договоров аренды с инвестиционными обязательствами как наиболее перспективных форм государственно-частного партнерства, позволяющих привлекать в отрасль внебюджетное финансирование, инновационные технологии, частный управленческий опыт, пока не получило широкого распространения. Среди основных причин такого состояния дел можно назвать несовершенство нормативно-правовой базы, высокий уровень рисков инвестирования, неадекватность мер государственной поддержки частного инвестора [7, 8, 14, 15, 115].

Вместе с тем частные операторы способны более эффективно, чем муниципальные компании, решать задачи по повышению качества коммунальных услуг, обеспечению эффективности операционной деятельности (рост уровня собираемости платежей за потребленные ресурсы, сокращение издержек и уровня потерь, повышение производительности труда и др., табл. 1.6).

Потенциальная инвестиционная привлекательность рынка коммунальных услуг базируется на гарантированном сбыте продукции. В связи с этим крайне важным является дальнейшее осуществление рыночных преобразований в отрасли, подкрепленное созданием условий, стимулирующих предприятия к повышению эффективности производственной деятельности, ресурсосбережению и снижению себестоимости предоставления услуг, позволяющих обеспечить окупаемость вложенных финансовых средств. Целесообразно юридически закрепить обязанность бизнес-структур осуществлять капиталовложения в объекты инфраструктуры.

2. Совершенствование системы тарифного регулирования.

Характерное для предыдущих десятилетий хроническое недофинансирование ЖКХ является одним из главных ограничений, препятствующих полноценному переходу данной сферы на рыночные механизмы хозяйствования.

**Таблица 1.6. Преимущества привлечения частного бизнеса
к управлению коммунальной инфраструктурой**

Финансовые и бюджетные	Социально-экономические	Политические
1. Снижение финансовой нагрузки на бюджет. 2. Оптимальное разделение рисков с частным сектором. 3. Привлечение квалифицированных менеджеров к управлению объектами в ЖКХ	1. Повышение качества жилищно-коммунальных услуг. 2. Расширение доступа организаций к финансовым ресурсам, развитие местных финансовых рынков. 3. Повышение надежности систем жизнеобеспечения муниципального образования. 4. Снижение перебоев в поставке ресурсов, аварийности. 5. Внедрение новых механизмов управления коммунальной инфраструктурой	Новая роль муниципальной власти в управлении инфраструктурой ЖКХ
Источник: [43]		

В советское время и в 1990-х годах тарифы на жилищно-коммунальные услуги искусственно сдерживались, все убытки предприятий покрывались за счет бюджета. Кроме того, отмечалась низкая платежная дисциплина как самих потребителей услуг, так и органов местного самоуправления в части бюджетного финансирования отрасли [24, 29, 38].

В связи с этим существующая в настоящее время практика установления надбавок в тарифе не отражает объективные финансовые потребности в огромных объемах инвестиций в технологическое обновление, устранение накопленного в течение предыдущих десятилетий «недоработки» основных фондов и развитие отрасли, а также ограничивает возможности привлечения частных инвестиций. Так, инвестиционная составляющая в структуре затрат на коммунальные услуги равняется 8-13% (при нормативных значениях 22-27%), а остальные средства идут на покрытие больших эксплуатационных расходов организаций.

По нашему мнению, совершенствование тарифного регулирования в сфере ЖКХ целесообразно осуществлять по следующим направлениям:

- ✓ утверждение долгосрочных тарифов на услуги на уровне, обеспечивающем возможность реализации производственных и инвестиционных программ предприятий и организаций ЖКХ;
- ✓ установление двухкомпонентных тарифов, включающих стоимость доступа к услугам (в форме абонентской платы) и плату за фактическое потребление материального носителя ЖКУ;

- ✓ обеспечение надлежащего контроля со стороны региональных органов власти в части экономической обоснованности тарифов;
- ✓ разработка инструментов, позволяющих региональным органам исполнительной власти учитывать особенности отдельных муниципальных образований при установлении тарифов.

3. Развитие системы ресурсосбережения и проведение политики экологической безопасности.

Важнейшей задачей в части повышения экономической эффективности жилищно-коммунального хозяйства и одновременного снижения нерациональных затрат является создание системы рационального использования ресурсов. Контроль над объемами фактически использованного ресурса обеспечивается путем организации общедомового и индивидуального приборного учета.

1.3. Зарубежный и отечественный опыт управления ЖКХ региона

Анализ мирового опыта позволил выявить существование в настоящее время двух принципиально различающихся моделей управления сферой жилищно-коммунального хозяйства региона:

1) социально-ориентированная модель, основной идеей которой является существенная и порой определяющая роль государства в организации функционирования отрасли, предоставлении жилищно-коммунальных услуг потребителям;

2) либеральная модель, направленная на удовлетворение потребностей в жилищно-коммунальных услугах с привлечением частных структур при минимальном участии государства, задачи которого при этом ограничиваются лишь разработкой нормативных основ регулирования рынка и созданием необходимых условий для развития конкуренции (рис. 1.4) [64].

Кроме названных, существуют и другие модели управления ЖКХ, отличающиеся друг от друга объемом передаваемых частному сектору полномочий. Особенно популярным в последнее время становится использование инструментов государственно-частного партнерства, представляющего собой взаимовыгодное сотрудничество публичного и частного секторов при финансировании строительства и эксплуатации объектов инженерной инфраструктуры, предоставлении жилищно-коммунальных услуг [1, 19, 99].

Рассмотрим существующие модели управления жилищно-коммунальным хозяйством более подробно на опыте развитых и развивающихся стран мира.

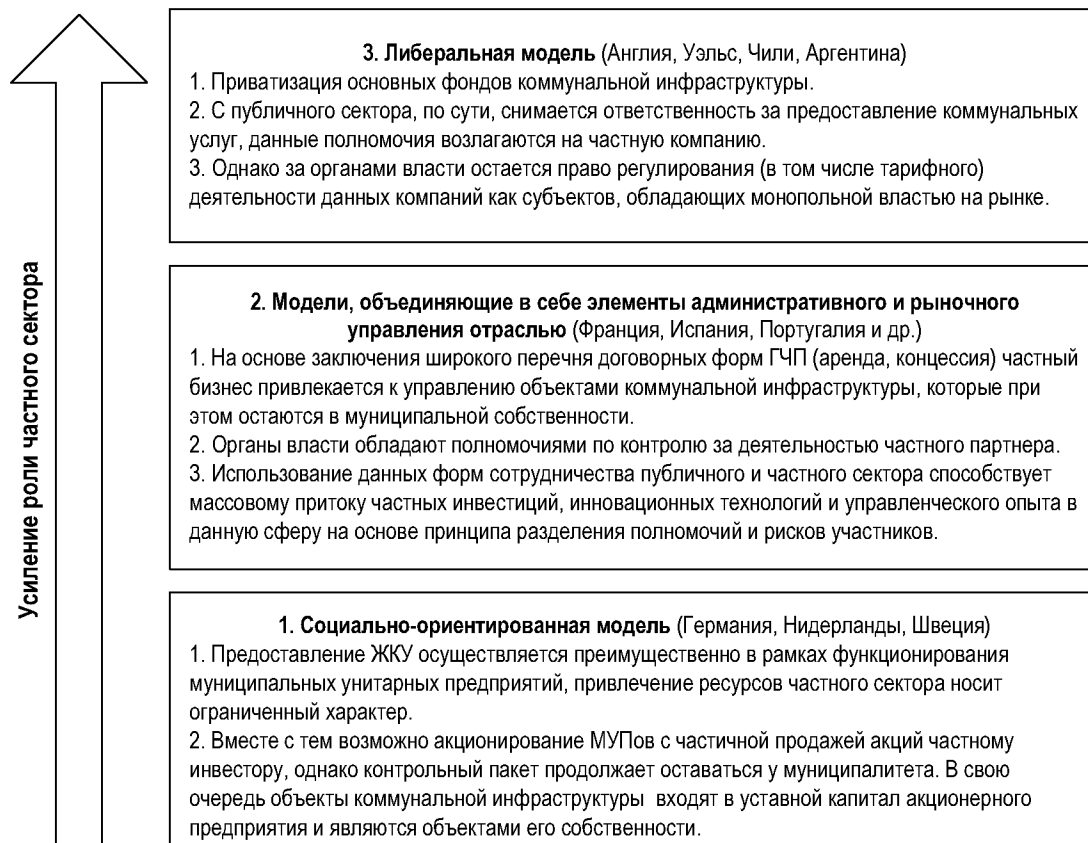


Рис. 1.4. **Модели управления жилищно-коммунальным хозяйством в странах мира**

В государствах, ориентированных на использование либеральной модели управления отраслью (Англия, Чили, Аргентина, Венгрия, Словакия, Польша и др.), была реализована общая программа приватизации публичной собственности (в том числе предприятий жилищно-коммунального хозяйства), ориентированная, прежде всего, на повышение эффективности ее функционирования. В связи со сложной производственной структурой и другими особенностями данной сферы процесс «разгосударствления» отличался сложностью и многообразием форм его проведения [30, 34].

Наиболее широкое распространение приватизационные процессы получили в Великобритании, где участие государства в функционировании ЖКХ в настоящее время весьма ограничено. При этом следует отметить, что она на протяжении довольно длительного периода шла к созданию общественно приемлемых и одновременно коммерчески привлекательных условий хозяйствования в данной сфере.

В водоснабжении страны еще после Второй мировой войны наметилась тенденция к укрупнению хозяйствующих субъектов в отрасли. Так, после 1973 года произошло объединение сотни муниципальных водоканалов в 10 региональных государственных компаний, которые в дальнейшем были приватизированы. Перед приватизацией государство списало все имеющиеся у коммунальных предприятий долги, а также взяло на себя расходы по приведению принадлежащего им имущества в нормативное состояние, провело его паспортизацию и постановку на баланс. Следующим важным шагом стал отказ от нормативной системы учета потребления коммунальных ресурсов и массовая установка приборов учета (в течение 1980-х гг.).

В дальнейшем участие государства в данной сфере заключалось преимущественно в защите прав потребителей, контроле за уровнем качества предоставляемых услуг и недопущении использования монопольного положения хозяйствующих субъектов на рынке. Следует отметить, что качество коммунальных услуг в Великобритании является четко определенной величиной, характеризуемой наличием множества измеряемых параметров.

Волна приватизации в стране коснулась и сферы электроснабжения, в области генерации единая компания была разделена на две части. Аналогичные процессы наблюдались и в жилищном хозяйстве: органы власти активно поддерживали курс на развитие частного предпринимательства в данной отрасли, свободу выбора собственников и практически не вмешивались в сферу рынка жилищных услуг.

Приватизация отрасли электроснабжения (в сфере генерации) произошла и в Чили. При этом частные организации были законодательно обязаны продавать потребителям электричество мощностью менее 2 МВатт по фиксированной цене, а свыше – по тарифам, устанавливаемым на конкурентной основе. Регулируемые государством тарифы пересматриваются каждые 4 года, в случае доказательства компанией обоснованности издержек они устанавливаются с рентабельностью 10%.

Реформирование позволило существенно повысить эффективность функционирования отрасли. Так, в результате реализации данных мероприятий покрытие сети достигло 97%, отмечался ежегодный рост потребления услуг на 8%, эффективность труда увеличилась на 60%, а непроизводительные потери в сетях сократились до нормативных значений (8%). При этом наблюдался значительный приток внебюджетных инвестиций в обновление основных фондов: в структуре привлеченных финансовых средств около 70% составляли ресурсы частных операторов.

Частный капитал активно привлекался и к модернизации сферы водоснабжения. Вместе с тем государственное участие в функционировании отрасли по-прежнему оставалось весьма существенным и заключалось преимущественно в поддержке в форме выплаты субсидий хозяйствующим субъектам, ведущим свою предпринимательскую деятельность в малонаселенных сельских территориях [9].

Аргентинский опыт приватизации электроэнергетики несколько отличается от чилийского, прежде всего в области сбыта, где была установлена конкуренция на розничную поставку электроэнергии, хотя сама ее выработка по-прежнему оставалась естественной монополией и продолжала регулироваться непосредственно государством.

В отличие от Англии в большинстве других европейских стран коммунальная инфраструктура не передавалась из муниципальной в частную собственность, а бизнес-структуры при этом привлекались лишь к ее эксплуатации. Формирование системы управления жилищно-коммунальной сферой в этих странах основывается на сочетании инструментов прямого государственного регулирования и рыночного саморегулирования.

Так, во Франции приватизация охватила в первую очередь конкурентоспособные отрасли ЖКХ, которые передавались бизнесу по сравнительно завышенным ценам (службы по уборке мусора, улиц, отдельные автобусные маршруты). В области же коммунальных услуг, относящихся к естественным монополиям, она проводилась лишь по «остаточному» принципу [21, 28, 106].

В связи с этим во Франции коммунальные службы в настоящее время являются преимущественно муниципальными. При этом достаточно широко распространен опыт применения договоров концессии, в соответствии с которыми инженерная инфраструктура передавалась во временное право владения и пользования частным фирмам. Производство услуг осуществлялось за счет концессионера, имеющего право взимать с потребителей платежи за их предоставление.

Таким образом, в отрасли водоснабжения Франции присутствуют две формы организации – прямое управление объектами муниципалитетом или управление специализированной компанией.

В первом случае муниципалитет несет полную ответственность за инвестиции, функционирование и взаимоотношения с потребителями. Данный способ преобладает в крупных городах или малых сельских муниципальных образованиях. При делегированном управлении данные функции полностью или частично передаются по долгосрочному договору частному оператору.

Так, в настоящее время около трети предприятий водоснабжения страны находятся в публичной собственности, частными являются около 12% от их общего числа. Кроме того, более половины водоканалов, оставаясь в государственной собственности, эксплуатируются с привлечением коммерческих организаций на основе договоров государственно-частного партнерства. Поскольку данный сектор требует значительных инвестиций, на рынке предоставления услуг преобладают крупные операторы.

Наиболее распространенным вариантом привлечения частного сектора в отрасль является заключение договоров аренды, когда муниципалитет осуществляет капитальные вложения, а специализированной организации доверяют эксплуатацию объекта. Существует также успешный опыт реализации договоров концессии, при которых концессионер за счет собственных средств строит и эксплуатирует объекты инфраструктуры. Вместе с тем в обоих случаях органы местного самоуправления сохраняют за собой право собственности на данные объекты и несут ответственность перед потребителем за качественное предоставление услуг [31]. Смешанная система превалирует также в сфере водоотведения и канализации. В энергетике и газоснабжении Франции наряду с государственными предприятиями существуют и небольшие частные компании, играющие довольно значительную роль в снабжении населения коммунальными услугами.

Интересен опыт Франции и в проведении реформы центрального теплоснабжения, оказавшейся актуальной еще в 60-е годы XX века. На первом этапе была проведена экспертиза отрасли, показавшая, что энергетические ресурсы используются крайне неэффективно (непроизводительные потери тепла на некоторых предприятиях превышали 50%). В связи с этим органы власти разработали и приняли рассчитанную на три года программу утепления жилищного фонда, а дальше началась реформа ценообразования в отрасли и переход преимущественно на локальное теплоснабжение.

Реализация комплекса этих мероприятий позволила добиться весьма существенного снижения текущих издержек производства. В долгосрочном периоде система локального теплоснабжения в обслуживании оказалась не только дешевле, чем централизованная, но и способствовала повышению качества услуг. При такой организации предоставления услуг жильцы имели возможность самостоятельно регулировать температурный режим при отоплении жилья, что в схеме централизованного теплоснабжения было технически трудно реализовать.

Таким образом, французским властям удалось сформировать весьма эффективную систему управления ЖКХ, при которой, с одной стороны, не возникало проблемы с привлечением внебюджетных инвестиций, а с другой – отношения с частным инвестором строились на временной, а не постоянной основе, что позволяло оставить стратегически важные объекты отрасли под прямым государственным контролем. Такая модель стимулировала конкуренцию государственных и частных операторов за право управления мощностями и «вытесняла» неэффективных управленцев.

Частные операторы, действующие в рамках договоров делегированного управления с органами местного самоуправления, в большей степени представлены на рынке водоснабжения, уборки и утилизации отходов, централизованного теплоснабжения. Государственные операторы имеют определяющее значение в сфере энергоснабжения и общественного транспорта.

В жилищном хозяйстве Франции большое внимание уделялось активному развитию конкуренции. В связи с этим число объединений собственников жилья (ОСЖ) в стране в течение 2000 – 2008 гг. увеличилось в 1,6 раза.

В Финляндии приватизационные процессы также практически не затронули коммунальную сферу (за исключением отрасли электроснабжения). В сферу ЖКХ частные бизнес-структуры привлекаются на основании заключаемых с ними договоров на обслуживание. При этом отбираются они, как правило, по результатам конкурса.

Таким образом, хозяйствующие субъекты, оказывающие услуги электро-, газо- и водоснабжения, канализации, по сбору и переработке мусора, работают по контракту с муниципалитетами. Одни виды соглашений предусматривают только эксплуатацию частным бизнесом данных систем инженерной инфраструктуры, другие – строительство объектов (преимущественно в новых городских районах), ответственность за их ремонт.

Все проекты разрабатываются и утверждаются специальными комиссиями в местных советах при активном взаимодействии непосредственно с горожанами или их представителями. На каждом этапе строительства и эксплуатации муниципалитет осуществляет регулярный контроль за деятельностью организаций. На законодательной основе устанавливаются стандарты качества предоставления коммунальных услуг. Кроме того, в каждом контракте между муниципалитетом и эксплуатационной компанией определяются конкретные условия

работы инженерных систем (давление воды, диаметр труб, их материал и т. п.) и будущие тарифы на услуги. Особо сложные работы, связанные с высоким уровнем предпринимательского риска, осуществляют муниципальные организации.

Рыночные отношения наиболее активно развиваются в жилищной сфере. В течение последних десятилетий в стране около 1,4 миллиона домов были объединены в 70 тыс. акционерных обществ, состоящих из владельцев жилой недвижимости. При этом 50 тыс. обществ в настоящее время активно пользуются услугами компаний по управлению недвижимостью (операторов), только 20 тысяч управляются самостоятельно. Оператор (управляющая компания) отвечает за качественное управление и предоставление жильцам услуг в соответствии с заключенными с ними договорами, в которых оговариваются условия, перечень услуг и тарифы на них. Данные компании могут быть как муниципальными, так и частными. При этом они несут ответственность за состояние дома в целом, тогда как его жильцы – за собственную квартиру.

Управляющая компания выбирает эксплуатирующую организацию, для небольших объектов это делают сами члены товарищества. Эксплуатирующая организация предоставляет жилищно-коммунальные услуги либо самостоятельно, либо по договору со специализированными компаниями (ремонтно-строительные, уборка территории, снега, охрана, вывоз мусора и пр.). Она ежегодно отчитывается перед жильцами о доходах и расходах, а также балансе общества собственников жилья.

Для осуществления своей деятельности акционерное общество под залог земельного участка или самого дома может взять кредит. Заем распределяется обществом между акционерами, которые оплачивают свою долю кредита и проценты по нему. Кроме того, для покрытия эксплуатационных расходов каждый жилец ежемесячно вносит определенную денежную сумму в акционерное общество [60].

Важнейшей особенностью функционирования ЖКХ Финляндии, как и других развитых стран Европы, является активное использование информационных технологий. Сбор и обработка информации, взаимодействие хозяйствующих субъектов с потребителями и органами власти происходит в автоматическом режиме. При этом весь процесс взаимодействия потребителя и поставщика услуг может проходить через Интернет или другие информационные ресурсы. Так, в Финляндии в процесс автоматизации коммунальных услуг в 2008 году было вложено около 7 миллиардов евро.

Наряду с этим практически весь жилищный фонд страны оборудован счетчиками, поэтому потребитель оплачивает только объем реально потребленных услуг. Существуют скидки на объем поставки, что делает услуги в этой отрасли для населения более дорогими, чем для промышленных предприятий.

Наиболее показательным можно считать опыт Соединенных Штатов Америки (США), поскольку это единственная страна, которая апробировала различные формы взаимодействия государства и бизнеса в ЖКХ. При этом приоритеты государственной политики в данной сфере с течением времени менялись. Так, в начале XIX века большая часть водоканалов страны (более 90% их количества) создавалась и управлялась преимущественно частными компаниями. Вместе с тем в течение столетия ситуация в отрасли кардинально изменилась: к его концу более половины хозяйствующих субъектов в сфере водоснабжения находились под государственным управлением правительств штатов, и только в 9 крупных городах они оставались под частным контролем. Выход бизнеса из отрасли в тот момент носил объективный характер, так как частные субъекты отказывались конкурировать за франшизу на управление водоканалами даже в случае, когда органы власти смягчали для них режимы хозяйствования, позволяя заключать бессрочные контракты, снижали барьеры хозяйствования.

Такая ситуация в жилищно-коммунальном хозяйстве США наблюдается до сих пор. Практически во всех крупных городах собственником и управляющим водоканалов, объектов канализации остается государство (около $\frac{3}{4}$ населения страны получает воду от публичных компаний).

При этом финансовое и организационное участие федерального правительства (в лице федеральных учреждений) в управлении сферой ЖКХ заключается прежде всего в строительстве шоссейных дорог, развитии систем электро-, тепло- и газоснабжения. Прочие функции – водоснабжение, канализация, санитарное состояние, общественный транспорт – находятся в ведении местных властей. Органы местного самоуправления используют как собственные бюджетные средства, так и средства из бюджетов штатов, федеральные субсидии в различных формах.

Распространенной формой предоставления муниципальными службами США коммунальных услуг являются межтерриториальные соглашения, когда административно-территориальные образования, в частности города, заключают договор с органами власти более высокого уровня на поставку услуг, которые они не могут самостоятельно предоставлять

потребителям или же считают это нерациональным. В таких отношениях участвуют два органа управления: один является организатором, а другой – непосредственно поставщиком услуг. Как свидетельствует опыт США, это позволяет более экономно использовать ограниченные финансовые ресурсы, мощности и возможности производителей.

Соблюдение стандартов качества услуг регулируется органами местного самоуправления, при которых создаются службы хозяйственного аудита, призванные оценить эффективность работы местных властей в данном направлении, а также определить резервы снижения себестоимости. Исключения составляют рынки бытовой электроэнергии и газа, где уровень тарифов регулируется непосредственно государством.

Наряду с предоставлением коммунальных услуг публичными компаниями в США активно используются механизмы государственно-частного партнерства. На основе франчайзинга местные органы власти заключают договоры с фирмами, сохраняющими практически полную хозяйственную самостоятельность. Данные хозяйствующие субъекты обязаны отчислять в местный бюджет около 5-10% своего дохода, включать в состав правления представителей местной власти и рекламировать фирменный знак территориального органа.

Наименьшее участие государства в настоящее время отмечается в сфере электроснабжения. Подавляющая часть рынка, за исключением отдаленных малонаселенных пунктов, обслуживается коммерческими компаниями, которые при этом укрупняются, превращаясь в вертикально и горизонтально интегрированные структуры. Роль государства заключается в установлении методологии ценообразования, жестких экологических ограничений, требований по качеству продукции, в создании недискриминационных условий доступа на рынок мелких генерирующих компаний [15].

В странах бывшего социалистического лагеря (Венгрия, Польша, Словакия) рыночные отношения в ЖКХ в настоящее время находятся на стадии становления, идет поиск наиболее эффективных моделей привлечения частного сектора к управлению отраслью.

Можно отметить общие черты, присущие развитию жилищно-коммунального хозяйства всех постсоциалистических стран Европы:

- ✓ приватизация, реституция жилья;
- ✓ сдвиги в структуре источников финансирования жилищного строительства в пользу частного сектора;
- ✓ изменения в механизмах содержания жилищного фонда и оплаты жилищно-коммунальных услуг, а также социальной защиты населения.

Польша стала одной из первых среди посткоммунистических стран, начавших реформу жилищно-коммунального хозяйства. В сфере обслуживания и содержания жилого фонда в течение последних лет активно развивались товарищества собственников жилья (ТСЖ), напрямую заключающие договоры с бизнес-структурами на оказание услуг по вывозу мусора, обслуживанию лифтов, ремонту объектов водоснабжения.

Тарифы на данные виды услуг утверждаются органами государственной власти и носят, как правило, дифференцированный характер. При определении их величины учитывается довольно широкий список критериев (например, конструкция здания, материал оконных и дверных проемов, крыша, возраст здания и др.). Товарищество за счет собственных средств оплачивает все потребленные услуги (отопление, водоснабжение, электроэнергию) и в дальнейшем ведет активную работу с неплательщиками.

Наряду с ТСЖ популярной формой управления жилыми домами в Польше (особенно среди жителей панельных домов) являются жилищные кооперативы. Однако основная проблема функционирования данных кооперативов – острый недостаток финансовых средств на проведение капитального ремонта жилья, находящегося под их управлением, что становится особенно актуальным в связи с отсутствием достаточных мер государственной поддержки.

Рыночные преобразования коснулись и коммунальной сферы. Осуществлена трансформация муниципальных унитарных предприятий в хозяйствующие общества (ОАО, ООО), находящиеся в государственном подчинении [104].

При этом данные субъекты предоставляют практически весь спектр коммунальных услуг. Государственные компании получили наибольшее распространение в энергетике, водоснабжении и водоотведении. В сфере же уборки мусора, ремонта жилья функционирует значительное количество частных структур. В течение последних лет активно развиваются механизмы государственно-частного партнерства.

В правоприменительной практике Польши и других стран Европы (Словакия, Венгрия) имеется опыт реализации следующих моделей партнерских отношений:

1. BOT (Build – Operate – Transfer) – «Строительство – управление – передача». Частный инвестор осуществляет строительство и эксплуатацию объекта, в течение установленного срока эксплуатирует его, после чего передает в публичную собственность.

2. ВТО (Build – Transfer – Operate) – «Строительство – передача – управление». Концессионер строит объект, который передается государству (концеденту) в собственность сразу же после завершения строительства, однако его эксплуатацию в течение оговоренного срока осуществляет частный инвестор.

3. ВОО (Build – Own – Operate) – «Строительство – владение – управление». Бизнес строит объект и осуществляет последующую эксплуатацию, владея им на праве собственности, без ограничения срока действия.

4. ВООТ (Build – Own – Operate – Transfer) – «Строительство – владение – управление – передача» – владение и пользование построенным объектом на праве частной собственности осуществляется в течение определённого срока, по его истечении объект переходит в собственность государства.

5. ВВО (Buy – Build – Operate) – «Покупка – строительство – управление» – форма продажи, включающая в себя восстановление или расширение существующего объекта. Государство продает объект частному сектору, который производит необходимые усовершенствования для эффективного управления [105].

Наиболее болезненным последствием реформы отрасли для потребителя в данных странах оказался повсеместный рост тарифов на оплату жилищно-коммунальных услуг, опережающий индекс потребительских цен, а также рост доходов населения. В целях поддержки социально незащищенных категорий граждан при оплате жилищно-коммунальных услуг в странах действуют программы поддержки в форме целевых дотаций (пособий), которые предоставляются домохозяйствам, имеющим право на получение данной льготы.

В странах континентальной Европы, использующих социально-ориентированную модель управления ЖКХ (Германия, Швеция, Нидерланды), предоставление потребителям жилищно-коммунальных услуг осуществляется преимущественно в рамках функционирования муниципальных унитарных предприятий (МУПов), а привлечение ресурсов частного сектора носит ограниченный характер (однако, например, в теплоснабжении Германии присутствует оптовый рынок тепла, где функционируют негосударственные компании).

Вместе с тем возможно акционирование МУПов с частичной продажей акций частному инвестору, но контрольный пакет при этом продолжает оставаться у муниципалитета. Объекты коммунальной инфраструктуры входят в уставной капитал акционерного предприятия и являются объектами его собственности.

Реализация производственных и инвестиционных программ при этом ориентируется преимущественно на получение бюджетного финансирования [103].

В Германии отсутствуют жилищно-эксплуатационные службы, т. е. практически не существует посредников между производителями и потребителями жилищно-коммунальных услуг. Потребитель заключает договор с организацией, предоставляющей более качественные услуги по низкой цене. В жилищном секторе страны особую роль играют кооперативы. В основном это крупные организации, владеющие значительными объемами жилищного фонда.

В Швеции и других скандинавских странах, для которых характерна социальная ориентация экономической политики, получило широкое распространение государственное регулирование рынка жилищных услуг, особенно в сфере поддержки малообеспеченных слоев населения.

Активная роль государства в управлении развитием отрасли отмечается и в некоторых азиатских странах (например, в Камбодже). Так, на реформирование и модернизацию водоснабжения Пномпеня власти направили существенные бюджетные инвестиции. При этом применялся широкий спектр инструментов:

- ✓ прогрессивное тарифообразование, переход на экономически обоснованные тарифы;
- ✓ стратегический менеджмент;
- ✓ массовая реконструкция и расширение сетей;
- ✓ установка счетчиков потребления энергетических ресурсов.

Отличие от рыночных механизмов реформирования сферы ЖКХ заключалось в том, что государство могло позволить себе терпеть временные убытки, оперативно субсидировать или кредитовать предприятия, решать социальные и экологические вопросы. За 15 лет реформы количество производимой воды увеличилось в 4,4 раза, длина сетей – в 5,5 раза, количество потребителей – в 6,6 раза, уровень собираемости платежей – с 30 до 93%, при этом базовый тариф за первые 10 лет в текущих ценах вырос всего в 2 раза. Непроизводительные потери ресурсов удалось снизить с 72 до 6%.

Российский опыт формирования системы управления ЖКХ в условиях рынка основывался на использовании механизмов хозяйствования, перенимаемых от развитых стран мира. Вместе с тем текущее состояние данной сферы экономики регионов страны требует их адаптации с учетом национальной специфики.

Активная приватизация 90-х гг. привела к тому, что подавляющая часть жилищного фонда России (около 90%) в настоящее время находится в частной собственности. Для сравнения: в Швеции арендное жилье составляет порядка 40% от всего фонда, в Дании – 44%, в Германии – 60%. В странах бывшего социалистического блока до сих пор удельный вес государственного жилищного фонда достаточно высок: в Чехии – 27%, Латвии – 54%, Эстонии – 56%, Польше – 27%, Словакии – 26%.

При этом в отличие от Западной Европы и несмотря на то, что в стране активно появляются товарищества собственников жилья (аналог объединений собственников жилья), российский рынок жилищных услуг в настоящее время характеризуется недостаточной прозрачностью и развитостью конкурентных отношений. Низкая активность собственников, недостаточная правовая грамотность в данных вопросах, с одной стороны, а также административный принцип формирования данных товариществ и других управляющих организаций – с другой, не позволяют обеспечить рациональное соотношение цены и качества предоставляемых услуг. В свою очередь, в зарубежных странах в условиях конкуренции фирмы предлагают различные льготы, комплекс дополнительных услуг, наиболее оптимальные для потребителя тарифные схемы и условия платежей.

Для России, как страны с пока только формирующимся рынком жилищных услуг, характерно наличие частных организаций, занимающихся предоставлением своими силами всего комплекса услуг по управлению, обслуживанию и ремонту многоквартирных домов. Приоритет, как правило, отдается двум последним видам деятельности.

Многие управляющие организации были созданы на базе советских муниципальных жилищно-эксплуатационных организаций, имевших собственную материально-техническую базу и персонал для осуществления работ по содержанию и ремонту домов.

В связи с этим они в большей степени готовы к выполнению данных видов работ, чем к непосредственной деятельности по управлению жилым фондом. Однако отсутствует пообъектное управление, хозяйствующие субъекты ориентируются на минимальный стандартный набор услуг по содержанию дома, стремятся решать краткосрочные задачи, не имеют достаточных стимулов к ресурсосбережению. В свою очередь, большую часть вновь образованных компаний составляют малые предприятия, имеющие слабую материально-техническую базу и финансовую устойчивость [4, 5, 20].

В западных странах деятельность организаций, функционирующих в сфере содержания и ремонта жилья, является весьма узкоспециализированной. В частности, одна фирма осуществляет обслуживание внутридомовых инженерных коммуникаций, вторая – приборов учета, третья – насосов, установленных на системах теплоснабжения, и др. Специализация хозяйствующих субъектов на определенных видах деятельности позволяет снизить себестоимость предоставления услуг.

Значительное влияние на развитие рынка жилищных услуг оказывают количественные и качественные характеристики жилищного фонда. Россия по обеспеченности населения жильем (23 кв. м/чел.) отстает от развитых стран Европы примерно в 2 раза.³ Наряду с этим жилищный фонд данных стран по уровню благоустройства (88-99%) существенно превышает среднероссийский показатель [130].

В связи с этим актуальным является совершенствование системы управления жилищным фондом в России в следующих ключевых направлениях:

1. Переход к узкоспециализированному обслуживанию жилья. В мировой практике управления домами наиболее часто применяется подход, при котором собственники принимают решения в рамках созданного ими объединения, а исполнение решений на основании договора доверяется профессиональной управляющей организации. Данный подход можно признать оптимальным, поскольку деятельность по управлению осуществляется на профессиональном уровне, качество услуг соответствует запросам и возможностям собственников жилья, а также соблюдаются демократические нормы принятия управленческих решений собственниками. Кроме того, преимущество для последних при создании товарищества заключается в возможности контролировать расходование финансовых средств.

2. Страхование деятельности управляющих компаний. В большинстве зарубежных стран управление в сфере ЖКХ рассматривается как особый вид предпринимательской деятельности, требующей страхования рисков. Рынок формирует требования к управляющей компании, невыполнение которых в долгосрочном периоде делает ее неконкурентоспособной. Прежде всего это относится к страхованию управляющей компанией своей гражданской и материальной ответственности.

³ Так, обеспеченность жильем в Великобритании составляет около 27 кв. м/чел., во Франции – 36, ФРГ – 45, Швеции – 44 кв. м/чел.

Кроме того, конкурентоспособность управляющей организации повышает наличие сертификатов, подтверждающих ее профессионализм, опыт и финансовую стабильность, а также выполнение всех стандартов качества.

3. Реформирование системы государственной поддержки в сфере ЖКХ. В настоящее время в России одной из главных проблем отрасли является острая нехватка средств и несвоевременное поступление платежей за оказанные услуги, что ведет к росту дебиторской задолженности организаций, снижает их финансовую устойчивость и качество выполняемых работ. В большинстве западных стран данные проблемы не получили широкого распространения, поскольку отработана система субсидий, льгот, тарифов и кредитов.

4. Системная профессиональная подготовка специалистов по управлению жильем. Так, законодательством западных стран установлены высокие требования к управляющим компаниям. Например, в Германии сотрудники данных организаций должны иметь высшее образование и квалификацию экономиста, инженера, юриста или социального работника. В Венгрии согласно закону «О товариществах собственников жилья» управляющими кондоминиумами могут быть только лица, прошедшие соответствующую профессиональную подготовку.

5. Изменение менталитета российских собственников жилья, которые воспринимают содержание своего жилого фонда как несение бремени расходов, в то время как в большинстве западных стран граждане рассматривают приобретение жилья в собственность как инвестиции, а содержание как деятельность, обеспечивающую сохранность и надлежащее состояние имущества [60].

6. Устранение коррупции во взаимоотношениях между производителями и потребителями услуг путем четкого законодательного регулирования. О масштабах коррупции в российском ЖКХ ярко свидетельствуют следующие цифры: в 2010 году было выявлено более 94 тысяч нарушений законодательства в данной сфере и инициировано свыше 140 уголовных дел.

В деятельности региональных органов тарифного регулирования продолжают иметь место факты установления незаконных, экономически необоснованных тарифов, включения в тарифы неоправданных расходов, превышения устанавливаемых Федеральной службой по тарифам их предельных максимальных уровней.

В плане решения обозначенной выше проблемы показателен опыт Сингапура, где было создано бюро по расследованию случаев коррупции

с широкими полномочиями, куда граждане смогли обращаться с жалобами на госслужащих и требованиями возмещения понесенных при этом убытков. Были введены жесткие экономические санкции за взятки.

7. Информационная открытость и прозрачность деятельности управляющих компаний. Основные проблемы в данной сфере связаны с непониманием того, из чего складываются тарифы на услуги, как рассчитывается их себестоимость. В данном случае полезен опыт Финляндии и Франции, где активно используются информационные технологии в ЖКХ. Сбор и обработка информации, взаимодействие поставщиков с потребителями и властными структурами происходят в автоматическом режиме.

Реформирование коммунального хозяйства России в настоящее время осуществляется в направлении ликвидации муниципальных унитарных предприятий. При этом большая часть организаций продолжает оставаться подконтрольной муниципалитетам, однако функционирует в организационной форме хозяйственных обществ (аналог «немецкой» модели управления отраслью).

Вместе с тем следует отметить, что либерализация отношений в отрасли пока не привела к притоку частных инвестиций и повышению эффективности деятельности компаний. Бизнес преимущественно занимается управлением объектами инженерной инфраструктуры и фактически не осуществляет капиталовложений в ее обновление. В данном случае основным источником финансовых средств для реализации коммунальными предприятиями производственных и инвестиционных программ являются бюджетные ассигнования и инвестиционная надбавка в тарифе, объемы которой весьма ограничены.

В связи с этим в условиях российской действительности, когда большинство муниципальных образований страны не имеют необходимых финансовых ресурсов для модернизации объектов ЖКХ, а масштабы проблемы колоссальны, использование «немецкой» модели, на наш взгляд, не даст сколько-нибудь положительных результатов.

Выходом из данной ситуации может быть адаптация опыта европейских стран, активно использующих механизмы государственно-частного партнерства (ГЧП) в ЖКХ, при котором объекты коммунальной инфраструктуры передаются в управление частным компаниям-операторам. Выстраивание взаимоотношений между публичным и частным сектором происходит путем заключения широкого перечня различных форм соглашений (договор на управление, аренда, концессия), регламентиру-

ющих права, обязанности сторон, способствующих минимизации рисков и их эффективному управлению. За органами власти остаются полномочия по контролю над достижением ключевых показателей производственной и инвестиционных программ, закрепленных в соглашениях.

Вместе с тем, чтобы государственно-частное партнерство стало эффективным инструментом управления объектами ЖКХ, необходимо совершенствование государственной политики в этой сфере.

ГЛАВА 2. СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ

2.1. Анализ состояния и тенденций развития жилищно-коммунального хозяйства региона

Жилищно-коммунальное хозяйство в настоящее время – одна из ключевых подсистем экономики Вологодской области, в которой сосредоточены значительные финансовые, человеческие и прочие ресурсы. Так, в 2013 году на ЖКХ приходилось более 10% населения, занятого в сфере услуг, и более трети в общем объеме платных услуг, оказанных на территории региона [41].

Основной идеей продолжающегося на протяжении двадцати лет реформирования жилищно-коммунального хозяйства региона является отказ от административных принципов управления и перевод отрасли на рыночные механизмы хозяйствования. В связи с этим в течение 2000 – 2013 гг. значительная часть жилищного фонда региона была приватизирована, в настоящее время около 95% жилья находится в частной собственности (табл. 2.1).

Несмотря на произошедшие трансформационные преобразования в структуре собственности, появление реального собственника, на которого законодательством возложено бремя содержания приватизируемого имущества, продолжает постепенно нарастать уровень изношенности жилищного фонда Вологодской области. Так, в 2013 году 4,1% от общей площади жилья региона относилось к категории ветхого и аварийного, что выше среднероссийского (2,8%) и среднего по СЗФО (2,6%) уровня (табл. 2.2).

Таблица 2.1. **Общая характеристика жилищного фонда Вологодской области**

Показатель	Год							2012 г. к 2000 г., раз
	2000	2005	2008	2009	2011	2012	2013	
Жилищный фонд, <i>млн. кв. м</i> , в том числе:	28,0	29,4	30,5	31,0	32,0	32,3	32,3	1,15
- частный;	15,8	21,3	24,7	26,1	28,1	27,2	н.д.	-
- государственный;	0,70	0,44	0,39	0,36	0,38	0,37	н.д.	-
- муниципальный	10,92	7,67	5,18	4,44	3,40	3,18	н.д.	-
Ввод жилых домов, <i>тыс. кв. м</i>	204,0	293,0	545,4	489,9	434,4	389,1	558,8	2,7
Ветхий жилищный фонд, <i>млн. кв. м</i>	0,54	1,49	1,43	1,51	1,51	1,52	0,95	1,8
Аварийный жилищный фонд, <i>млн. кв. м</i>	0,06	0,15	0,29	0,34	0,39	0,43	0,39	6,5

Источники: Ветхий и аварийный жилищный фонд Вологодской области на конец 2011 года. Экспресс-информация / Вологдастат. – Вологда, 2012. – 2 с.; Районы и города Вологодской области. Социально-экономические показатели. 2000-2010: стат. сборник. – Вологда, 2011. – 348 с.

Таблица 2.2. **Ветхий и аварийный жилищный фонд**
% от общей площади жилищного фонда

Территория	Год								2013 г. к 2000 г., п.п.
	2000	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Вологодская область	2,1	5,5	5,6	6,0	6,0	5,9	6,0	4,1	+2,0
СЗФО	1,9	3,3	3,3	3,2	3,3	3,2	3,1	2,6	+0,7
Российская Федерация	1,7	3,2	3,2	3,1	3,1	3,0	3,0	2,8	+1,1

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2012: стат. сб. / Росстат. – М., 2012. – 990 с.

Причем за этой весьма усредненной цифрой скрываются существенные территориальные различия. В 2013 году самый высокий удельный вес ветхого и аварийного жилья отмечался в Междуреченском (26% в общей площади жилищного фонда), Вашкинском (18,5%) и Белозерском (16,3%) районах Вологодской области. В лучшем состоянии находится жилищный фонд г. Череповца (0,1%), Кадуйского (0,4%), Череповецкого (0,7%) и Вологодского (0,9%) районов, здесь уровень его ветхости существенно ниже среднеобластного значения.

В целом по региону в капитальном ремонте нуждается более ¼ жилья, однако ежегодно он проводится только в 2-3% жилищного фонда, что недостаточно для устранения изношенности.

Необходимые финансовые средства для полноценной реновации жилищного фонда Вологодской области оцениваются на общую сумму в 26,2 млрд. рублей, это составляет более половины от общего объема расходов консолидированного бюджета региона в 2013 году [41].

Для предотвращения дальнейшей деградации жилищного фонда необходимы ежегодные ассигнования в размере 0,5 млрд. рублей. Вместе с тем, например, в 2013 году на данные цели из бюджетных источников было предусмотрено финансирование на сумму в 56,3 млн. рублей (около 11% от необходимого объема), что не позволяет в полной мере решить проблему. В таком случае оставшуюся нагрузку, в соответствии с действующим законодательством, должны взять на себя собственники многоквартирных домов.⁴

Другой важнейшей проблемой в жилищной сфере Вологодской области является невысокий уровень благоустройства жилья. В 2013 году только 46,9% жилищного фонда региона было обеспечено горячим водоснабжением, 50,1% – ваннами (душем), 54,1% – водоотведением (табл. 2.3).

Таблица 2.3. **Благоустройство жилищного фонда Вологодской области, %**

Год	Удельный вес общей площади жилья, оборудованной:					
	водопроводом	водоотведением (канализацией)	горячим водоснабжением	ваннами (душем)	газом	отоплением
2000	64,0	60,0	54,0	57,0	82,0	60,9
2005	65,4	60,9	55,1	57,5	81,5	62,2
2007	66,6	61,6	55,4	58,2	80,9	62,8
2008	67,4	62,3	56,2	59,0	81,2	63,6
2009	67,5	62,6	56,4	59,0	80,8	63,8
2010	68,0	63,2	57,8	59,4	81,0	64,8
2012	68,0	63,3	58,7	59,6	81,0	65,3
2013	60,6	54,1	46,9	50,1	71,3	56,7
2013 к 2000, п.п	-3,4	-5,9	-7,1	-6,9	-10,3	-4,2

Источник: Статистический ежегодник Вологодской области / Вологдстат. – Вологда, 2012. – 396 с.

Для сравнения отметим, что в среднем по России в 2013 году услугами отопления было обеспечено 84,3% жилищного фонда, горячим водоснабжением – 66,2%, в СЗФО – 82,5 и 73,8% соответственно, тогда как в Вологодской области – только 56,7 и 47% жилья (рис. 2.1).

Особенно низкий уровень благоустройства жилья характерен для сельской местности. В 2013 году в Кичм.-Городецком районе водопровод имелся лишь в 5,6% жилья, в Вашкинском – 13,6, Никольском – 14,8%.

⁴ Доклад Губернатора Вологодской области О.А. Кувшинникова в рамках заседания Государственного совета Российской Федерации по вопросу совершенствования деятельности Фонда содействия реформированию ЖКХ.

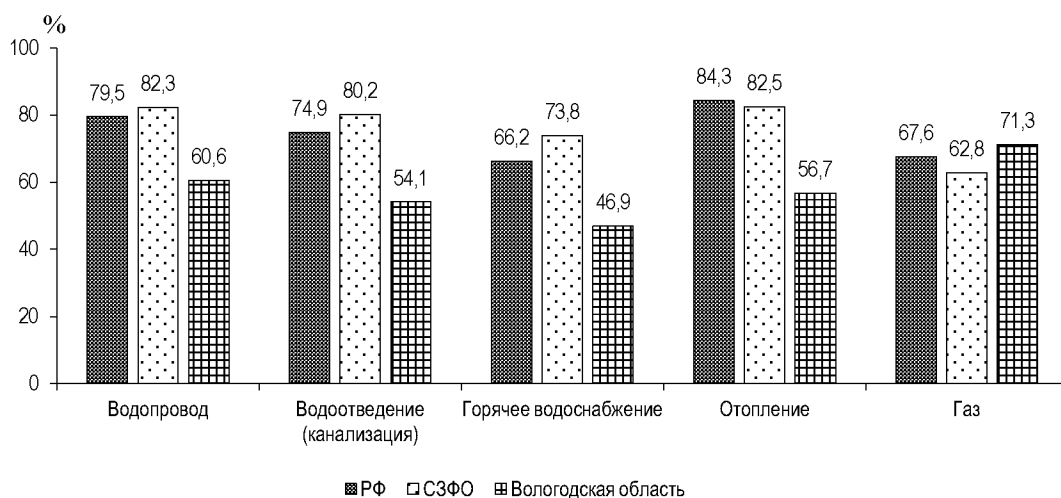


Рис. 2.1. Обеспеченность жилищного фонда основными видами коммунальных услуг в 2013 году, % от его общей площади

Аналогичная ситуация отмечается с обеспеченностью услугами центрального отопления: Кичм.-Городецкий район – 0,5%, Бабушкинский – 0,7%, Верховажский – 2,2%.

В неудовлетворительном состоянии в настоящее время находится и коммунальная инфраструктура области, что обусловлено ее хроническим недофинансированием на протяжении последних десятилетий.

По состоянию на 1 января 2013 года в среднем по региону износ сетей канализации составил 69,8%, водопровода – 69,6%, тепловых сетей – 61,6%.⁵ Однако реальная ситуация может оказаться пессимистичней, поскольку во многих муниципальных образованиях области до сих пор не проведена техническая инвентаризация и оценка объектов инфраструктуры ЖКХ, существуют бесхозные сети и объекты, не поставленные на баланс.

При этом темпы ветшания коммунальной инфраструктуры Вологодской области весьма существенны. Так, в течение 2000 – 2013 гг. доля тепловых и паровых сетей, нуждающихся в замене, увеличилась почти в 2 раза и составляет в настоящее время 42% в их общем протяжении. Аналогичная ситуация наблюдается в водопроводном и канализационном хозяйстве. В 2013 году более трети всех сетей водопровода Вологодской области оказались изношенными (табл. 2.4).

⁵ Обеспечение населения Вологодской области доступным жильем и формирование комфортной среды проживания на 2014 – 2020 гг. [Электронный ресурс]: государственная программа Вологодской области: принята Постановлением Вологодской области от 28 октября 2013 г. № 1105 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

Таблица 2.4. Состояние коммунальной инфраструктуры Вологодской области в 2000 – 2013 гг.

Показатель	Год						2013 г. к 2008 г., +/- (п.п.)
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
1. Протяженность тепловых и паровых сетей, км	1876,4	1916,4	1816,8	1834,6	1840,7	1828,1	0,97
- из них нуждается в замене, % в их общем протяжении	36,7	29,3	40,5	39,9	41,0	42,0	+5,3 п.п.
- заменено в течение года, км	42,9	40,3	33,6	35,5	30,4	23,0	0,54
- заменено в течение года, % в общем протяжении водопроводных сетей	2,3	2,1	1,8	1,9	1,7	1,3	-1,0 п.п.
2. Протяженность водопроводных сетей, км	2616,0	2620,0	2659,8	2637,4	2671,5	2774,1	1,10
- из них нуждается в замене, % в их общем протяжении	29,0	30,3	30,8	32,0	32,0	35,0	+6,0 п.п.
- заменено в течение года, км	37,4	43,0	38,4	34,7	33,9	54,0	1,44
- заменено в течение года, % в общем протяжении водопроводных сетей	1,4	1,6	1,4	1,3	1,3	1,9	+0,5 п.п.
3. Протяженность канализационных сетей, км	1956,0	2076,8	2103,7	2097,9	2071,3	2110,2	1,08
- из них нуждается в замене, % в их общем протяжении	18,9	17,2	18,3	22,1	23,0	26,4	+7,5 п.п.
- заменено в течение года, км	8,4	7,1	10,8	7,9	4,9	2,6	0,31
- заменено в течение года, % в общем протяжении водопроводных сетей	0,9	0,7	1,1	0,8	0,5	0,1	-0,8 п.п.
Источник: Коммунальное хозяйство Вологодской области в 2012 году: стат. бюллетень / Вологдастат. – Вологда, 2013. – 53 с.							

В настоящее время нуждается в замене 378 км водоводов (36% от их общей протяженности), 162 км внутриквартальной сети (25%), 238 км уличной канализационной сети (23%), 159 км внутривортовой сети (28%), 95 км главных коллекторов (20%) [50, 51].

В сельской местности ситуация в данной сфере еще более удручающая [9]. Так, в 2012 году 70,5% тепловых сетей Спасского сельского поселения Тарногского района нуждались в замене. Похожая ситуация отмечается и в других сельских поселениях района (в Илезском – 36,3%, Тарногском – 30,8%, рис. 2.2).

В крайне неудовлетворительном техническом состоянии остаются и системы водоснабжения поселений, причем в течение последних пяти лет ситуация в данной отрасли ЖКХ продолжает ухудшаться.

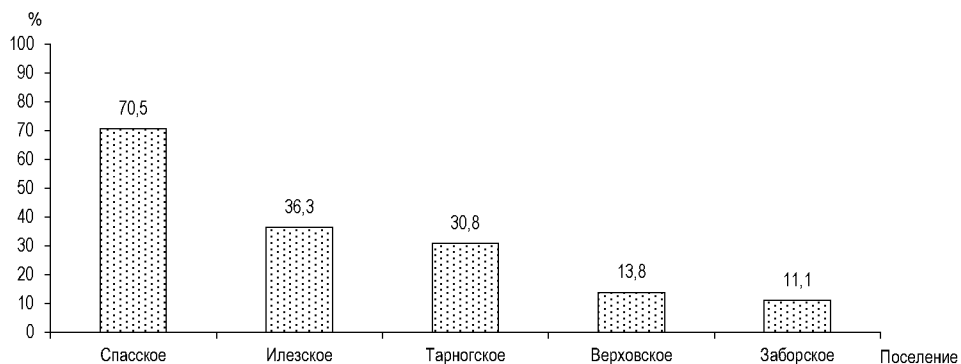


Рис. 2.2. Доля тепловых сетей, нуждающихся в замене, в общей протяженности тепловых сетей (2012 г.), %

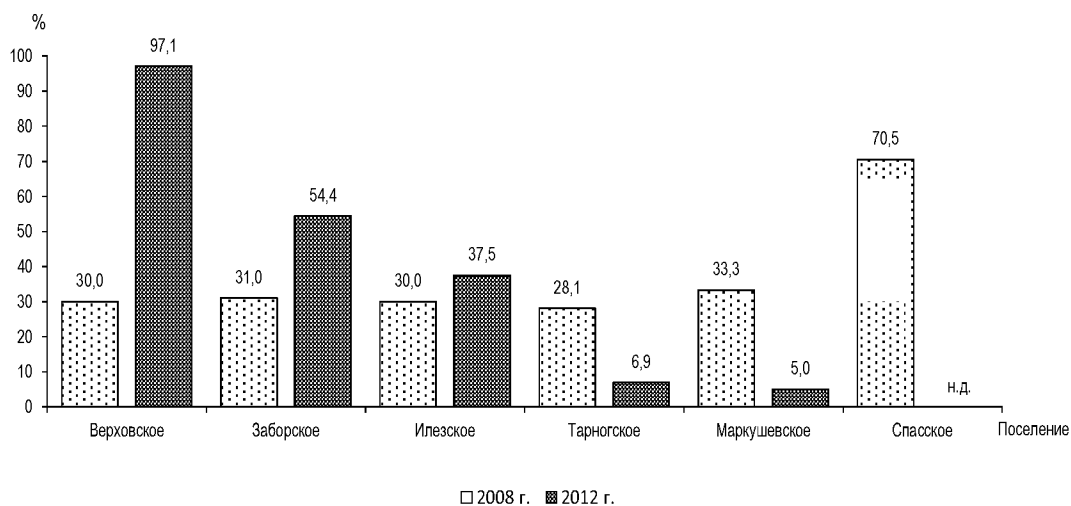


Рис. 2.3. Доля уличной водопроводной сети, нуждающейся в замене, в ее общей протяженности, %

В настоящее время 97% уличной водопроводной сети Верховского сельского поселения отслужили свои нормативные сроки и нуждаются в замене. Изношено больше половины сетей водопровода в Заборском поселении, в Илезском сельском поселении – 37,5% (рис. 2.3) [47].

В свою очередь, существующие темпы обновления изношенных объектов коммунальной инфраструктуры не позволяют провести полноценную модернизацию. В настоящее время в среднем по области ежегодно заменяется лишь 1-2% от общей протяженности сетей (водоснабжения, канализации, теплоснабжения), тогда как для снижения уровня их износа необходимо ежегодно заменять не менее 4-5%.⁶

⁶ О мерах по повышению качества предоставления жилищно-коммунальных услуг [Текст]: доклад / Государственный совет Российской Федерации. – СПб., 2013. – 97 с.

Развитие систем коммунальной инфраструктуры за счет нового строительства в течение последних десятилетий резко сократилось. Если в 1991 году в области было введено в эксплуатацию 73,4 км водопроводных сетей, то в настоящее время объемы их ввода упали в среднем в 4-5 раз. В 2000 – 2013 гг. практически не осуществлялось нового строительства тепловых сетей и сетей канализации. Исключением является отрасль газоснабжения, развивающаяся довольно динамично за счет привлечения частных инвестиций в транспортировку и распределение газа (табл. 2.5).

Таблица 2.5. **Ввод в действие коммунальных сетей в Вологодской области, км**

Коммунальная инфраструктура	Год								2013 г. к 2000 г., раз
	1991	2000	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Водопровод	73,4	8,9	6,7	10,7	8,8	19,8	5,3	7,2	0,81
Канализация	4,3	0,9	2,0	0,2	8,8	0,0	1,0	7,0	7,77
Теплоснабжение	13,3	4,9	0,1	0,0	0,5	0,0	0,8	2,9	0,59
Газовые сети	99,5	87,5	34,4	122,6	49,8	137,7	32,7	57,4	0,66
Источник: Сфера услуг Вологодской области: стат. сборник / Вологдастат. – Вологда, 2014. – 81 с.									

Ввиду неудовлетворительного технического состояния канализационного хозяйства региона уровень очистки сточных вод недостаточен. Так, в 2013 году в среднем по региону около ¼ сточных вод остаются плохо очищенными, не соответствующими санитарным нормам и нормам экологического законодательства. В некоторых муниципальных образованиях области уровень очистки стоков крайне низкий: в Вашкинском и Верховажском районах без очистки сбрасывают в водоемы весь объем сточных вод, в Вологодском районе очищается лишь 60% сточных вод, в Кадуйском – 66%, в Чагодощенском – 72% от их общего объема.

По итогам мониторинга, проводимого Министерством регионального развития РФ, в 2011 году Вологодская область занимала последнее место (83) среди субъектов РФ по доле населения, обеспеченного питьевой водой, отвечающей требованиям безопасности: только 30,5% жителей региона могут потреблять воду, которая будет соответствовать всем санитарным нормам [37].

Другим следствием высокой изношенности коммунальных сетей является рост аварийности и непроизводительных потерь ресурсов. В 2013 году в среднем по области порядка 22,0% от общего объема воды,

поданной в сети, приходилось на потери и неучтенный расход (в 2000 году – 16%), потери тепла в суммарном объеме отпущенной тепловой энергии составили 8,8% (в 2000 году – 4,6%).

При этом на некоторых коммунальных предприятиях данные показатели существенно выше и в разы превышают нормативные значения. В частности, на ООО «Услуга» (Тарногский район) около половины тепловой энергии расходуется непроизводительно, на ООО «Заречье» (Тарногский район) и ООО «Надежда» – 32% (Тарногский район, при среднеобластном значении – 8,5%, рис. 2.4).

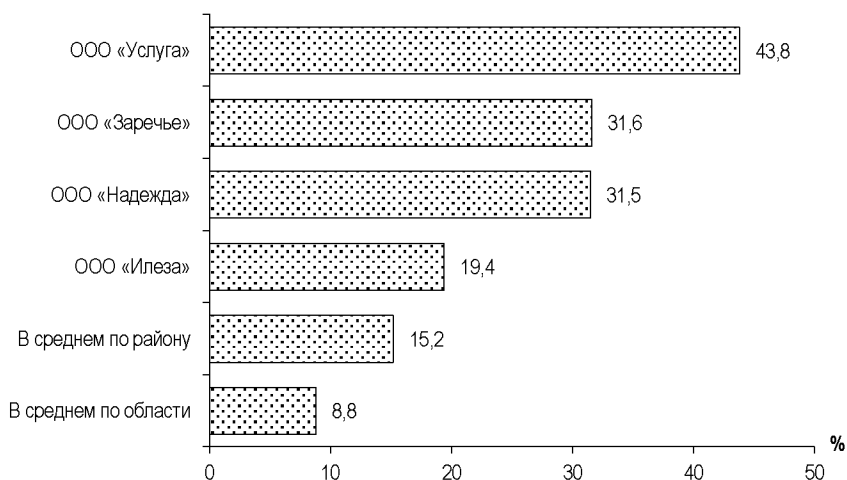


Рис. 2.4. Технологические потери тепловой энергии, % от общего объема тепловой энергии, поданной в сети [4, 7]

Данные цифры могут свидетельствовать не только о высоком уровне ветхости основных фондов в отрасли, наличии несанкционированных подключений к сетям, но и о неэффективной системе учета потребляемых ресурсов.

К другим ключевым особенностям функционирования жилищно-коммунального хозяйства сельских территорий региона, оказывающим влияние на функционирование отрасли, можно отнести следующие:

- ✓ жилищный фонд представлен в основном индивидуальными жилыми домами с невысокой плотностью застройки;
- ✓ крайне высокий физический и моральный износ коммунальной инфраструктуры;
- ✓ широкое развитие получили индивидуальные системы коммунального жизнеобеспечения населения (объекты водоснабжения и теплоснабжения);

✓ узкая зона обслуживания организаций ЖКХ, большая рассредоточенность потребителей, что в разы повышает затраты на содержание коммунальных сетей и себестоимость предоставления жилищно-коммунальных услуг по сравнению с городской местностью;

✓ низкая платежеспособность потребителей услуг;

✓ технологическая отсталость коммунальных предприятий [47].

Неэффективное использование коммунальных ресурсов связано с неполной обеспеченностью жилищного фонда приборами учета (рис. 2.5).

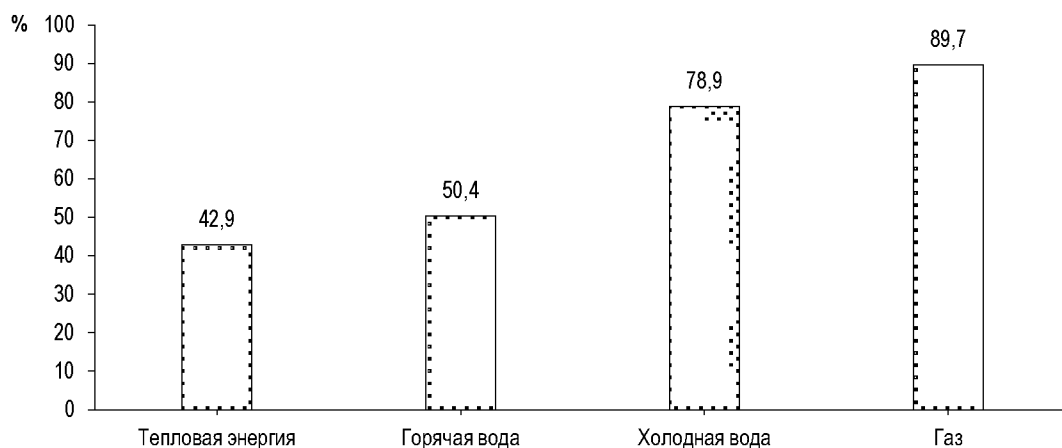


Рис. 2.5. Доля коммунальных ресурсов, отпускаемых на основании приборов учета в 2012 году, % от общего объема потребляемого ресурса

При этом, несмотря на довольно неплохую оснащенность жилищного фонда, большая часть коммунальных ресурсов, отпускаемых на основании приборов учета, потребляется на территории нескольких крупных городов региона (Вологда, Череповец, Сокол и др.). Подавляющая часть жилищного фонда в сельской местности не обеспечена счетчиками.

В настоящее время лишь в 9 муниципальных районах (из 26) более половины от общего объема холодной воды отпускалось на основании показаний приборов учета.

Комфортная среда проживания обеспечивается с помощью устойчивого функционирования сектора благоустройства территории и муниципального коммунального хозяйства. Однако в большинстве муниципалитетов области он развит весьма слабо. Так, в 2013 году в среднем по области лишь 85% уличной сети, набережных и парков имели уличное освещение (против 87,3% в 1991 году).

Необходимым условием для поддержания стабильной экологической ситуации является утилизация твердых бытовых отходов (ТБО) в соответствии с требованиями СанПиНа. Однако в 2012 году только в двух муниципальных районах области (Сокольский, Кадуйский) на всех имеющихся свалках был организован учет захораниваемых отходов (журналы учета, талоны и т. д.).

Кризисное состояние жилищно-коммунального хозяйства Вологодской области подтверждается результатами ежегодно проводимых сотрудниками ИСЭРТ РАН опросов глав муниципальных образований. Так, в 2013 году 22,1% глав сельских и 17% – городских поселений признали состояние муниципального ЖКХ плохим. При этом возможности местных органов власти по решению проблем в жилищно-коммунальном хозяйстве в связи с недостаточными объемами собственных финансовых, кадровых и других ресурсов весьма ограничены. На это указали 50% глав городских и 53% – сельских поселений области [84].

Таким образом, ключевыми особенностями жилищно-коммунального хозяйства региона являются высокий уровень износа основных фондов, низкое благоустройство жилищного фонда (особенно в сельской местности), хроническое недофинансирование отрасли, высокие непроизводительные потери ресурсов, низкие темпы и непоследовательное внедрение рыночных преобразований, по большей части характерное для жилищной сферы.

2.2. Особенности и проблемы функционирования управляющих компаний в сфере ЖКХ

Со вступлением в силу Жилищного кодекса РФ (2005 г.) и других поправок в действующее законодательство (в частности, ФЗ-185 «О Фонде содействия реформированию ЖКХ» (2008 г.)) начался новый этап в реформировании жилищно-коммунального хозяйства Вологодской области. Внедрение рыночных механизмов функционирования в отрасль привело к зарождению конкуренции между организациями, занимающимися содержанием многоквартирных домов и их управлением в регионе. Так, в 2008 – 2012 гг. в Вологодской области доля многоквартирных домов, управляемых товариществами собственников жилья (таких товариществ в настоящее время насчитывается 1202 ед.), в их общем количестве увеличилась с 4,6 до 14,6% (в среднем по России – с 5,3 до 13,6%), а находящихся на содержании частных управляющих компаний – с 25,2 до 67,9% (соответственно с 27,6 до 53,7%, табл. 2.6).

Таблица 2.6. **Рыночные преобразования в жилищном хозяйстве
Вологодской области** [82]

Территория	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2012 г. к 2008 г., п.п.
Доля многоквартирных домов, управляемых товариществами собственников жилья (ТСЖ), % от общего количества многоквартирных домов						
Вологодская область	4,61	6,75	15,31	15,1	14,58	+9,97
Российская Федерация	5,29	6,71	12,45	13,57	13,63	+8,34
– частными управляющими компаниями, % от общего количества многоквартирных домов						
Вологодская область	25,24	33,81	64,4	66,27	67,86	+42,62
Российская Федерация	27,6	34,34	48,26	51,47	53,73	+26,13
Источник: Официальный сайт Фонда содействия реформирования ЖКХ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.reformagkh.ru/state/stat?region=315#dynamic/315/1/0/0/1/13 .						

При этом наибольшее развитие организации, занимающиеся профессиональным управлением многоквартирными домами, получили в крупных муниципальных образованиях области (г. Вологда, Череповец). Однако в настоящее время существуют территории, где конкурентный рынок жилищных услуг пока не сформировался. Например, в Шекснинском районе в 2012 году около 28% домов находились на содержании муниципальных управляющих компаний, а 21% – в непосредственном управлении собственниками. Похожая ситуация отмечается в Бабаевском и Бабушкинском районах.

Для изучения ключевых особенностей, проблем и перспектив функционирования профессиональных участников управления жилищным фондом Институт социально-экономического развития территорий РАН в 2012 – 2013 гг. провел анкетный опрос руководителей управляющих компаний на территории г. Вологды.⁷ По его итогам выяснилось, что в 2013 году профессиональным управлением жилищным фондом областного центра занимались 55 организаций (95% из них являлись частными), 40% которых вышли на рынок после 2008 года.

При этом в течение последних лет отмечается тенденция к возрастанию конкурентной борьбы в данном сегменте муниципальной экономики. В 2013 году 70% руководителей управляющих компаний областного центра считали этот рынок конкурентным (годом ранее такого мнения придерживались только 47% ответивших). Вместе с тем в настоящее время около трети руководителей продолжают считать рынок профессионального управления жилищным фондом г. Вологды некон-

⁷ В 2013 году в опросе приняли участие руководители всех управляющих компаний г. Вологды (55 организаций). Ответы на вопросы анкеты были получены от 42 участников опроса.

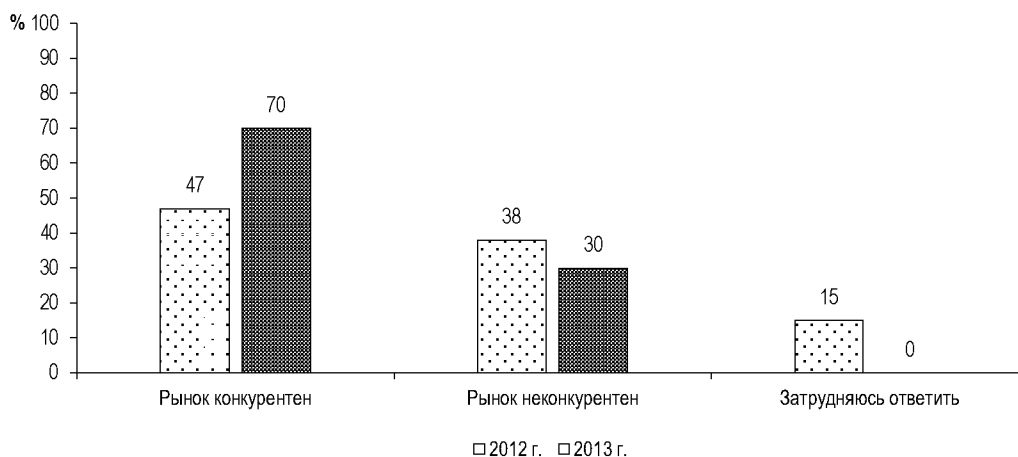


Рис. 2.6. Оценка руководителями управляющих компаний уровня конкуренции на рынке профессионального управления жилищным фондом г. Вологды, % от числа ответивших

курентным, что может свидетельствовать о наличии неких барьеров (административных, финансовых, коррупционных и т. п.) при попытке входа на него⁸ (рис. 2.6).

В 2012 году рыночная доля управления жилищным фондом (CR-3) трех крупнейших управляющих компаний областного центра: МАУ «Управление городского хозяйства г. Вологды», ООО «УК «Новые технологии» и группа компаний ООО «УК «Региональные эксплуатационные системы» – составляла 42%.⁹

В течение 2012 – 2013 гг. на профессиональном рынке управления жилищным фондом города произошли некоторые структурные изменения: появились новые компании, в связи с внесением поправок в действующее законодательство был реорганизован один из крупнейших участников – МАУ «Управление городского хозяйства г. Вологды». ¹⁰ Функции

⁸ Конкурентный рынок – рынок, на который управляющие компании имеют свободный вход и выход с него, при этом ни один из участников не может диктовать свои условия и оказывать доминирующее влияние на формирование цены предоставляемых услуг. В противном случае рынок является неконкурентным.

⁹ В соответствии с различными значениями коэффициентов концентрации (CR-3) выделяют три типа рынка:

I тип – высококонцентрированный рынок: при $70\% \leq CR-3 < 100\%$;

II тип – умеренноконцентрированный рынок: при $45\% \leq CR-3 < 70\%$;

III тип – неконцентрированный рынок: при $CR-3 < 45\%$.

¹⁰ Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». Согласно данному закону, автономные учреждения не могут осуществлять управление многоквартирными домами и подлежат реорганизации или ликвидации.

по управлению многоквартирными домами, ранее находящимися на его содержании, передавались другим управляющим организациям, выбранным собственниками на общем собрании [120].

В 2013 году крупнейшими управляющими компаниями областного центра являлись группа компаний ООО «УК «Региональные эксплуатационные системы» (ООО «УК «РЭС-12», ООО «УК «РЭС-12+», ООО «УК «РЭС-3», ООО «УК «РЭС-2»), ООО «Управляющая компания «СОЮЗ», ОАО «Фрязиново». В их ведении состояло 39% от общей площади жилищного фонда, имеющегося на балансе управляющих компаний г. Вологды.

Таким образом, концентрация хозяйствующих субъектов на рынке профессионального управления жилым фондом областного центра в течение последних двух лет несколько снизилась. Вместе с тем конкуренция на нем продолжает оставаться весьма существенной. Около 78% руководителей управляющих компаний в будущем планируют расширять находящийся под их управлением жилищный фонд, что будет способствовать повышению конкурентной борьбы на рынке, а также стимулировать участников к обоснованному формированию себестоимости услуг и повышению их качества.

Состояние жилищного фонда города как объекта управления в значительной степени зависит от своевременности проведения капитального и текущего ремонта. В связи с этим приоритетным направлением деятельности управляющих компаний на перспективу является осуществление мероприятий по ремонту крыш, подвалов, фасадов, фундаментов дома, лифтов (в 2013 году средняя оценка руководителей данного ориентира составила 1,7 балла). Также необходима модернизация внутридомовых коммунальных сетей (2,1 балла, табл. 2.7).

Таблица 2.7. **Приоритеты деятельности управляющих компаний г. Вологды**
(средние оценки руководителей управляющих компаний по 5-балльной шкале:
1 – наиболее приоритетное направление, ..., 5 – наименее приоритетное)

Год	Ремонт крыш, подвалов, фасадов, фундаментов дома, лифтов	Модернизация внутридомовых коммунальных сетей	Улучшение качества работы с жильцами	Ресурсосберегающие мероприятия
2012	2,0	2,4	2,9	3,0
2013	1,7	2,1	3,2	3,1

В настоящее время острую необходимость осуществления капитального ремонта видят 20% руководителей (в 2012 году – 38%). Однако только 11% ответивших отметили факт его проведения во всем жилищном фонде, находящемся на содержании их управляющей компании

(в 2012 году – 0%). В 2011 – 2012 гг. лишь в части жилищного фонда ремонт был проведен у 40% организаций (-3,8 п.п. к уровню 2012 года, табл. 2.8).

Таблица 2.8. **Капитальный ремонт жилищного фонда,**
% от числа опрошенных, без затруднившихся ответить

Проводился ли в течение предыдущих двух лет капитальный ремонт жилищного фонда, которым Вы управляете?			
	2012 г.	2013 г.	2013 г. к 2012 г., п.п.
Проводился во всем жилищном фонде	0,0	11,0	+11,0
Проводился в части жилищного фонда	43,8	40,0	-3,8
Не проводился, но нужен	37,5	20,0	-17,5
Не проводился, т. к. не нужен	18,8	28,6	+9,8

Одной из главных проблем, с которой сталкиваются управляющие компании областного центра, является недостаток собственных финансовых средств. Снизить ее остроту призвана реализация региональных адресных программ капитального ремонта многоквартирных домов, предполагающих привлечение дополнительного бюджетного и внебюджетного финансирования.

В 2013 году 46% руководителей управляющих компаний для проведения капитального ремонта жилищного фонда привлекали дополнительное финансирование за счет средств региональных адресных программ капитального ремонта многоквартирных домов.¹¹ Вместе с тем 81% ответивших отметили, что данных средств было недостаточно (табл. 2.9).

Как следует из таблицы, имеющиеся в настоящее время меры государственной поддержки капитального ремонта жилищного фонда не отвечают масштабам накопившихся проблем в отрасли и не способны полноценно устранить его хронический «недоремонт» [45].

Для успешного решения проблемы ветхости жилищного фонда необходимо формирование экономически обоснованного тарифа на содержание многоквартирного дома и управление им с учетом его текущего состояния, степени изношенности и т. п. Утверждение тарифа должно осуществляться на общем собрании собственников. В настоящее время

¹¹ Выделение средств на реализацию региональных адресных программ капитального ремонта многоквартирных домов осуществляется за счет ассигнований из Фонда содействия реформированию ЖКХ при условии наличия определенного уровня софинансирования со стороны регионального (местного) бюджета и собственников (№ 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»).

Таблица 2.9. **Финансирование капитального ремонта жилищного фонда,**
% от числа управляющих компаний, проводивших ремонт жилищного
фонда, без затруднившихся ответить

Если ремонт проводился, то удалось ли получить для этого средства адресных программ финансирования капитального ремонта многоквартирных домов?			
	2012 г.	2013 г.	2013 г. к 2012 г., п.п.
Да	85,7	46,2	-39,5
Нет	14,3	53,8	+39,5
Если да, то были ли эти средства достаточными?			
	2012 г.	2013 г.	2013 г. к 2012 г., п.п.
Да	8,3	18,7	+10,4
Нет	91,7	81,0	-10,7

на такой порядок указали около 60% руководителей управляющих компаний. В остальных случаях (40% управляющих компаний) применялся тариф, установленный органом местного самоуправления на очередной финансовый год. Однако следует отметить, что тарифы, утвержденные местными органами власти, не учитывают особенности состояния конкретного многоквартирного дома, его объективную потребность в финансовых средствах для проведения текущего и капитального ремонта.

Одна из главных причин, по которой данная форма тарифообразования в настоящее время весьма популярна, заключается в слабой инициативности населения как собственников, обладающих определенными правами и обязанностями в части содержания общего имущества многоквартирных домов: жители скептически оценивают суммы выше уровня, утвержденного муниципальными властями, так как зачастую не видят в этом необходимости. Кроме того, существуют проблемы с организацией и проведением общего собрания собственников, достижением кворума, необходимого для принятия такого решения и др.

Решить проблему ветхости жилья призвана деятельность Регионального фонда капитального ремонта многоквартирных домов Вологодской области. Данная структура будет консолидировать финансовые средства для проведения капитального ремонта жилищного фонда в порядке, утвержденном федеральным и областным законодательством.

Вместе с тем только 42% руководителей управляющих организаций считают, что создание фонда позволит решить проблему недостатка финансовых средств для проведения капитального ремонта жилья областного центра. Около трети ответивших скептически настроены к деятельности данной структуры, ¼ – затруднились с ответом.

Среди основных причин скептицизма можно назвать необходимость отчуждения финансовых средств с индивидуального счета многоквартирного дома, отсутствие прозрачного и понятного механизма расходования финансовых средств и др.

Постановлением Правительства РФ от 3 апреля 2013 года № 290 был утвержден минимальный перечень услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, а также порядок их оказания и выполнения. Данный перечень содержит широкий спектр работ, в том числе и капитального характера, требующих привлечения соответствующего дополнительного финансирования, что приведет к дальнейшему росту тарифов на содержание и капитальный ремонт многоквартирных домов.

Таким образом, складывающаяся в настоящее время система капитального ремонта многоквартирных домов, с точки зрения руководителей управляющих компаний, не лишена существенных недостатков и требует дальнейшего совершенствования.

Другой ключевой проблемой управляющих компаний города является слабая собственная материально-техническая база. Так, в 2013 году только около половины (56%) руководителей указали на наличие в собственности у организации коммунальной техники, $\frac{1}{4}$ – прочих транспортных средств (автомобили, автобусы, рис. 2.7). Большая часть управляющих компаний имеет лишь офисные помещения, производственный и хозяйственный инвентарь, которые не могут служить достаточной залоговой базой.

Таким образом, слабая материально-техническая база ограничивает возможности управляющих компаний по привлечению заемного финансирования для проведения капитального ремонта многоквартирных домов, устранения кассовых разрывов и в целом ведет к финансовой неустойчивости организаций. Эффективное управление жилищным фондом предполагает рациональное использование коммунальных ресурсов. Внедрение ресурсосберегающих технологий является конкурентным преимуществом, резервом роста эффективности функционирования управляющей компании, что может обеспечить снижение платы населения за жилищно-коммунальные услуги.

Вместе с тем, как свидетельствуют результаты проведенного опроса, в течение 2012 – 2013 гг. активность управляющих организаций по проведению ресурсосберегающих мероприятий несколько снизилась. Так, в 2013 году только 68% руководителей отметили, что за последние три

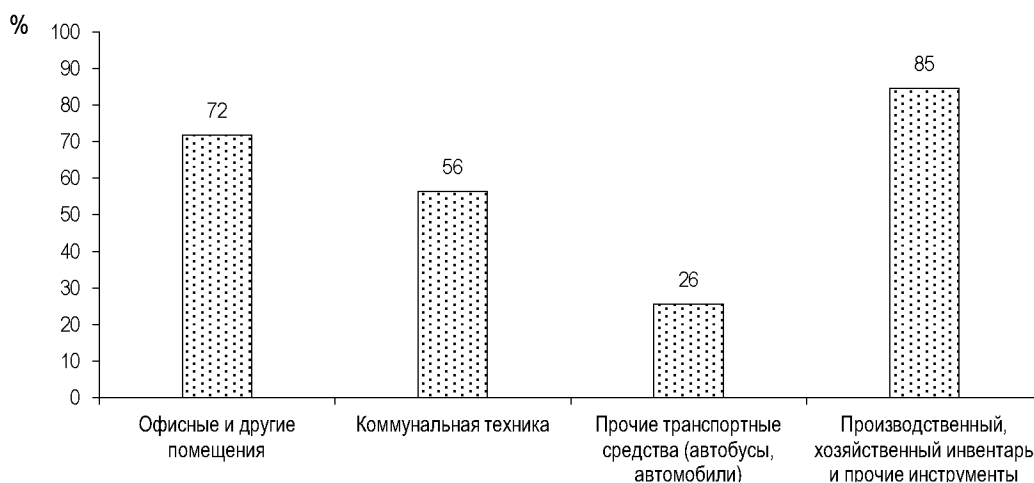


Рис. 2.7. Материально-техническая база управляющих компаний г. Вологды,
% от числа руководителей, указавших на наличие данных объектов
в собственности организации *

* Данный вопрос был включен в анкету в 2013 году.

года в жилищном фонде, находящемся под их управлением, внедрялись ресурсосберегающие технологии (в 2012 году – 94%) [45].

При этом больше половины ответивших (59%) отметили факт установки общедомовых приборов учета потребляемых ресурсов согласно требованиям законодательства в части энергосбережения и повышения энергетической эффективности в жилищном фонде. Однако снижение активности в данном направлении обусловлено тем, что управляющие компании, добровольно изъявившие желание установить приборы учета, как правило, сделали это до 1 июля 2012 года. Что касается недобросовестных компаний, то в настоящее время отсутствуют какие-либо реальные рычаги влияния на организации, жилищный фонд которых не оборудован приборами учета.

Около 46% руководителей указали на установку общедомовых регуляторов тепла (что на 21 п.п. ниже уровня предыдущего года). Следует отметить некоторое повышение активности в части проведения работ по утеплению фасадов, крыш и других конструкций зданий (в 2013 году данные работы осуществляли 41% управляющих компаний областного центра, что на 11 п.п. выше уровня 2012 года).

Важную роль в организации ресурсосбережения играет проведение с жильцами разъяснительных бесед о необходимости рационального использования ресурсов (на это указали 31% ответивших).

Незначительную роль в 2013 году играли мероприятия по экономии электроэнергии, заключающиеся, в основном, в установке энергосберегающих ламп, датчиков движения, что может быть обусловлено их первоочередным внедрением в течение предыдущих лет (рис. 2.8).

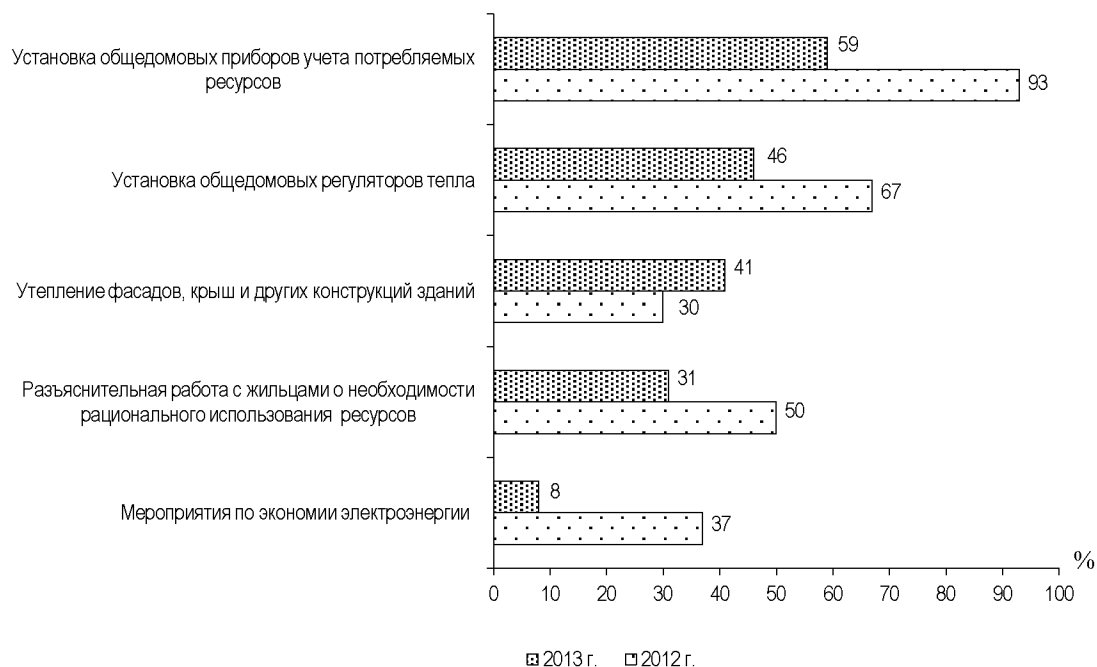


Рис. 2.8. Основные ресурсосберегающие мероприятия в жилищном фонде г. Вологды, % от числа управляющих компаний, проводивших данные ресурсосберегающие мероприятия

В настоящее время управляющие компании областного центра также внедряют технологии, заключающиеся в установке погодной автоматики, направленной на регулирование температуры воды и мощности отопления в зависимости от среднесуточной температуры воздуха.

Как уже было отмечено выше, требования современного законодательства¹² в течение 2012 – 2015 гг. обязуют оборудовать весь жилищный фонд приборами учета коммунальных ресурсов. Наибольшее распространение получила практика установки приборов учета тепла (по результатам опроса 2013 года на это указали 56% руководителей управляющих компаний), воды (соответственно 54%), электричества (41%) и газа (31%, табл. 2.10).

¹² Федеральный закон от 23.11.2009 № 261-ФЗ (ред. от 25.12.2012 г.) «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Таблица 2.10. **Установка приборов учета потребляемых ресурсов,**
% от числа управляющих компаний, где проводилась установка приборов учета
потребляемых ресурсов

Если Вами производилась установка приборов учёта, укажите – каких именно?			
	2012 г.	2013 г.	2013 г. к 2012 г., п.п
Общедомовых приборов учёта тепла	89,3	56,4	-32,9
Общедомовых приборов учёта воды	85,7	53,8	-31,9
Общедомовых приборов учёта газа	3,6	30,8	+27,2
Общедомовых приборов учёта электричества	57,1	41,0	-16,1

В результате внедрения данных мероприятий удалось добиться существенной экономии ресурсов и снижения платежей за жилищно-коммунальные услуги. Положительный эффект от установки приборов учета отметили 60% руководителей управляющих компаний. Вместе с тем около 16% ответивших не ощутили сколько-нибудь положительных изменений, ¼ – затруднились с ответом.

В целом половина руководителей тех управляющих компаний, где удалось добиться снижения платежей за жилищно-коммунальные услуги, оценили размер экономии в интервале от 0 до 10%, треть – от 10 до 30%. Для 17% управляющих компаний снижение составило 30% от стоимости услуг до внедрения ресурсосберегающих мероприятий (рис. 2.9).

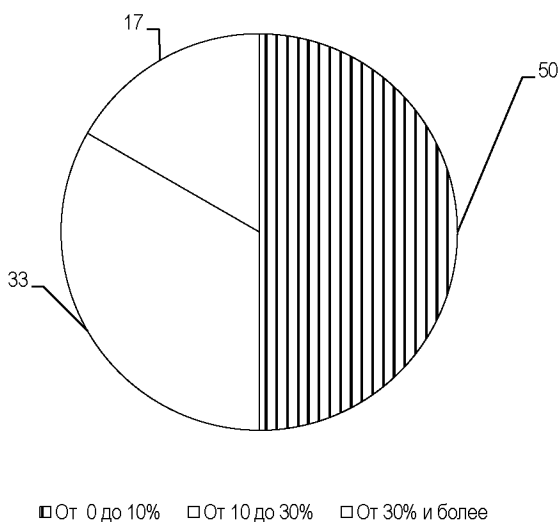


Рис. 2.9. **Экономия при оплате населением жилищно-коммунальных услуг, достигнутая в результате проведения ресурсосберегающих мероприятий,**
% от числа управляющих компаний, где удалось добиться снижения платежей жильцов

Экономический эффект от внедрения ресурсосберегающих мероприятий для населения является стимулом к установке общедомовых и индивидуальных приборов учета. При этом основным источником финансирования ресурсосберегающих мероприятий может быть целевой сбор с собственников, который в 2013 году осуществлялся в 60% случаев установки общедомовых приборов учета, 61% – общедомовых регуляторов тепла и 59% – при утеплении конструктивных элементов здания. Следует отметить, что финансовая нагрузка на жильцов многоквартирных домов в части оплаты данных мероприятий в течение 2012 – 2013 гг. выросла весьма существенно.

Другой источник денежных средств для повышения энергоэффективности жилищного фонда – прибыль управляющей компании. В 2013 году он использовался в 24% случаев при установке общедомовых приборов учета, 22% – общедомовых регуляторов тепла (рис. 2.10).

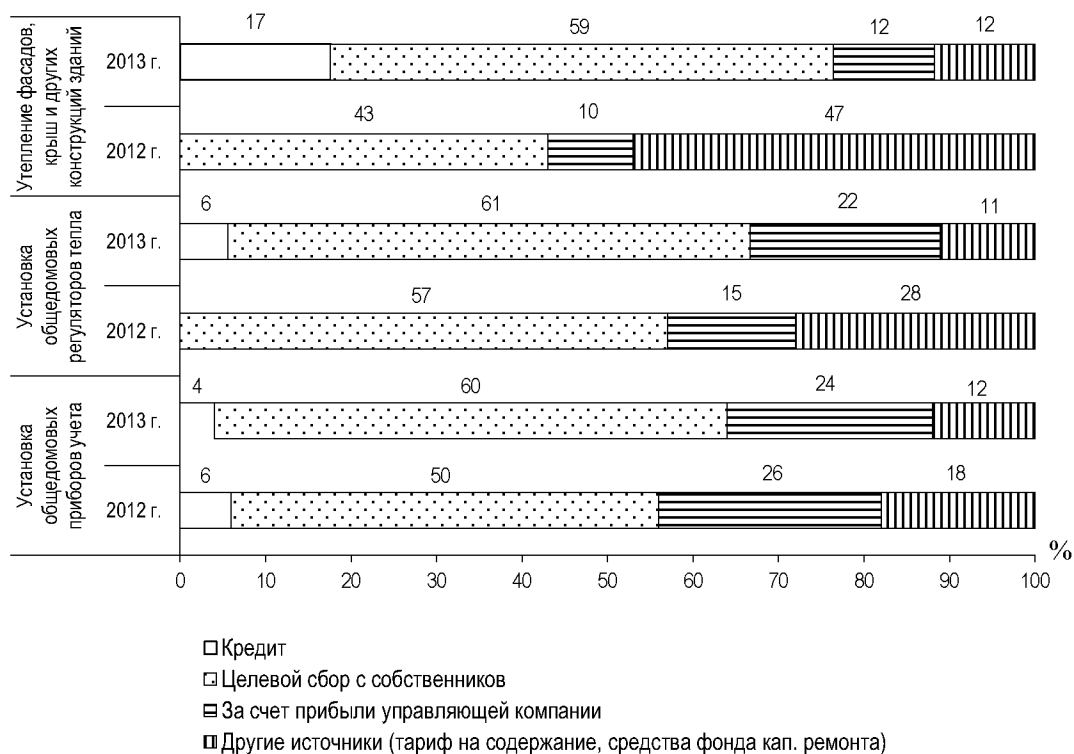


Рис. 2.10. Основные источники финансирования ресурсосберегающих мероприятий [45]

Вместе с тем следует отметить некоторое повышение активности в части привлечения заемного финансирования. Так, в 2013 году кредитные средства 17% управляющих компаний использовали при утеплении

фасадов, крыш и других конструкций зданий, 6% – при установке общедомовых регуляторов тепла. В 2012 году данные мероприятия полностью финансировались за счет собственных ресурсов.

Несмотря на некоторое снижение активности в этой сфере, внедрение ресурсосберегающих мероприятий продолжает оставаться одним из приоритетных направлений деятельности управляющих компаний на перспективу (в 2013 году этот факт отметили 72% руководителей, табл. 2.11).

Таблица 2.11. Перспективы развития ресурсосберегающих мероприятий в жилищном секторе, % от числа опрошенных

Является ли для Вашей управляющей компании приоритетом проведение ресурсосберегающих мероприятий в перспективе?			
	2012 г.	2013 г.	2013 г. к 2012 г., п.п.
Да	81,3	72,2	-9,1
Нет	12,5	22,2	+9,7
Затрудняюсь ответить	6,3	5,6	-0,7

На наш взгляд, ресурсосберегающие мероприятия целесообразно проводить одновременно с реконструкцией и капитальным ремонтом зданий. В свою очередь, благоприятное влияние на интенсивность процесса могут оказать совершенствование методов финансирования, разработка специфических кредитных продуктов, развитие рынка профессиональных поставщиков оборудования.

Другим способом повысить эффективность деятельности управляющих компаний является формирование полноценной обратной связи с жильцами и открытого информационного взаимодействия сторон. С точки зрения населения, имеющаяся в настоящее время в свободном доступе информация не позволяет объективно судить о результатах деятельности организаций, занимающихся содержанием многоквартирных домов (в среднем по городу на это указали 41% ответивших).

В связи с этим повышение прозрачности и открытости становится основным приоритетным направлением государственной политики в жилищной сфере. Принятый на федеральном уровне Стандарт раскрытия информации обязывает управляющие компании публиковать отчеты о своей деятельности, содержащие всю необходимую в соответствии с действующим законодательством информацию, на официальных интернет-сайтах.¹³

¹³ Стандарт раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами (утв. Постановлением Правительства РФ от 23.09.2010 г. № 731, в ред. от 21.08.2012 г. № 845).

Вместе с тем данные требования далеко не всегда соблюдаются. По данным опроса 2013 года, около 21% руководителей управляющих компаний указали на наличие официального сайта своей организации в сети Интернет, отражающего, однако, информацию о деятельности компании не в полном объеме; у 5% компаний сайт находится в разработке, а 3% не имеют его вовсе (табл. 2.12).

Таблица 2.12. **Наличие у управляющей компании официального сайта в сети Интернет,**
% от числа ответивших

Имеет ли Ваша управляющая компания официальный сайт в сети Интернет, соответствующий Стандарту раскрытия информации (утв. Постановлением Правительства РФ от 23.09.2010 г. № 731)?			
	2012 г.	2013 г.	2013 г. к 2012 г., п.п.
Имеет, информация представлена в полном объеме	43,8	71,1	+27,3
Имеет, информация представлена только частично	25,0	21,1	-3,9
Сайт находится в разработке	28,1	5,3	-22,8
Не имеет	3,1	2,5	-0,6

Следует отметить, что в течение 2012 – 2013 гг. многие управляющие компании областного центра открыли свои сайты, однако они, как правило, не в полной мере соответствуют требованиям Стандарта, что подтверждается мониторингом сайтов управляющих компаний.¹⁴ Поэтому следует скептически относиться к тому, что в 2013 году 71% руководителей указали на полное раскрытие информации о деятельности своей организации.

Наряду с предоставлением сведений на официальном сайте управляющей компании основным каналом взаимодействия с жильцами является информационно-справочная доска, расположенная в подъездах, содержащая наиболее важную информацию о деятельности организации по содержанию дома и управлению им (на это указали 85% руководителей, рис. 2.11).

Кроме того, весьма распространена практика проведения личных встреч руководителей управляющей компании с жильцами дома по всем наиболее важным вопросам (69% ответивших). Требования действующего законодательства (ч. 11, ст. 162 ЖК РФ) обязывают управляющую компанию готовить ежегодные отчеты о результатах своей деятельности. Вместе с тем факт проведения таких отчетов подтвердили только 62% руководителей управляющих компаний областного центра [45].

¹⁴ ИСЭРТ РАН в июле 2013 г. провел мониторинг официальных сайтов управляющих компаний г. Вологды с целью выявления полноты представленных сведений и возможности населения ознакомиться с документами, регламентирующими деятельность компании, с тарифами на жилищно-коммунальные ресурсы и прочей информацией.

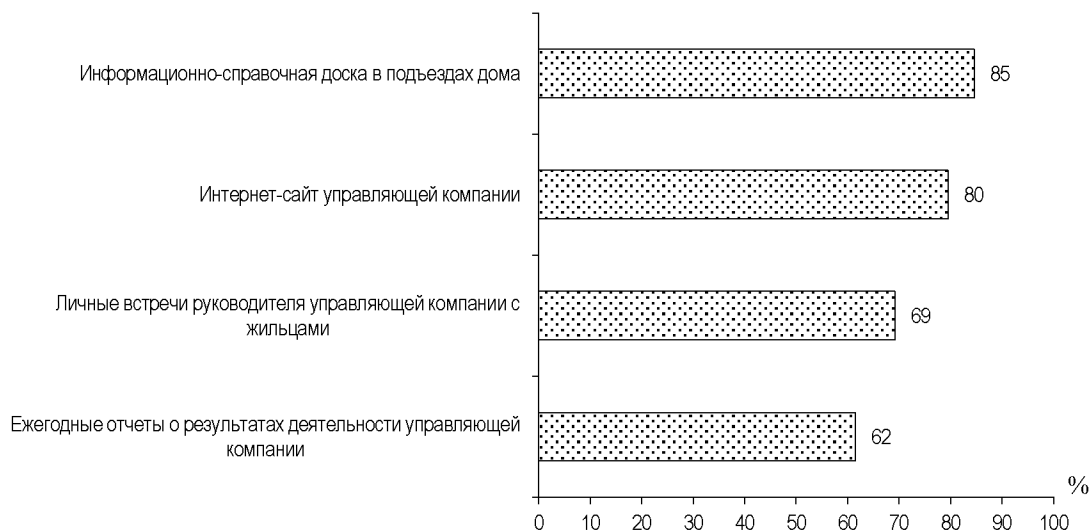


Рис. 2.11. **Формы раскрытия информации управляющими компаниями г. Вологды,**
% от числа руководителей, указавших на наличие данной формы
предоставления информации*

* Данный вопрос был включен в анкету в 2013 году.

Оперативному решению проблем способствует наличие круглосуточной аварийной службы при управляющих компаниях. В настоящее время данные службы присутствуют в 77% случаев, что снижает эффективность обратной связи.

Таким образом, проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы:

1. Рынок профессионального управления жилищным фондом города в настоящее время является недостаточно конкурентным. Этот факт отметили около 30% руководителей УК. В 2013 году рыночная доля трех крупнейших управляющих компаний областного центра (CR-3): группа компаний ООО «УК «Региональные эксплуатационные системы» (ООО «УК «РЭС-12», ООО «УК «РЭС-12+», ООО «УК «РЭС-3», ООО «УК «РЭС-2»), ООО «Управляющая компания «СОЮЗ», ОАО «Фрязиново» – составляла около 40% от общей площади жилищного фонда, находящегося на балансе управляющих компаний г. Вологды. Такой показатель не говорит о высокой концентрации на рынке (о наличии моно- или олигополии). Однако представленные в ходе опроса данные могут свидетельствовать о наличии неких барьеров (финансовых, административных, коррупционных и т. п.) при входе на рынок профессионального управления жилым фондом областного центра.

2. Деятельность большинства управляющих компаний г. Вологды характеризуется недостаточной открытостью и прозрачностью. Так, согласно данным опроса 2013 года, около 21% руководителей управляющих компаний отметили наличие в сети Интернет официального сайта своей организации, содержащего информацию о деятельности компании лишь частично (т.е. не соответствующего требованиям Стандарта); у 5% компаний сайт находится в разработке, а 3% не имеют его вовсе. Несмотря на то, что 71% руководителей указали на полное раскрытие информации, данные мониторинга сайтов управляющих компаний, проводимого ИСЭРТ РАН и Государственной жилищной инспекцией Вологодской области, свидетельствуют о куда более скромном проценте компаний, соблюдающих требования Стандарта.

3. Управляющие компании не имеют собственных финансовых средств, достаточных для полноценного проведения капитального ремонта жилищного фонда. Так, в 2013 году только 11% руководителей отметили, что капитальный ремонт был сделан во всех домах, находящихся под их управлением. В 2011 – 2012 гг. у 40% организаций ремонт проводился лишь в части жилищного фонда (-3,8 п.п. по сравнению с данными предыдущего опроса). При этом острую необходимость в нем отметили около 20% опрашиваемых.

Одной из причин такого положения дел является отсутствие долгосрочного, прозрачного и экономически обоснованного тарифообразования в жилищной сфере. Тариф на содержание и управление должен утверждаться собственниками конкретного многоквартирного дома с учетом оценки текущего состояния, степени изношенности основных конструктивных элементов.

В настоящее время на такой порядок тарифообразования указали около 60% руководителей управляющих компаний областного центра. В остальных случаях (40%) применялся тариф, установленный органом местного самоуправления на очередной финансовый год для муниципального образования «Город Вологда».

4. Имеющиеся меры государственной поддержки проведения капитального ремонта жилищного фонда не отвечают масштабам накопившихся проблем в отрасли и не способны полноценно устранить его хронический «недоремонт».

В 2013 году только 46% управляющих компаний для проведения капитального ремонта жилищного фонда удалось привлечь дополнительное финансирование за счет средств региональных адресных программ капитального ремонта многоквартирных домов (в 2012 году – 86%).

Однако, с точки зрения подавляющего количества руководителей, данных средств оказалось недостаточно (это отметили 81,3% ответивших).

Внедряемая в настоящее время система капитального ремонта многоквартирных домов Вологодской области (создание Регионального оператора), с точки зрения руководителей управляющих компаний, не способна полноценно решить проблему ветхости жилого фонда (на это указали около трети ответивших). Среди основных причин скептицизма – необходимость отчуждения финансовых средств с индивидуального счета многоквартирного дома, отсутствие прозрачного и понятного механизма расходования финансовых средств и др.

5. Региональная политика в жилищно-коммунальной сфере не стимулирует управляющие компании и население к проведению ресурсосберегающих мероприятий. В течение 2012 – 2013 гг. отмечается некоторое снижение активности управляющих организаций областного центра по их проведению. Одна из главных причин этого – недостаток финансовых средств. Так, в настоящее время финансирование ресурсосберегающих мероприятий осуществлялось преимущественно за счет целевого сбора средств с собственников и прибыли управляющей компании, на что указали около 60 и 20% руководителей соответственно. Вместе с тем заемное финансирование при внедрении ресурсосберегающих технологий используется весьма слабо, это обусловлено невысокой кредитоспособностью большинства управляющих компаний областного центра ввиду слабой материально-технической базы, высокого уровня задолженности перед ресурсоснабжающими компаниями, отсутствием специализированных банковских продуктов и эффективных мер государственной поддержки.

Среди других причин можно назвать отсутствие реального экономического эффекта от ресурсосберегающих технологий. В частности, в 2013 году около 16% руководителей отметили, что несмотря на проведение ресурсосберегающих мероприятий, которые также требуют небольших инвестиций, снижения платежей за оказанные услуги добиться так и не удалось.

При этом, на наш взгляд, повышению эффективности работы управляющих компаний г. Вологды будет способствовать:

- ✓ разработка муниципальной целевой программы, направленной на стимулирование оборудования жилищного фонда областного центра приборами учета потребляемых ресурсов. Данная программа должна содержать систему мер поддержки населения, включающую

инструменты льготного кредитования и рассрочки платежей при установке общедомовых и индивидуальных приборов учета потребляемых ресурсов. Кроме того, местным органам власти целесообразно проводить разъяснительную работу среди населения, обосновывать необходимость установки счетчиков;

- ✓ внесение в существующие региональные и муниципальные программы поддержки малого и среднего предпринимательства изменений, позволяющих адаптировать меры государственной поддержки к специфике деятельности в сфере ЖКХ; разработка специализированных банковских продуктов;

- ✓ ужесточение контроля за деятельностью управляющих компаний посредством проведения мониторинга официальных сайтов организаций на соответствие представленных сведений Стандарту раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами, со стороны Государственной жилищной инспекции Вологодской области; привлечение к административной ответственности нарушителей и руководителей;

- ✓ разработка и внедрение единой формы договора управления многоквартирным домом, проведение Государственной жилищной инспекцией Вологодской области его ежегодной правовой экспертизы;

- ✓ разработка единой формы отчета управляющей компании по управлению многоквартирным домом, размещение его на официальном сайте компании.

Внедрение данных мероприятий в практику управления жилищным фондом будет способствовать проведению своевременной модернизации жилья и объектов коммунальной инфраструктуры, повышению энергетической эффективности и качества жилищно-коммунального обслуживания, что в конечном итоге улучшит комфортность проживания и качество жизни населения.

2.3. Институциональные и экономические проблемы управления ЖКХ региона

Управление жилищно-коммунальным хозяйством региона в настоящее время осуществляется на трех уровнях: федеральном, региональном и местном. В связи с этим систему управления целесообразно рассматривать на макро-, мезо- и микроуровнях.

Макроуровень системы управления жилищно-коммунальным хозяйством представлен федеральными органами власти, обладающими соответствующими полномочиями в данной сфере (Министерство

строительства и ЖКХ РФ, Министерство энергетики РФ и др.). На федеральном уровне определяются порядок и общие правила, регламентирующие организацию всей системы отношений в отрасли (нормативно-правовое регулирование, программно-целевое государственное финансирование ЖКХ, контроль над его использованием и др.).

Наряду с государственными органами власти важную роль в содействии реформированию жилищно-коммунального хозяйства регионов РФ и управлении развитием данной сферы играют институты развития, не входящие в систему федеральных органов исполнительной власти:

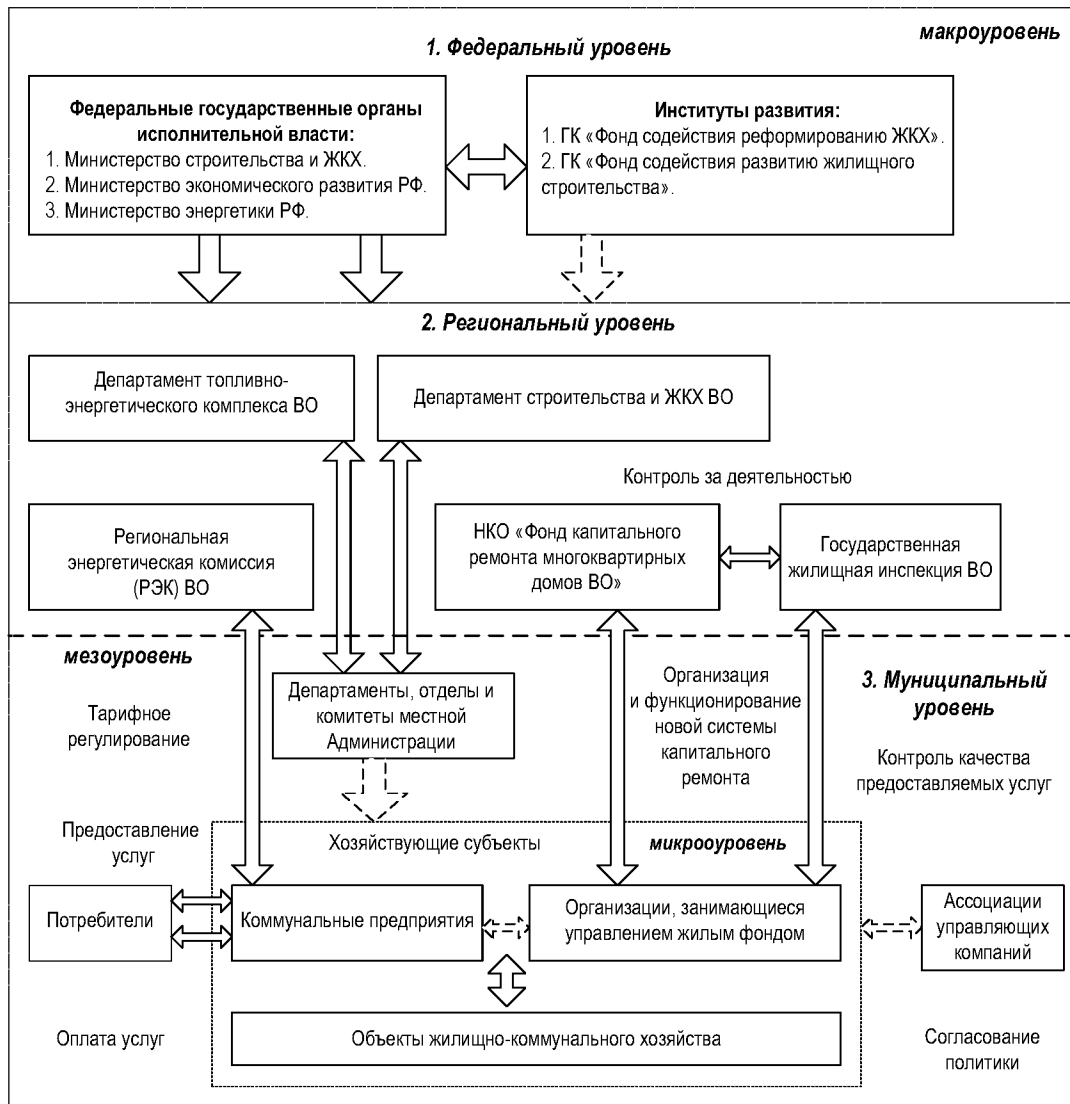
- ✓ Государственная корпорация «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», функционирующая с 2007 года в целях «создания безопасных и комфортных условий проживания граждан». Она наделена распорядительной функцией и предоставляет бюджетам субъектов Российской Федерации (местным бюджетам) на безвозвратной и безвозмездной основе целевое финансирование на проведение капитального ремонта многоквартирных домов, переселение граждан из аварийного жилищного фонда, модернизацию систем коммунальной инфраструктуры при соблюдении получателями целого ряда условий (как правило, это осуществление рыночных преобразований в отрасли).

- ✓ Фонд развития жилищного строительства (содействие развитию жилищного строительства, объектов инженерной и социальной инфраструктуры и др., рис. 2.12).

Вместе с тем следует отметить, что доступность финансовой поддержки данных институтов постепенно уменьшается. Это обусловлено ужесточением требований, предъявляемых к регионам для ее получения. В частности, привлечение средств Фонда содействия реформированию ЖКХ к реализации региональных программ капитального ремонта многоквартирных домов требует наличия значительного софинансирования за счет бюджета. Так, для Вологодской области на 2013 год оно предусмотрено на уровне 45,23% от общего объема необходимых финансовых средств, что в условиях бюджетного кризиса оказалось неподъемным для подавляющего большинства муниципальных образований региона.¹⁵

Кроме того, Фонд оказывает субъектам РФ поддержку в части модернизации систем коммунальной инфраструктуры населенных пунктов с численностью не более 250 тыс. чел., коммунальные предприятия

¹⁵ Областная адресная программа №8 «Капитальный ремонт многоквартирных домов в муниципальных образованиях Вологодской области на 2013 год» (утв. Постановлением Правительства Вологодской области от 24 июня 2013 года № 645).



Условные обозначения:

- прямое взаимодействие
 - косвенное взаимодействие

Рис. 2.12. Основные субъекты и инструменты управления жилищно-коммунальным хозяйством Вологодской области (ВО)

(за исключением МУПов) которых владеют объектами инженерной инфраструктуры на условиях долгосрочной аренды (не менее 5 лет), концессии или частной собственности. Стоимость всех мероприятий региональной программы по модернизации систем коммунальной инфраструктуры не должна быть менее 100 млн. руб. [42].

Средства могут направляться в форме субсидий предприятиям на уплату процентов по долгосрочным кредитам (в размере не более 9% ставки рефинансирования), выполнение работ по инженерным изысканиям (подготовку проектной документации и ее экспертизу, разработку программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, схем теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения).

Однако существует целый ряд условий (отсутствие просроченной кредиторской задолженности, наличие долгосрочных тарифов в сфере теплоснабжения, коллективных приборов учета и др.), выполнение которых обязательно для получения этой формы государственной поддержки. С ограничениями сталкиваются в первую очередь малые и средние муниципальные образования, где рыночные отношения в отрасли не получили широкого распространения, но ЖКХ находится в наиболее кризисном состоянии. В связи с этим деятельность данных структур не способствует решению одной из самых главных проблем – выходу из кризисного состояния ЖКХ в малых муниципальных образованиях страны [45].

Основными федеральными нормативно-правовыми документами, регламентирующими отношения в отрасли, являются Жилищный кодекс РФ, ряд федеральных законов (ФЗ «О теплоснабжении», ФЗ «О водоснабжении», ФЗ «О Фонде содействия реформированию ЖКХ и др.) и других документов («План действий по привлечению в ЖКХ частных инвестиций» и т. п.).

Финансовая поддержка отрасли осуществляется в рамках реализации государственных программ развития ЖКХ (Государственная программа «Обеспечение комфортным и доступным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», ФЦП «Жилище», «Чистая вода» и др.).

Полномочия региональных органов исполнительной власти (мезо-уровень) – это область ответственности государственных органов регионального уровня власти за соблюдение федеральных нормативно-правовых основ в ЖКХ, установление региональных норм в сфере жилищного и коммунального хозяйства, распределение финансовых средств федерального бюджета в соответствии с потребностями территорий, осуществление контрольных функций, утверждение региональных стандартов оплаты услуг и тарифов.

Ключевым субъектом управления в сфере жилищно-коммунального хозяйства на субфедеральном уровне являются региональные органы исполнительной власти: в Вологодской области – Департамент

строительства и жилищно-коммунального хозяйства Вологодской области, подотчетный губернатору и Правительству области.

К полномочиям Департамента в сфере управления развитием жилищно-коммунального хозяйства относятся:

- ✓ обеспечение реализации на территории региона федеральных, разработка и реализация областных целевых программ в сфере ЖКХ (подготовка, реализация региональных адресных программ по переселению граждан из аварийного жилищного фонда, проведению капитального ремонта многоквартирных домов, модернизации систем коммунальной инфраструктуры);

- ✓ взаимодействие с Министерством строительства и ЖКХ Российской Федерации и государственной корпорацией «Фонд содействия реформированию ЖКХ» по предоставлению межбюджетных трансфертов на реализацию региональных программ развития ЖКХ;

- ✓ осуществление функций главного администратора доходов областного бюджета;

- ✓ ежемесячный мониторинг размера платы за содержание и ремонт жилого помещения для населения на территории области;

- ✓ разработка рекомендаций для органов местного самоуправления области и организаций жилищно-коммунального хозяйства по ценообразованию в сфере оказания услуг по содержанию и ремонту жилищного фонда;

- ✓ осуществление мониторинга разработки и утверждения программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов;

- ✓ оказание методической помощи организациям жилищно-коммунального хозяйства области по предоставлению жилищно-коммунальных услуг;

- ✓ осуществление мониторинга показателей технико-экономического состояния систем водоснабжения и водоотведения (физического износа и энергетической эффективности объектов централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и водоотведения, объектов нецентрализованных систем холодного и горячего водоснабжения), а также разработки и утверждения схем водоснабжения и водоотведения поселений и городских округов.

Таким образом, Департамент строительства и ЖКХ Вологодской области является основным участником в системе государственного управления, обеспечивающим разработку и реализацию политики по развитию жилищно-коммунального хозяйства региона.

Департамент топливно-энергетического комплекса Вологодской области – орган исполнительной государственной власти региона, осуществляющий функции в сфере электроэнергетики, газоснабжения, теплоснабжения, энергосбережения и повышения энергетической эффективности области.

Основная задача Департамента – обеспечение реализации полномочий органов исполнительной государственной власти:

- ✓ по государственному регулированию и контролю в сфере электроэнергетики (за исключением государственного регулирования тарифов и цен);

- ✓ по участию в реализации государственной политики в сфере газоснабжения на территории области;

- ✓ в сфере энергосбережения и повышения энергетической эффективности;

- ✓ в сфере теплоснабжения.

Государственная жилищная инспекция Вологодской области является органом исполнительной государственной власти, осуществляющим региональный государственный жилищный надзор, а также контроль над соблюдением стандарта раскрытия информации организациями, отвечающими за деятельность в сфере управления многоквартирными домами.

Важную роль в управлении развитием ЖКХ играет Региональная энергетическая комиссия Вологодской области – орган исполнительной власти, осуществляющий функции в сфере регулирования тарифов и надбавок на товары и услуги организаций жилищно-коммунального хозяйства (рис. 2.13).

Тарифы на услуги предприятий, осуществляющих производство и передачу тепловой и электрической энергии, регулируются в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 26.02.04 № 109 «О ценообразовании в отношении электрической и тепловой энергии в Российской Федерации»; основы ценообразования деятельности организаций газоснабжения закреплены Постановлением Правительства РФ от 29.12.2000 № 1021 «О государственном регулировании цен на газ и тарифов на услуги по его транспортировке на территории Российской Федерации»; правила регулирования тарифов, надбавок и предельных индексов на товары и услуги организаций коммунального комплекса утверждены Постановлением Правительства РФ от 14.07.2008 № 520 «Об основах ценообразования и порядке регулирования тарифов,

1. Федеральная служба по тарифам		1. Организации коммунального комплекса (холодное, горячее водоснабжение, водоотведение, очистка сточных вод, утилизация ТБО)	
<i>Электрическая и тепловая энергия</i>	<i>Природный газ</i>	Предоставляют пакет документов, включающий:	
Устанавливает предельные индексы изменения тарифов на:	Устанавливает:	1) производственную программу	
1) электрическую энергию как в среднем по субъектам РФ, так и отдельно для энергоснабжающих организаций, работающих на территории соответствующего субъекта РФ	1) оптовые цены на газ	2) инвестиционную программу	
2) тепловую энергию, поставляемую энергоснабжающими организациями и производимую электростанциями	2) тарифы на услуги по транспортировке газа	3) расчет финансовых потребностей для реализации производственной и инвестиционной программы	
2. Региональная энергетическая комиссия Вологодской области		4) расчет тарифов на товары, услуги и надбавки к ним и т.п.	
<i>Устанавливает тарифы на:</i>		2. Региональная энергетическая комиссия Вологодской области	
1) электрическую энергию, реализуемую на розничных рынках РФ	1) снабженческо-сбытовые услуги, оказываемые конечным потребителям	Предоставляет предварительный расчет предельных индексов изменения тарифов в среднем по Вологодской области	
2) тепловую энергию, поставляемую энергоснабжающими организациями и производимую электростанциями		3. Федеральная служба по тарифам	
3) сбытовые надбавки гарантирующих поставщиков		Устанавливает предельные индексы тарифов в среднем по Вологодской области	
3. Электро-, теплоснабжающие организации		4. Региональная энергетическая комиссия Вологодской области	
<i>Применяют установленные тарифы для конечных потребителей</i>		Устанавливает тарифы и инвестиционные надбавки	
3. Газоснабжающие организации		5. Организации коммунального комплекса	
<i>Применяют установленные тарифы для конечных потребителей</i>		Применяют установленные тарифы для конечных потребителей	
Электро-, тепло-, газоснабжение		Водоснабжение, водоотведение (канализация), утилизация ТБО	

Рис. 2.13. **Тарифообразование в коммунальном хозяйстве Вологодской области**

надбавок и предельных индексов в сфере деятельности организаций коммунального комплекса», ФЗ от 30.12.2004 № 210 «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса».

В связи с принятием федерального закона 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» с 2014 года нормы ФЗ-210 регламентируют тарифообразование лишь в сфере утилизации ТБО.

Тарифообразование на рынке жилищных услуг в корне отличается от коммунальной сферы: размер платы за содержание и ремонт жилого помещения непосредственно не регулируется государством, порядок ее формирования законодательно не утвержден.

Тарифы устанавливаются на общем собрании собственниками жилья на основе сметы работ и услуг на предстоящий период, представленной управляющей компанией или товариществом собственников жилья. Вместе с тем в случаях, если собственники жилья в установленном законом порядке не утвердили размер платы или не выбрали форму управления многоквартирным домом, размер тарифа на ремонт и содержание жилья определяется органами местного самоуправления. Например, в областном центре размер платы за содержание и ремонт жилого помещения в подобных случаях устанавливается соответствующими постановлениями главы г. Вологды.

Наряду с органами власти, ответственными за развитие жилищно-коммунального хозяйства, в регионе функционирует институт развития, не входящий в структуру государственных органов исполнительной власти – ОАО «Корпорация развития Вологодской области», оказывающий сопровождение и поддержку инвестиционных проектов в сфере энергетики и коммунальной инфраструктуры [81].

В настоящее время Корпорация предоставляет широкий перечень услуг по сопровождению инвестиционных проектов, включающих в себя:

- ✓ маркетинг;
- ✓ бизнес-планирование;
- ✓ фандрайзинг;
- ✓ девелопмент;
- ✓ оценочные услуги;
- ✓ бухгалтерские и юридические услуги;
- ✓ услуги торгового представителя.

В своей деятельности данный институт развития активно взаимодействует как с органами власти всех уровней, так и с представителями бизнес-сообщества.

Основным документом, регламентирующим долгосрочное развитие, является Стратегия реформирования жилищно-коммунального хозяйства до 2020 года. Интенсивный сценарий Стратегии подразумевает активное осуществление рыночных преобразований в отрасли, привлечение внебюджетных финансовых ресурсов в ЖКХ и связан с реализацией комплекса следующих мероприятий:

- ✓ замещение муниципальных унитарных предприятий частными операторами;
- ✓ заключение концессионных соглашений на объекты коммунальной инфраструктуры;

✓ создание системы планирования и модернизации систем коммунальной инфраструктуры посредством реализации программ комплексного развития [112].

Финансовыми инструментами государственного управления развитием ЖКХ Вологодской области являются долгосрочные целевые программы («Развитие строительного и жилищно-коммунального комплексов на 2014-2020 гг.» и др.), региональные адресные программы капитального ремонта многоквартирных домов, расселения аварийного жилищного фонда, модернизации систем коммунальной инфраструктуры.

При этом финансовые ресурсы направляются преимущественно на решение жилищной проблемы малообеспеченных и других льготных категорий граждан (дети-сироты, многодетные семьи, ветераны Великой Отечественной войны), модернизацию систем коммунальной инфраструктуры в муниципальных образованиях области.

Однако объемы бюджетного финансирования весьма ограничены. Так, на реализацию подпрограммы «Комплексная модернизация систем коммунальной инфраструктуры» Государственной программы Вологодской области «Обеспечение населения Вологодской области доступным жильем и формирование комфортной среды проживания на 2014 – 2020 гг.» в течение всего периода из областного бюджета предусмотрено всего 42 млн. руб. [7].

Государственную поддержку предполагается осуществлять в форме предоставления муниципалитетам субсидий на выполнение инвестиционных проектов по модернизации систем коммунальной инфраструктуры. Необходимым условием для ее получения является наличие у предприятия утвержденной инвестиционной программы, а также определенного уровня софинансирования со стороны хозяйствующего субъекта и местного бюджета.

Возможно предоставление субсидий ресурсоснабжающим организациям на уплату процентов по кредитам. Однако данный вид поддержки, на наш взгляд, будет доступен далеко не для всех организаций, так как один из критериев ее предоставления – отсутствие у предприятий задолженности в бюджет по уплате налогов, сборов, страховых взносов и т. п. Вместе с тем в течение 2008 – 2012 гг. объем кредиторской задолженности у коммунальных предприятий региона вырос в 1,2 раза и составил в 2012 году 291,5 млн. руб. Таким образом, значительная часть организаций, находящихся в нестабильном финансовом состоянии и

не обладающих необходимыми ресурсами для модернизации систем коммунальной инфраструктуры, исключается из числа потенциальных получателей такой формы государственной поддержки.

Ключевые индикаторы реализации данной подпрограммы представлены в таблице 2.13. Как видно, ее ограниченный бюджет не позволит кардинально изменить ситуацию в отрасли и провести технологическую модернизацию.

Таблица 2.13. **Индикаторы подпрограммы «Комплексная модернизация систем коммунальной инфраструктуры»** [52]

Показатель	Год								2020 г. к 2012 г., п.п.
	2012 (факт.)	2014 (план)	2015 (план)	2016 (план)	2017 (план)	2018 (план)	2019 (план)	2020 (план)	
Доля протяженности тепловых и паровых сетей, нуждающихся в замене, % от общей протяженности сетей	40,7	40,7	40,6	40,5	40,4	40,3	40,2	40,1	-0,6
Доля протяженности водопроводных сетей, нуждающихся в замене, % от общей протяженности сетей	32,0	32,0	31,9	31,8	31,7	31,6	31,5	31,4	-0,6
Доля утечек и неучтенного расхода воды, % от объема воды, поданной в сети	22,3	22,3	22,3	20,8	20,0	19,2	18,4	17,6	-4,7
Доля заемных средств в общем объеме капитальных вложений в системы теплоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, %	–	22,2	24,7	27,2	30,0	30,0	30,0	30,0	–

При этом основной акцент сделан на увеличение до 30% доли заемных средств в общем объеме капиталовложений в коммунальную сферу региона. На обеспечение населения области питьевой водой, отвечающей требованиям санитарной безопасности, снижение уровня загрязнения водных объектов направлена реализация государственной программы «Вода Вологодчины», предполагающей выделение субсидий из федерального и регионального бюджетов на софинансирование затрат на реализацию инвестиционных проектов по модернизации отрасли водоснабжения и водоотведения.

Кроме того, в настоящее время содействие развитию жилищного строительства в регионе (как правило, многодетным семьям) оказывается путем обеспечения земельных участков коммунальной инфраструктурой. Так, в 2011 году на данные цели было выделено 13,2 млн. руб., в 2013 году – только 8,24 млн. руб. Однако малые объемы средств и нерегулярность их предоставления не позволяют признать такую меру государственной поддержки действенной.

Для того чтобы решить проблему нарастания ветхости и аварийности жилищного фонда региона, в 2013 году в Вологодской области была создана некоммерческая организация «Фонд капитального ремонта многоквартирных домов Вологодской области». Основными функциями данной структуры являются:

- ✓ аккумулялирование взносов собственников на капитальный ремонт;
- ✓ осуществление функций технического заказчика;
- ✓ финансирование расходов на капитальный ремонт общего имущества многоквартирных домов, включенный в региональную программу;
- ✓ оказание консультационных и информационных услуг собственникам, управляющим компаниям (ТСЖ, ЖСК), местным органам власти по вопросам организации и проведения капитального ремонта;
- ✓ взаимодействие с органами государственной власти и местного самоуправления области в целях своевременного проведения ремонта общего имущества многоквартирных домов.¹⁶

Доходы Фонда – ежемесячные взносы собственников на капитальный ремонт (на 2013 год – в размере 6,60 руб./кв. м площади жилья), привлекаемые кредиты (займы) и пр. Данные средства направляются исключительно на проведение капитального ремонта, а также погашение процентов по заемным средствам. Все административно-хозяйственные расходы, связанные с его деятельностью, будут финансироваться за счет средств регионального бюджета.

Можно констатировать, что основное бремя финансирования капитального ремонта и содержания жилья в соответствии с действующим законодательством в настоящее время переложено на собственника, а государство в лице фонда при этом осуществляет организационную и сопроводительную работу.

¹⁶ Официальный интернет-сайт НКО «Фонд капитального ремонта многоквартирных домов Вологодской области» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://fondkapremmkdvologda.ru/>.

Таким образом, ключевыми проблемами существующих финансовых инструментов государственной поддержки ЖКХ на региональном уровне являются:

- ✓ ее ограниченные объемы, которые имеют тенденцию к сокращению и снижению доступности;
- ✓ прямые бюджетные инвестиции (субсидии в рамках государственных программ «Жилище», «Чистая вода» и др.) позволяют лишь точечно решать проблемы и не создают условий для привлечения внебюджетных инвестиций в ЖКХ;
- ✓ средства институтов развития (ГК «Внешэкономбанк») предоставляются только под крупные инвестиционные проекты (более 2 млрд. руб.), в то время как основные проблемы отрасли сосредоточены в малых и средних муниципальных образованиях.

В свою очередь, полномочия органов местного самоуправления (мезоуровень) заключаются в соблюдении нормативно-правовых основ в ЖКХ, нормотворчестве в пределах своей компетенции, предоставлении жилищно-коммунальных услуг, установлении нормативов их потребления, цен на содержание, ремонт жилья, наем жилых помещений в государственном и муниципальном жилищном фонде, тарифов и надбавок на коммунальные услуги в соответствии со стандартами.

Управление развитием жилищно-коммунального хозяйства как одной из сфер муниципального хозяйства осуществляют соответствующие подразделения (отделы, комитеты) местной администрации. При этом разработка и реализация политики в ЖКХ, как правило, ведется на основании стратегических документов развития муниципального образования (Концепция и Стратегия), документов территориального планирования (Генеральный план развития муниципального образования, Правила землепользования и застройки и др.) с использованием следующих инструментов:

- ✓ программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры (ПКР СКИ);
- ✓ муниципальные целевые программы в сфере жилищно-коммунального хозяйства [35].

Основными субъектами управления на микроуровне являются хозяйствующие субъекты. Организации коммунальной сферы на основе расчета потребностей в финансовых ресурсах для стабильного функционирования, модернизации и развития систем коммунальной инфраструктуры разрабатывают производственные и инвестиционные программы. В свою очередь организации, занимающиеся управлением жилищным

фондом и его содержанием (управляющие компании, товарищества собственников жилья (ТСЖ), жилищно-строительные кооперативы (ЖСК)), на основании финансовых потребностей в реновации жилищного фонда подготавливают согласованные с собственниками планы по проведению текущего и капитального ремонта многоквартирных домов.

К реализации инвестиционных проектов активно привлекаются подрядчики и субподрядчики, финансово-кредитные учреждения, оценочные, консалтинговые и страховые компании. Контроль над ходом реализации инвестиционных программ коммунальных предприятий осуществляют местные органы власти, наделенные соответствующими полномочиями, над планами по текущему и капитальному ремонту жилого дома – его собственники.

Как уже отмечалось ранее, активная государственная политика, направленная на перевод функционирования регионального ЖКХ на рыночные принципы хозяйствования, привела к тому, что в настоящее время частично удалось ликвидировать государственный монополизм в отрасли. Так, в жилищно-коммунальном хозяйстве Вологодской области в настоящее время функционирует 601 организация (в 2000 году – 98), 80% хозяйствующих субъектов имеют частную форму собственности.

Целый комплекс проблем в управлении жилищно-коммунальным хозяйством региона в настоящее время носит экономический характер и связан, прежде всего, с отсутствием у хозяйствующих субъектов и бюджетов всех уровней необходимых финансовых ресурсов для стабильного функционирования данной сферы экономики, а также с неэффективным их использованием.

Трансформационные рыночные преобразования в ЖКХ региона, наблюдающиеся в течение последних лет, не привели к существенной активизации инвестиционной деятельности. Основной отраслью, наиболее привлекательной для инвесторов, по-прежнему остается энергетика (финансовые вложения частных компаний-операторов в строительство магистральных сетей), где в течение 2005 – 2012 гг. объем привлеченных инвестиций в сопоставимых ценах увеличился в 5,3 раза (табл. 2.14).

Кроме того, на основании ежегодно заключаемых соглашений между Правительством Вологодской области и ОАО «Газпром» в рамках программы газификации региона довольно активно финансовые средства привлекаются в прокладку сетей газоснабжения (рост объема инвестиций почти в 5 раз) [36].

Таблица 2.14. **Объем привлеченных инвестиций в коммунальное хозяйство Вологодской области (в ценах 2012 г.), млрд. руб.**

Вид экономической деятельности	Год					2012 г. к 2005 г., раз
	2005	2009	2010	2011	2012	
Производство, передача и распределение электроэнергии	1,40	4,41	7,76	9,20	7,40	5,27
Производство, передача и распределение пара и горячей воды	0,32	0,38	0,91	0,50	0,58	1,79
Сбор, очистка и распределение воды	0,43	0,26	0,62	0,75	0,93	2,14
Производство, передача и распределение газообразного топлива	0,12	0,15	0,13	0,48	0,58	4,94
Источник: Инвестиционные процессы в Вологодской области: стат. сборник / Вологдастат. – Вологда, 2013. – С. 35-40.						

В свою очередь, объекты водоснабжения и водоотведения (канализации), теплоснабжения, находящиеся в наиболее кризисном состоянии, испытывают острый дефицит инвестиционных ресурсов, потребность в которых оценивается более чем в 27 млрд. рублей.

Аналогичные проблемы характерны и для инвестиционных процессов, протекающих в жилищном хозяйстве региона. В настоящее время четверть жилищного фонда Вологодской области нуждается в капитальном ремонте, однако он был проведен только менее чем в 10% многоквартирных домов. Потребность в финансовых средствах оценивается на общую сумму в 26,2 млрд. рублей.

В структуре инвестиций в основной капитал организаций жилищно-коммунального хозяйства Вологодской области по-прежнему преобладают собственные средства и привлеченные финансовые ресурсы (в частности, институтов развития: государственной корпорации «Фонд содействия реформирования ЖКХ», грант Европейского банка реконструкции и развития и др.). В 2012 году на их доли приходилось более $\frac{3}{4}$ от общего объема капиталовложений в данную сферу региональной экономики (рис. 2.14).

Объемы бюджетных капиталовложений в отрасль находятся на крайне низком уровне, использование кредитных и прочих заемных средств в настоящее время также ограничено. Одна из главных причин низкой инвестиционной активности, непривлекательности данной сферы для кредитных структур – отсутствие у организаций жилищно-коммунального хозяйства региона свободных финансовых ресурсов. Такое положение дел обусловлено тем, что в настоящее время предоставление практически всех видов жилищно-коммунальных услуг является нерентабельным (табл. 2.15).

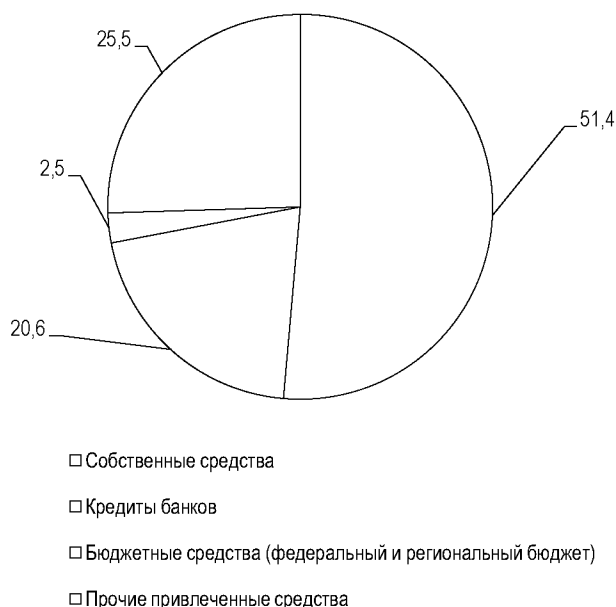


Рис. 2.14. Структура инвестиций в жилищно-коммунальное хозяйство Вологодской области в 2012 году в разрезе источников финансирования, % от общего объема инвестиций

Таблица 2.15. Финансовый результат /прибыль (+)/убыток (-)/ деятельности по предоставлению жилищно-коммунальных услуг, млн. руб.

Вид услуги	Год							2012 г. к 2000 г., +/-
	2000	2005	2008	2009	2010	2011	2012	
Жилищное хозяйство	-358,6	-396,2	-263,6	199,6	96,7	-37,3	-10,3	348,30
Водоснабжение	-20,9	17,1	-25,5	4,4	-100,0	-122,8	-60,6	-39,70
Водоотведение	-19,5	-0,3	-21,6	69,1	55,2	-52,8	13,4	32,90
Снабжение сетевым газом	26,1	-29,3	-55,1	-54,0	-71,7	-86,0	-62,3	-88,40
Снабжение сжиженным газом	-7,2	3,2	2,6	3,8	15,5	43,2	50,0	57,20
Электроснабжение	56,8	134,4	458,9	734,1	1217,5	542,1	169,8	113,00
Теплоснабжение	-238,0	-200,6	54,3	27,5	-2,7	-167,5	-203,0	35,00
Прочие услуги (озеленение, благоустройство)	-0,3	-35,8	14,4	-26,5	-40,8	-68,6	-82,0	-81,70

Источники: О работе организаций Вологодской области, оказывающих жилищно-коммунальные услуги в 2012 году: статистический бюллетень / Вологдастат. – Вологда, 2013. – 41 с.; О ходе реформирования жилищно-коммунального хозяйства в Вологодской области в 2011 году: доклад / Вологдастат. – Вологда, 2012. – 40 с.; Статистический ежегодник Вологодской области / Вологдастат. – Вологда, 2012. – 396 с.

Данное обстоятельство можно считать одним из главных факторов, способствующих увеличению доли неприбыльных организаций жилищно-коммунального хозяйства в регионе: в 2012 году 55% предприятий были убыточными.

При этом ограниченные финансовые ресурсы используются крайне неэффективно, что обусловлено, в первую очередь, высоким моральным и физическим износом объектов инфраструктуры, низким уровнем КПД, технологической отсталостью предприятий.

Так, в 2012 году 92,2% от общего объема расходов организаций ЖКХ приходилось на покрытие высоких эксплуатационных издержек (затраты на материалы, топливо, электроэнергию и т. п.), в то время как на инвестиционные цели направлялось лишь 7,8% финансовых средств (рис. 2.15) [6].

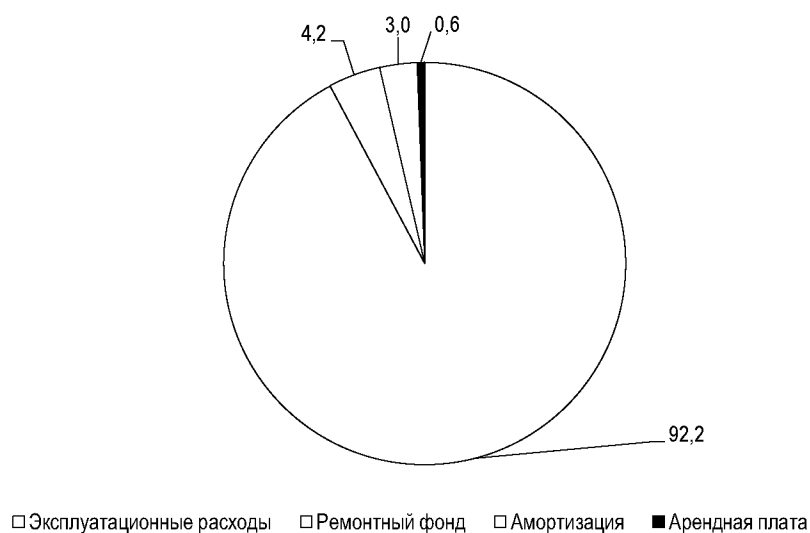


Рис. 2.15. Структура расходов организаций Вологодской области, оказывающих жилищно-коммунальные услуги в 2012 году, % от общего объема расходов

Основными источниками собственных финансовых ресурсов предприятий, направляемых на реновацию объектов ЖКХ, являются ремонтный фонд (отчисления в который в 2012 году составляли 4,2% в общем объеме расходов организаций), амортизация (3,0%) и средства, полученные в форме арендной платы (0,6%).

Другая проблема, существенно влияющая на финансовую стабильность и инвестиционную привлекательность предприятий жилищно-коммунального хозяйства Вологодской области, – высокий уровень их кредиторской и дебиторской задолженности.

Ежегодный рост тарифов привел к увеличению неплатежеспособности населения (суммарная задолженность в 2012 году составляла 3,4 млрд. руб., что более чем в 5 раз выше уровня 2005 года, табл. 2.16).

Таблица 2.16. **Финансовое состояние организаций жилищно-коммунального хозяйства Вологодской области, млн. руб.**

Показатель	Год							2012 г. к 2000 г., раз
	2000	2005	2008	2009	2010	2011	2012	
Кредиторская задолженность, в том числе:	1057,8	1216,6	2229,6	2454,4	3256,5	4109,1	5803,0	5,49
- по платежам в бюджет	н.д.	236,8	243,0	213,5	186,7	232,0	291,5	-
Дебиторская задолженность, в том числе:	593,3	1342,9	2731,1	3365,7	4173,3	5069,6	6768,3	11,41
- бюджетов всех уровней	н.д.	342,5	141,3	146,4	252,2	223,5	257,5	-
- населения по оплате услуг ЖКХ	н.д.	665,8	1340,7	1713,8	2193,8	2722,5	3361,8	-
Источник: О ходе реформирования жилищно-коммунального хозяйства в Вологодской области в 2011 году: доклад / Вологдастат. – Вологда, 2012. – 40 с.; Статистический ежегодник Вологодской области / Вологдастат. – Вологда, 2012. – 396 с.								

Несвоевременное поступление финансовых средств на счета организаций ведет к кризису ликвидности и росту их кредиторской задолженности. Высокий уровень задолженности является одной из главных причин, ведущих к банкротству предприятий ЖКХ Вологодской области. Так, в 2011 году несостоятельными были признаны 7 предприятий, 27 организаций в настоящее время находятся в стадии банкротства.

В связи с нестабильным финансовым состоянием большинства организаций ЖКХ привлечение кредитных ресурсов и прочего заемного финансирования для реализации инвестиционных проектов затруднительно. Действующая практика включения инвестиционной составляющей в тариф не позволяет аккумулировать необходимые финансовые средства для «залпового» обновления основных фондов.

Данная накопительная модель не способна своевременно и полноценно решить проблему деградации инфраструктуры ЖКХ и ведет, по сути дела, лишь к росту тарифов. Так, в течение 2000 – 2012 гг. стоимость жилищно-коммунальных услуг в Вологодской области увеличилась в 5,5 раза, составив в 2012 году 1424,99 рублей на человека в месяц. Однако следует отметить, что в среднем по России рост оказался еще более существенным (в 6,5 раза, рис. 2.16).

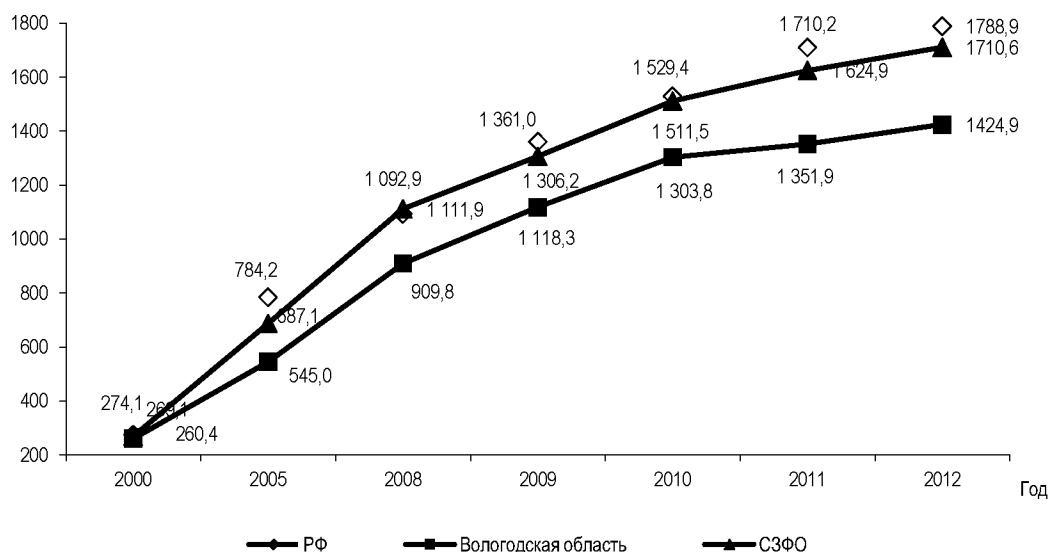


Рис. 2.16. Стоимость жилищно-коммунальных услуг, руб./чел. в месяц [71, 73]

Одной из главных причин роста тарифов на жилищно-коммунальные услуги является ликвидация бюджетного дотирования отрасли и постепенный переход на полную оплату жилищно-коммунальных услуг потребителем. Так, если в начале 2000-х населением возмещалось около 50% стоимости потребленных услуг, то в 2012 году – уже 92,5%.

Стремительный рост тарифов на жилищно-коммунальные услуги является одним из главнейших факторов нарастания социальной напряженности в обществе. В настоящее время расходы семей на оплату жилищно-коммунальных услуг в общем объеме потребительских расходов домашних хозяйств в регионе составляют 13,2%, что выше среднероссийского показателя (10,9%) и значения по СЗФО (10,9%, рис. 2.17).

Дальнейший неконтролируемый их рост грозит возникновением социального взрыва в обществе и падением собираемости платежей за жилищно-коммунальные услуги. В данной ситуации очевидным становится факт невозможности финансирования масштабных инвестиционных программ исключительно за счет конечного потребителя ввиду невысокого уровня жизни большинства населения.

Другим источником финансовых ресурсов в ЖКХ являются прямые бюджетные вливания в отрасль. После вступления в силу в Вологодской области ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 10.07.2012 № 110-ФЗ) полномочия по обеспечению населения жилищно-коммунальными услугами были возложены на поселенческий уровень.

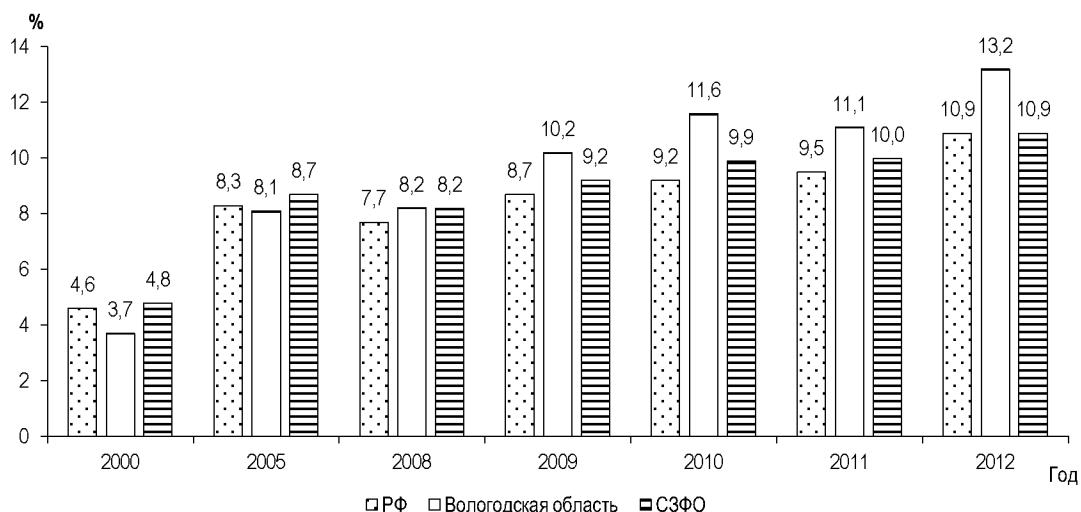


Рис. 2.17. Доля расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг в общем объеме потребительских расходов домашних хозяйств, %

В связи с этим в 2006 – 2011 гг. расходы большинства поселений Вологодской области на финансирование данной сферы выросли довольно существенно. В некоторых муниципалитетах в настоящее время они составляют около $\frac{3}{4}$ от общего объёма расходов местного бюджета.

Но несмотря на то, что расходы консолидированного бюджета региона на ЖКХ в течение 2000 – 2012 гг. выросли в 1,5 раза, имеющихся бюджетных средств по-прежнему недостаточно для полноценного решения проблемы высокой изношенности основных фондов (рис. 2.18).

При этом меньше половины бюджетных ассигнований направляется на прямые инвестиции в отрасль и обновление фондов. В частности, в 2011 году на увеличение стоимости основных средств в ЖКХ региона было направлено лишь 2568,3 млн. руб., что составляет 46% от общего объёма бюджетных ассигнований в данную сферу региональной экономики. Причем основная часть бюджетных инвестиций (65,5% от их общего объёма) в 2011 году приходилась на 3 муниципальных образования: Сокольский район – 788,1 млн. руб. (в рамках реализации комплексного инвестиционного плана модернизации г. Сокола), г. Череповец – 619,9 млн. руб. и г. Вологда – 276,1 млн. руб.

Концепция реформирования жилищно-коммунального хозяйства предполагает дальнейшее снижение нагрузки на бюджетную систему, что подтверждается тенденцией последних лет. Так, в течение 2000 – 2012 гг. произошло снижение доли ассигнований на ЖКХ в общем объеме расходов консолидированного бюджета Вологодской области с 19 до 5,2%.

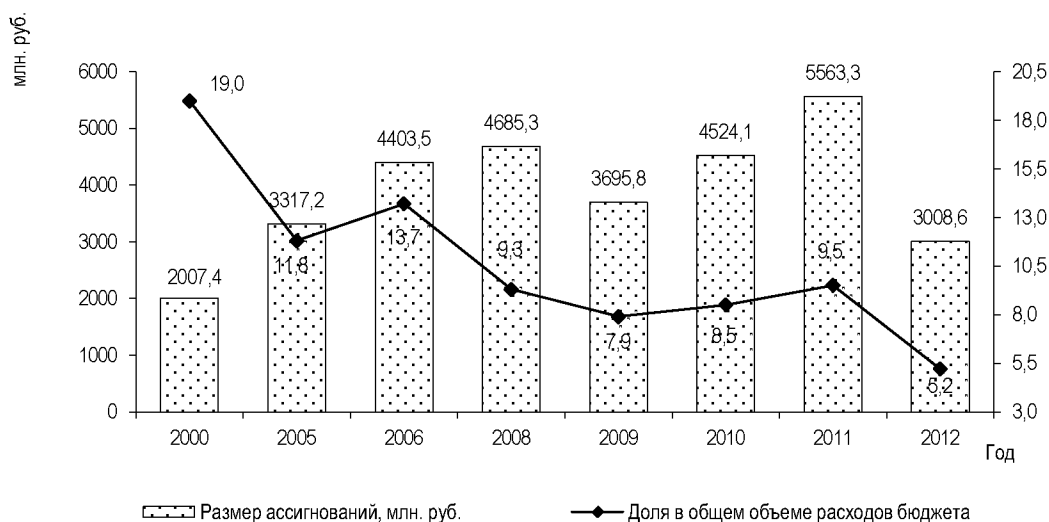


Рис. 2.18. **Расходы консолидированного бюджета Вологодской области на жилищно-коммунальное хозяйство, млн. руб.**

Ввиду острого недостатка финансовых средств инвестиционные программы организаций коммунального комплекса реализуются в настоящее время только в нескольких муниципальных образованиях Вологодской области (как правило, в крупных городах и густонаселенных территориях с широкой зоной обслуживания: г. Вологда, Вологодский, Шекснинский районы).

В связи с бюджетным дефицитом и долговым кризисом, с которыми столкнулась Вологодская область в 2010 – 2012 гг., недостатком собственных средств у предприятий ЖКХ, а также лимитами финансовой поддержки, оказываемой за счет средств Фонда содействия реформированию ЖКХ, перед региональными и местными органами власти остро встает вопрос поиска внебюджетных источников инвестиций в отрасль.

Таким образом, важнейшими причинами неудовлетворительного состояния регионального ЖКХ являются неэффективная система управления отраслью, наличие в ней проблем институционального, организационного и экономического плана, непоследовательная государственная политика в данной сфере. Отказ от административных принципов хозяйствования, сокращение объемов и доступности государственной поддержки не позволяют решить хронические проблемы данной сферы экономики региона. В связи с этим ключевая задача – поиск методов и инструментов управления развитием отрасли на основе оптимального сочетания государственного регулирования и рыночного саморегулирования.

ГЛАВА 3. СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ЗАДАЧИ РАЗВИТИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА РЕГИОНА

3.1. Развитие механизмов саморегулирования в жилищной сфере

Повышение качества и доступности услуг на основе роста конкуренции и устранения избыточных административных функций в жилищной сфере, выработки четких механизмов ответственности хозяйствующих субъектов перед потребителями актуализирует вопрос создания в отрасли института саморегулирования. В настоящее время оказание услуг в данной сфере экономики, в том числе в области управления жилищным фондом и объектами инженерной инфраструктуры, относится к одному из наименее регламентированных видов хозяйственной деятельности: на рынке не сложились единые требования к эксплуатации, управлению многоквартирными домами, их обслуживанию, ремонту и т. п. [11, 16].

Основным индикатором качества предоставляемых услуг, по сути, остается удовлетворенность потребителей. Это привело к тому, что управлением многоквартирными домами зачастую занимаются юридические лица с минимальным уставным капиталом, не имеющие опыта работы в сфере жилищно-коммунального хозяйства, профессионального кадрового состава и необходимой материально-технической базы [18]. При этом управляющие организации выполняют, как правило, только типовые работы по содержанию жилищного фонда, без учёта его специфических особенностей и потребностей жильцов. Такое положение

негативно сказывается на техническом состоянии многоквартирных домов, а также приводит к злоупотреблениям со стороны управляющих организаций и появлению недобросовестной конкуренции.

По экспертным оценкам, ввиду того, что к настоящему времени так и не сформирован качественный и профессиональный рынок жилищных услуг, совокупные финансовые потери граждан и бюджетов всех уровней ежегодно составляют около 160 млрд. руб., в том числе:

- ✓ злоупотребление правом распоряжения финансовыми ресурсами со стороны управляющих организаций и их преднамеренные банкротства – 65 млрд. руб.;
- ✓ одновременное выставление квитанций на оплату ЖКУ разными компаниями – 7,5 млрд. руб.;
- ✓ выписка квитанций от компаний-однодневок – 1 млрд. руб.;
- ✓ техническая безграмотность специалистов – 85 млрд. руб. [57].

Для объективной оценки качества предоставляемых услуг и регламентации деятельности управляющих компаний необходимо наличие законодательно утвержденной системы стандартов. Кроме того, это актуализирует проблему создания саморегулируемых организаций (СРО) в жилищной сфере ввиду наличия целого ряда причин. К числу основных из них можно отнести следующие:

- ✓ В жилищной сфере в течение последних лет (преимущественно после 2008 года) произошли серьезные трансформационные преобразования, в результате которых на рынке удалось ликвидировать государственный монополизм, появились управляющие компании частной формы собственности. Для таких компаний вступление в СРО – это возможность работы по законодательно утвержденным правилам и формирование новых цивилизованных правил деятельности, соответствующих современным реалиям.

- ✓ Многие управляющие компании (УК) готовы принимать активное участие в управленческих процессах и формировать правила функционирования профессионального рынка управления многоквартирными домами. В частности, они способны активно участвовать в разработке и внедрении технических регламентов, различных стандартов и прочих положений, регулирующих собственные технологические процессы; осуществлять разработку правил для сферы ЖКХ в целом и конкретно в вопросах ответственности перед потребителями.

- ✓ Требуется организация эффективных коммуникаций между органами власти, представителями бизнеса и потребителями услуг. При этом каждая из сторон должна понимать «правила игры».

✓ Нужно избавиться от сложной и недостаточно эффективной системы регулирования процессов, происходящих в сфере ЖКХ. Формирование СРО в таком случае будет необходимым шагом в оформлении управленческих механизмов, адекватных сложившейся ситуации.

✓ Формирование саморегулируемых организаций позволит использовать один из наиболее действенных механизмов контроля за деятельностью хозяйствующих субъектов, зарекомендовавший себя во многих развитых странах мира.

В действующем законодательстве под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил.¹⁷

Вместе с тем в настоящее время в России на федеральном уровне наметился несколько иной вектор дальнейшего реформирования отрасли, предполагающий введение обязательного лицензирования управляющих компаний в ЖКХ. Система лицензирования управляющих компаний начала внедряться с 1 сентября 2014 года, а с 1 мая 2015 года работать без этого документа организации уже не смогут, что может повлиять на сокращение их количества. По мнению главы Министерства строительства и ЖКХ России М. Меня, «лицензирование в этой сфере в текущих условиях будет работать лучше, чем саморегулирование». Однако при этом органы власти в перспективе предполагают произвести возврат к идее внедрения института саморегулирования как более зрелого и демократического механизма функционирования отрасли.

Так, по сравнению с прямым государственным регулированием институт саморегулирования в ЖКХ обладает следующими преимуществами:

✓ в отрасли появляется механизм внедрения «лучших практик», а не только обеспечения минимального соответствия законодательным требованиям, как это происходит при прямом государственном регулировании;

✓ правила и стандарты поведения, ориентированные на решение специфических проблем, создаются самой отраслью;

¹⁷ См.: п. 1 ст. 2 Федерального закона от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 49. – Ст. 6076.

- ✓ применяются механизмы имущественной ответственности, в том числе страхование ответственности членами саморегулируемой организации и формирование компенсационного фонда СРО;
- ✓ предполагаются более низкие издержки по его применению для бизнеса, что может обеспечить более низкие цены для потребителей;
- ✓ не предполагаются прямые затраты со стороны органов власти и, соответственно, дополнительные бюджетные затраты;
- ✓ быстрая процедура разрешения споров в рамках саморегулирования (по сравнению с использованием традиционных юридических процедур) имеет положительный эффект как для потребителей, так и для бизнеса [1].

На наш взгляд, основным преимуществом саморегулирования перед другими способами является солидарная и коллективная ответственность членов (в форме компенсационного фонда), что позволяет гарантировать реальную финансовую ответственность и компенсацию вреда в случае оказания некачественных услуг. Только институт саморегулирования стимулирует создание профессиональных стандартов деятельности, формирование ответственных хозяйствующих субъектов и освобождение рынка от недобросовестных участников.

Кроме того, саморегулирование предполагает развитие добросовестной конкуренции как между участниками рынка, так и между самими СРО. Саморегулируемые организации, конкурируя, вправе устанавливать для своих членов повышенные требования к качеству работ и услуг относительно минимальных требований, установленных государством.

СРО может предложить управляющей компании (УК) новые идеи и продукты, например проанализировать и подобрать лучшие и наиболее выгодные предложения рынка, при этом окончательное решение останется за управляющей компанией. Еще одно важное направление деятельности СРО, нацеленное на финансовый результат компаний, – это работа по реструктуризации задолженности поставщикам ресурсов. СРО может выступать основным переговорщиком в процессе взаимодействия УК с поставщиками ресурсов. Профессиональное сообщество компаний сильнее, чем каждая УК поодиночке, оно может разговаривать с монополистом на равных.

Наряду с этим саморегулируемая организация в сфере управления недвижимостью может стать тем институтом, который со своей стороны заставляет надзорные организации соблюдать законодательство. Согласно Федеральному закону от 26.12.2006 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при

осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» контролирующие органы должны извещать о проведении проверок, приглашать представителя СРО для участия в проверках, одновременно проверять не более 10% УК-членов СРО [17].

Стандартизация позволит также унифицировать требования к управляющим компаниям по опыту их работы, объему предоставляемых услуг, страхованию, заключению контрактов, количеству персонала, уровню привлечения подрядных компаний, условиям использования информационных технологий, бюджетированию и другим вопросам, регулирующим взаимоотношения управляющих компаний и собственников.

Задолго до федерального закона «О саморегулируемых организациях» были приняты законы «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» и «О техническом регулировании», которые способствовали внедрению саморегулирования в некоммерческих организациях. Действовавшее законодательство не запрещало создавать некоммерческие организации субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности для того, чтобы устанавливать стандарты и правила такой деятельности. В связи с этим появились организации, в настоящее время имеющие все признаки саморегулируемых.

В частности, с 29 января 2010 года действует Ассоциация «Национальное объединение саморегулируемых организаций, управляющих недвижимостью» (НОСО УН), – общероссийская некоммерческая организация, объединяющая на основе добровольного членства саморегулируемые организации, управляющие недвижимостью (многоквартирными домами, другими объектами недвижимости). Членами данной ассоциации на сегодняшний день являются 60 саморегулируемых организаций, объединяющих 820 управляющих организаций (в том числе 7 ТСЖ и 1 ЖСК).

Кроме того, с 2006 года действует Общероссийская общественная организация «Российская жилищная федерация», в которую входят пятнадцать ассоциаций товариществ собственников жилья, объединяющих более тысячи ТСЖ. В 45 субъектах Российской Федерации функционируют региональные представительства «Российской жилищной федерации» [2].

По состоянию на 1 октября 2011 года в реестре саморегулируемых организаций Росреестра было зарегистрировано 73 саморегулируемых организации (на территории 58 субъектов Российской Федерации), объединяющих более 15% управляющих организаций страны.

В Вологодской области это две СРО:

Некоммерческое партнерство «Развитие управляющих компаний» (г. Череповец), включающее в свой состав 44 управляющих организации;

Некоммерческая организация «Региональная ассоциация управляющих компаний» (г. Вологда), в состав которой входят 27 управляющих организаций.

Вместе с тем их деятельность носит, по сути, формальный характер, так как в настоящее время в данной сфере отсутствует сформированная законодательная база, позволяющая ограничить доступ на рынок недобросовестных участников.

Кроме того, не работают механизмы солидарной ответственности участников ассоциаций. Цель некоммерческих организаций – содействовать решению проблем в развитии бизнеса, взаимодействуя с отраслевыми государственными органами, как контролирующими, так и обеспечивающими методологическое обновление отрасли. Саморегулирование позволит усилить позиции некоммерческих организаций в ЖКХ, что будет способствовать укреплению на рынке развивающихся перспективных предприятий и формированию конкурентной среды.

Дальнейшее правовое регулирование данных процессов предусматривал законопроект «О саморегулируемых организациях». Основными причинами его появления стали:

- ✓ недостаточное нормативно-правовое регулирование деятельности хозяйствующих субъектов в сфере ЖКХ;
- ✓ отсутствие правил и требований к профессиональной деятельности работников отрасли;
- ✓ отсутствие стандартов качества работ и услуг по управлению многоквартирными домами;
- ✓ низкая финансовая ответственность участников рынка услуг ЖКХ.

Законопроект должен был ввести норму, согласно которой деятельность по управлению жилищным фондом вправе осуществлять лишь компания, являющаяся членом саморегулируемой организации в сфере управления многоквартирными домами. Таким образом, предполагалось обязательное членство хозяйствующих субъектов в СРО.

Кроме того, саморегулируемая организация в сфере управления многоквартирными домами должна отвечать следующим требованиям:

- 1) объединение в составе некоммерческой организации в качестве её членов не менее 100 управляющих организаций;
- 2) обеспечение имущественной ответственности своих членов (возмещение вреда, причиненного действиями или бездействием членов

СРО юридическим и/или физическим лицам вследствие недостатков выполненных работ или оказанных услуг по управлению многоквартирным домом, содержанию общего имущества при осуществлении деятельности по управлению многоквартирными домами).

Федеральным законом № 135-ФЗ «О саморегулируемых организациях» предусмотрены следующие способы обеспечения имущественной ответственности членом такой организации перед потребителями и иными лицами:

- ✓ создание системы личного и (или) коллективного страхования;
- ✓ формирование компенсационного фонда.

Для того чтобы стать членами саморегулируемой организации, некоммерческие объединения должны оплатить вступительный взнос, составляющий, согласно рассматриваемому законопроекту, не менее ста тысяч рублей, а также нести субсидиарную ответственность по обязательствам других членом саморегулируемой организации.

Вместе с тем следует отметить, что во втором чтении данный проект так и не был принят [24]. Документ имеет множество «узких мест», требующих скорейшей «расшивки». Так, содержащееся в законопроекте положение, устанавливающее минимальную численность членом саморегулируемой организации в сфере управления многоквартирными домами в размере не менее ста управляющих организаций, означает, по сути дела, законодательное установление монополии единственной саморегулируемой организации в субъекте Российской Федерации.

По нашему мнению, минимальная численность членом саморегулируемой организации должна быть уменьшена, так, чтобы в каждом субъекте РФ могли действовать несколько саморегулируемых организаций, осуществляющих деятельность в сфере жилищно-коммунального хозяйства. При этом участие управляющих компаний в саморегулируемой организации необходимо сделать добровольным. Взносы в компенсационный фонд, ввиду того, что большая часть хозяйствующих субъектов в данной сфере – это малый и средний бизнес, должны составлять не более 20–30 тысяч рублей в зависимости от величины оборота компании.

С другой стороны, формирование единых стандартов услуг в отрасли в настоящее время сталкивается с проблемами недоработанности нормативной и законодательной базы, незрелости рынка услуг ЖКХ и, самое главное, наличием огромного объема самого разнообразного жилищного фонда, который практически невозможно однозначно классифицировать. В связи с этим сложно установить единые нормативы, стандарты управления для различных типов домов.

Существенным препятствием к формированию такой системы станет дефицит кадров. Основными путями его преодоления являются восстановление системы отраслевого профессионального технического образования, реализация в масштабах всей страны системы образовательных программ для специалистов управляющих компаний и руководителей ТСЖ, массовых образовательных «ликбезов» для собственников.

При этом необходимо крайне внимательно подойти к выбору форм и способов обеспечения имущественной ответственности членов саморегулируемой организации перед потребителями, отдавая предпочтение механизмам страхования (в т.ч. и коллективного), а не вариантам «омертвления» средств в компенсационных фондах.

Эффективным способом решения сложившихся проблем в сфере управления многоквартирными домами станет поэтапный переход к саморегулированию. На первом этапе целесообразно разработать:

- ✓ методологию определения рисков предпринимательской деятельности в ЖКХ для применения их в страховании;
- ✓ методологию определения размера убытков предпринимательской деятельности в ЖКХ с целью возмещения их из компенсационного фонда СРО.

Только когда на законодательном уровне окажутся четко сформулированы принципы деятельности саморегулируемых организаций в сфере ЖКХ, СРО будут следить за их выполнением, более гибко реагировать на изменяющиеся обстоятельства и активнее привносить идеи по совершенствованию законодательства. Когда у них появится «кредит доверия» от населения, с членами СРО естественным образом начнут заключать договоры.

Как свидетельствует мировой опыт, саморегулирование в ЖКХ может быть добровольным и обязательным (делегированным). При вступлении в СРО, образованную на добровольных началах, компания сама обязуется соблюдать принятые в ней стандарты и правила. При создании же делегированной организации СРО будет исполнять некоторые функции государства и обеспечивать контроль за деятельностью своих членов. При этом членство в ней может быть как обязательным, так и необязательным (рис. 3.1).

Положение о введении в перспективе обязательного саморегулирования в отрасли, предлагаемое российским законодателем, на наш взгляд, не учитывает множество факторов. Так, в ряде муниципалитетов рыночные отношения в жилищной сфере слабо развиты из-за нерентабельности данного сектора экономики. Обязательное применение правил и

Рис. 3.1. Классификация применяемых кодексов саморегулирования в ЖКХ в зарубежных странах [62]



стандартов всеми участниками рынка приведет к исчезновению малых и средних организаций, находящихся в стадии развития. Кроме того, новым субъектам будет практически невозможно войти в данный бизнес, то есть в отрасли может возникнуть монополизм.

Существует еще одна проблема – обязательные платежи для участия в саморегулировании, которые в полном объеме лягут на плечи потребителей. Таким образом, появятся затраты, не связанные напрямую с улучшением качества и увеличением количества предоставляемых услуг.

Эти платежи будут оправданы, если выполнение требований СРО приведет к изменению количественных и качественных показателей ЖКУ. Однако на первом этапе это сделать невозможно.

Саморегулируемая организация разрабатывает и утверждает стандарты и правила, под которыми понимаются требования к осуществлению предпринимательской деятельности, обязательные для выполнения всеми членами СРО (стандарт передачи технической документации, стандарт раскрытия информации о деятельности управляющих организаций, стандарт проведения ежегодного отчета управляющих компаний, стандарт минимального перечня необходимых работ по содержанию и ремонту общего имущества). Они, естественно, не должны противоречить федеральным законам.

Наряду с этим нужно разработать и апробировать образовательные программы для подготовки специалистов в сфере жилищно-коммунального хозяйства, сформировать профессиональный и конкурентоспособный рынок. Переход от некоммерческого партнерства, имеющего место в жилищной сфере в настоящее время, к саморегулируемой организации должен сопровождаться рядом организационных мероприятий (рис. 3.2).

При вступлении в СРО управляющая компания должна пройти многоступенчатый отбор, в ходе которого ей необходимо подтвердить соответствие следующим требованиям:

- ✓ оснащенность необходимыми техническими средствами (уровень развития материально-технической базы);
- ✓ наличие под управлением нескольких объектов, общая площадь которых не менее регламентированного количества тысяч квадратных метров;
- ✓ опыт работы на рынке;
- ✓ квалификация руководящих работников;
- ✓ профессиональная подготовленность сотрудников компании;

- ✓ финансовая стабильность;
- ✓ качество и безопасность проводимых работ и оказываемых услуг;
- ✓ страхование профессиональной ответственности.



Рис. 3.2. **Этапы формирования саморегулируемой организации в жилищной сфере**

Могут присутствовать и другие индикаторы, отражающие качество обслуживания, техническую и кадровую оснащенность, систему управления. По мере развития рынка рассматриваемых услуг возможно также ужесточение требований до уровня, предъявляемого западными ассоциациями (например, американским Institute of Real Estate Management (IREM)). За рубежом существуют единые стандарты по организационной и финансовой стабильности, страхованию активов клиентов, к образованию персонала, единый этический кодекс компаний-членов ассоциации. Наличие таких требований приведет к уходу с рынка компаний-однодневок и недобросовестных игроков уже на этапе вступления в саморегулируемую организацию.

Работа компаний в рамках СРО будет находиться под постоянным контролем. Во-первых, следить за качеством проводимых работ и предоставляемых услуг будет непосредственно саморегулируемая организация. Во-вторых, законом предусмотрен государственный контроль работы СРО. Законодательно утверждены, в том числе, ситуации, в которых

управляющая компания может исключаться из рядов саморегулируемой организации. Саморегулируемая организация принимает решение об исключении из числа ее членов в случаях:

1) неоднократного в течение одного года нарушения или невыполнения членом саморегулируемой организации требований правил контроля в области саморегулирования, требований стандартов и правил управления многоквартирными домами, других федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, правил деловой и профессиональной этики;

2) обращения высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), главы муниципального образования об исключении члена саморегулируемой организации за неоднократное нарушение требований федеральных законов или принятых в соответствии с ними нормативных правовых актов Российской Федерации, иных обязательных требований;

3) неоднократной в течение одного года неуплаты членских взносов в установленный срок [60].

На основании вышесказанного мы предлагаем создать в регионе саморегулируемую организацию в сфере управления многоквартирными домами. При этом основными целями деятельности данной структуры будут являться:

1) защита законных прав и интересов членов СРО;

2) налаживание эффективного взаимодействия с ресурсоснабжающими организациями и органами власти;

3) создание профессионального рынка управляющих компаний, формирование благоприятной среды на рынке путем создания единых правил управления многоквартирными домами и механизмов дополнительной ответственности, гарантирующих выполнение обязательств перед потребителями жилищно-коммунальных услуг (рис. 3.3).

Основными задачами СРО должны стать:

✓ координация действий управляющих компаний посредством выработки единой и согласованной политики в сфере управления недвижимостью и оказания жилищных и коммунальных услуг;

✓ разработка системы оценки эффективности деятельности, осуществляемой управляющими организациями;

✓ разработка стандартов и правил в сфере управления многоквартирными домами с учетом требований участников рынка и контроль их исполнения;

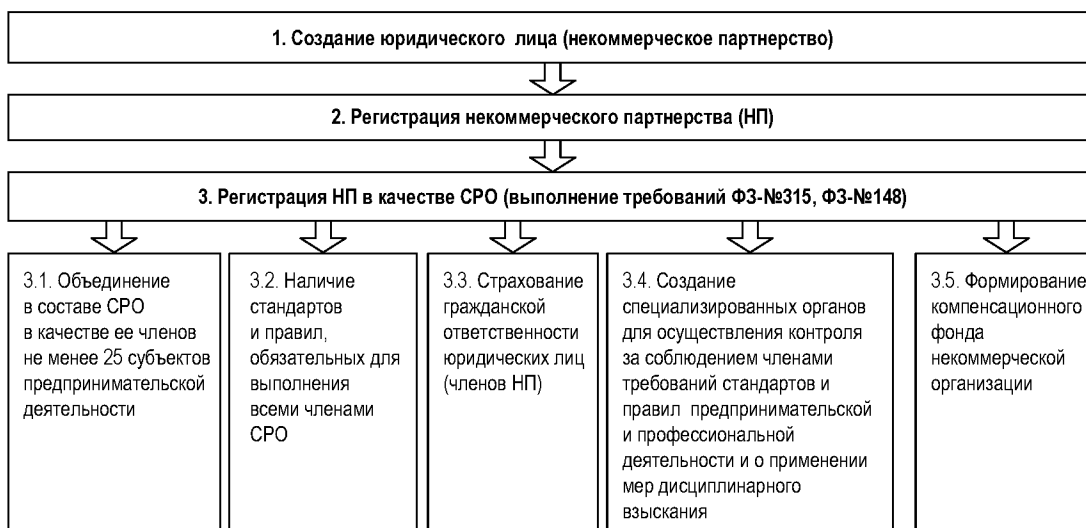


Рис. 3.3. Схема создания саморегулируемой организации (СРО) в сфере управления многоквартирными домами на базе преобразования из некоммерческого партнерства (НП)¹⁸

- ✓ представление интересов членов партнерства во взаимоотношениях с органами государственной власти и местного самоуправления, а также третьими лицами;
- ✓ формирование обоснованной ценовой политики на рынке жилищных и коммунальных услуг;
- ✓ предотвращение проникновения на рынок управления недвижимостью непрофессиональных компаний, фирм-однодневок и формирование позитивного делового имиджа управляющих компаний;
- ✓ защита интересов собственников и управляющих компаний в процессе взаимодействия с ресурсоснабжающими и подрядными организациями;
- ✓ консультационная помощь собственникам посредством работы горячей телефонной линии и сайта некоммерческого партнерства.

Таким образом, оценивая возможные риски введения обязательного саморегулирования в сфере управления многоквартирными домами,

¹⁸ Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»; Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»; Федеральный закон от 22 июля 2008 года № 148-ФЗ «О внесении изменений в градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»; постановление Правительства Российской Федерации от 29 сентября 2008 года № 724 «Об утверждении порядка ведения государственного реестра саморегулируемых организаций»; законопроект № 623780-5 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации» (о саморегулировании в сфере управления многоквартирными домами).

можно отметить, что возникнет риск монополизации отрасли, выражающийся, во-первых, в ценовом сговоре со стороны управляющих организаций, во-вторых, в зависимости от региональных и муниципальных властей, включая прямую подчиненность.

Вместе с тем внедрение института обязательного саморегулирования позволит ввести материальную ответственность управляющих организаций за результаты деятельности по управлению домами и создать общественный регулятор отношений с органами государственной власти, муниципалитетами, ресурсоснабжающими организациями, банками и т. д.

Наряду с жилищной сферой отраслями, потенциально подходящими для внедрения института саморегулирования в ЖКХ, могут стать сегменты, где возможна конкуренция и не существует явных барьеров для входа на рынок, связанных с технологическими особенностями предоставления услуг:

- ✓ производство, распределение, сбыт тепловой энергии, воды, газа, электроэнергии в локальных (мелких) системах;
- ✓ обслуживание и ремонт передающих сетей;
- ✓ сбор и удаление твердых бытовых отходов;
- ✓ поставка оборудования для коммунального комплекса;
- ✓ обслуживание жилищного фонда, лифтовое хозяйство [62].

Поэтому, на наш взгляд, по мере ликвидации системного кризиса и достижения стабильности в жилищно-коммунальном хозяйстве снижение прямого государственного управления и усиление саморегулирования в других отраслях данной сферы также является вполне перспективным.

3.2. Государственная поддержка модернизации коммунальной инфраструктуры

На основании проведенного анализа можно сделать вывод, что жилищно-коммунальное хозяйство региона в настоящее время находится в глубоком и системном кризисе. При этом полноценная модернизация данной сферы экономики невозможна без изменения роли в ней государства. Очевидно, что внедрение исключительно рыночных механизмов управления отраслью в текущих условиях, характеризующихся наличием огромного «недоремонта» основных фондов, оцениваемого в масштабах страны в триллионы рублей, а также низкой платежеспособностью конечного потребителя, не способствует успешному решению этой проблемы.

В жилищно-коммунальном хозяйстве возник своего рода «инвестиционный тупик», снижающий возможности привлечения внебюджетного финансирования в данную сферу экономики.

Так, ежегодно растет уровень изношенности основных фондов в ЖКХ, что обусловлено ограниченными и недостаточными объемами собственных ресурсов организаций и бюджета, направляемых на модернизацию в течение последних десятилетий.

Средства хозяйствующих субъектов вследствие более быстрого роста цен на электроэнергию, газ и другие первичные ресурсы не способны обеспечить все возрастающие потребности в инвестициях на создание новых, а также реконструкцию и модернизацию существующих объектов инфраструктуры [7]. В связи с этим возникает острая потребность в привлечении частных инвестиций в отрасль. С другой стороны, именно по причине неудовлетворительного технического состояния инфраструктуры ЖКХ и технологической отсталости существенно повышаются предпринимательские риски, что ведет к инвестиционной пассивности (рис. 3.4).

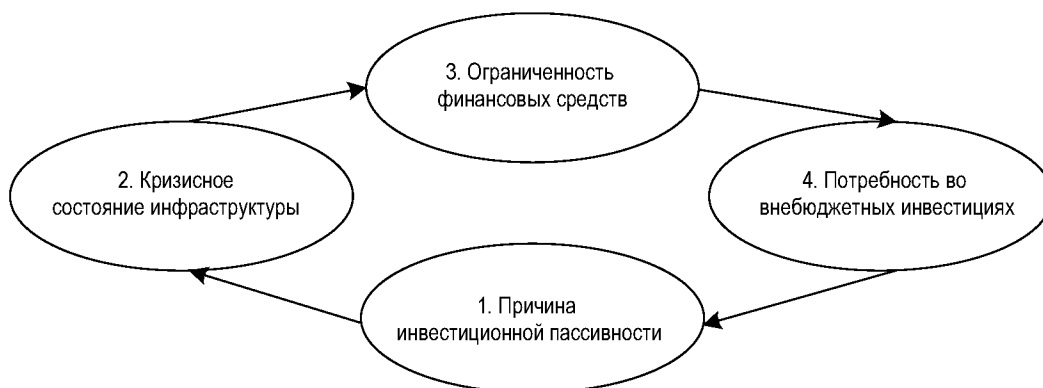


Рис. 3.4. «Инвестиционный тупик» российского ЖКХ [7]

Повышение привлекательности ЖКХ для инвестора требует пересмотра существующей политики в данной сфере экономики. При этом органы власти должны выступить «инвестором-локомотивом», создать правовые, организационные и финансовые условия для активизации инвестиционной деятельности, а ограниченные бюджетные средства целесообразно использовать в качестве «катализатора», способствующего привлечению внебюджетных средств.

Вопрос активного государственного участия в привлечении инвестиций особенно актуален для коммунальной сферы, так как инженерные

коммуникации являются основой всей системы организации жизнеобеспечения на территории. В связи с этим данная проблема носит острый социальный характер.

В зависимости от технологических особенностей и сроков окупаемости инвестиционных проектов в коммунальной сфере можно выделить следующие их типы:

а) проекты по оптимизации (реновации) существующих систем коммунальной инфраструктуры на основе проектов с короткими сроками окупаемости (до 1 года) с использованием малозатратных технологий. К таким проектам относятся: наладка гидравлического режима; установка частотных регуляторов электроприводов и устройств плавного пуска; выявление и ликвидация «узких мест» в технологической цепочке производства; сокращение издержек и др. При этом основными источниками финансирования данных проектов, как правило, являются собственные средства организаций и бюджетные ресурсы;

б) среднесрочные инвестиционные проекты (срок окупаемости 5-10 лет), к которым относится модернизация инфраструктуры (замена сетей, насосного и другого оборудования). При этом используются в основном собственные, заемные и бюджетные средства;

в) долгосрочные инвестиционные проекты (10-25 лет), предусматривающие модернизацию и развитие инфраструктуры в соответствии со стратегическими планами развития территории (замена и строительство новых очистных сооружений, сетей, насосных станций и др.). Реализация данных проектов базируется на использовании внебюджетных и бюджетных средств на возвратной и безвозмездной основе.

Выбор источников и привлечение финансирования на развитие систем коммунальной инфраструктуры – процесс, требующий планирования, структурирования мероприятий и определения технических средств реализации, проведения оценки операционной, финансовой, инвестиционной, социальной эффективности с учетом длительности и срока окупаемости по каждому из проектов программы, согласования исполнителей и способов финансирования проектов.

Таким образом, для реализации программ развития целесообразно применять комплексный подход к финансированию с учетом возможных ограничений по его источникам и объемам. Ввиду высокой социальной значимости предпочтительно оставить коммунальный сектор в муниципальной собственности с привлечением к управлению частных операторов (на конкурсной основе при наличии опыта эффективного управления).

Наряду с этим в условиях дефицита свободных средств операторов для реализации инвестиционных программ целесообразно расширить спектр применяемых механизмов поддержки.

Государственную поддержку модернизации коммунальной инфраструктуры региона целесообразно осуществлять с учетом следующих факторов:

- ✓ необходимости продолжения рыночных преобразований с дальнейшим государственным регулированием отрасли;
- ✓ изменения в схемах распределения нагрузок в регионе вследствие усиления концентрации населения и промышленных производителей в крупных и средних городах;
- ✓ необходимости развития систем коммунальной инфраструктуры в соответствии со стратегией социально-экономического развития региона и схемами территориального планирования.

Инвестиционная надбавка к тарифу, средства, выделяемые бюджетами различных уровней, амортизация являются основными источниками финансирования капиталовложений в области реноваций, тариф на подключение – источником капиталовложений в области нового строительства. Для решения обеих задач могут также привлекаться кредитные ресурсы. Вместе с тем следует отметить, что в настоящее время размер инвестиционной составляющей в тарифе ограничен в связи с низкой платежеспособностью населения как главного потребителя жилищно-коммунальных услуг. Существенным препятствием для внедрения рыночных механизмов в ЖКХ является то, что для полноценной оплаты коммунальных услуг населением уровень его реальных доходов в настоящее время еще крайне низок.

В связи с этим крайне актуальна задача привлечения внебюджетных и внетарифных инвестиций в отрасль на основе развития механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП). В качестве наиболее перспективных направлений для применения ГЧП в коммунальной сфере наряду с газификацией следует выделить водоочистку, мусоропереработку, строительство транспортной инфраструктуры (мосты, развязки), коммунальную энергетику (теплоснабжение), реконструкцию существующих объектов коммунальной сферы.

Вместе с тем активизация партнерских отношений власти и бизнеса в ЖКХ невозможна без создания благоприятных организационных условий для притока частных инвестиций в отрасль. Преобразования целесообразно осуществлять в несколько этапов.

На первом этапе необходимо провести комплексную аудиторскую проверку всей отрасли с целью выявления реальных масштабов и направлений движения финансовых потоков, полной инвентаризации объектов, получения достоверных сведений о себестоимости жилищно-коммунальных услуг, оценки качества менеджмента и пресечения практики нецелевого использования бюджетных средств.

Для того чтобы не допустить расхищения финансовых ресурсов, необходима активизация работы контрольных органов по проверке деятельности организаций отрасли. Без проведения данных мероприятий любые дотации, кредиты или переход на систему полной оплаты жилищно-коммунальных услуг потребителем не помогут оздоровлению отрасли, так как полученные средства будут расходоваться нецелевым образом.

Отсутствие эффективной системы антимонопольного регулирования отрасли ведет к дальнейшему нарастанию кризиса в ЖКХ и нарушению прав потребителей, которые не смогут реально отстаивать свои интересы перед монополистами, влиять на объем и качество жилищно-коммунальных услуг.

Таким образом, главной задачей реформирования ЖКХ *на втором этапе* является комплексное применение финансовых инструментов в целях реструктуризации отрасли, направленной на ее разделение на потенциально конкурентные сегменты, где конкуренция искусственно сдерживается, и монопольные, в отношении которых необходимо применение комплексного государственного регулирования.

Государственная поддержка модернизации ЖКХ и привлечение инвестиций в данную сферу экономики должны базироваться на концентрации бюджетных ресурсов и привлечении частных инвестиций для обеспечения надежной работы отрасли. При этом текущее финансирование должно осуществляться преимущественно за счет региональных и местных бюджетов, а федеральные и частные ресурсы – расходоваться на решение стратегических задач модернизации жилищно-коммунального хозяйства.

Государственные средства необходимо использовать не столько для прямого финансирования инвестиционных проектов, сколько в качестве «рычага» для притока частных инвестиций, позволяющего привлекать на каждый рубль бюджетных средств до 3-5 рублей частных инвестиций.

Инвестиционный капитал, необходимый для реализации этого механизма, должен формироваться как за счет средств бюджета, так и за счет средств институциональных инвесторов (Европейского банка реконструкции и развития, крупных отечественных банков, международных

финансовых организаций и инвестиционных фондов). Участие частного бизнеса не только позволит повысить эффективность вложения средств, но и обеспечит минимальные расходы федерального бюджета при значительном увеличении объемов капитальных вложений в развитие систем коммунальной инфраструктуры.

Иными словами, система государственной поддержки и стимулирования инвестиций в модернизацию и новое строительство коммунальной инфраструктуры должна быть нацелена на:

- ✓ стимулирование частных инвестиций в модернизацию системы ЖКХ путем поэтапной либерализации ее сегментов;
- ✓ широкое применение лучших практик финансирования инвестиционных проектов;
- ✓ поддержку социально и экологически значимых, но не окупаемых в сроки проектов (например, перекладка тепловых, водяных и канализационных сетей, строительство очистных сооружений, строительство полигонов для утилизации мусора);
- ✓ поддержку проектов в малых городах и сельских поселениях.

В связи с этим актуализируется проблема привлечения частных инвестиций и кредитных средств. Для решения данных задач предлагается использовать следующие инструменты.

1. Внедрение системы управления надежностью и качеством.

Основным критерием оценки эффективности инвестиций в коммунальную инфраструктуру, с точки зрения органов власти, является надежность и качество предоставляемых услуг. В связи с этим необходимо создать модель регулирования, формирующую у коммунальных предприятий стимулы к осуществлению эффективных инвестиций и препятствующую осуществлению избыточных, неэффективных капитальных вложений. Такая модель базируется на следующем принципе: любые капитальные вложения должны приводить к снижению прямых или косвенных текущих расходов либо к количественному повышению надежности и качества ресурса.

Управленческим инструментом решения данной задачи с обеспечением при этом адекватности, реализуемости и возможности его реального использования является разработка и утверждение *схем тепло-снабжения, водоснабжения и водоотведения*. Разработка схем позволяет объективно установить приоритеты, состав и последовательность мероприятий по модернизации и развитию систем коммунальной инфраструктуры, исходя из анализа их исходного состояния, планов развития территории и требований современного законодательства.

Целесообразно использовать следующие подходы при разработке данных документов:

- ✓ анализировать несколько альтернативных сценариев развития систем ресурсоснабжения;
- ✓ привлекать коммунальные организации к разработке схем;
- ✓ учитывать технологические эффекты от реализации всех предлагаемых проектов и их взаимное влияние.

Схемы позволяют оптимизировать бюджетные расходы в ЖКХ, минимизировать инвестиционную нагрузку на тариф и создают объективные возможности для привлечения долгосрочных инвестиций. При соблюдении всех вышеперечисленных условий схемы могут использоваться в качестве реального инструмента управления (табл. 3.1).

Таблица 3.1. **Схемы как инструмент управления развитием систем коммунальной инфраструктуры**

Органы власти	Коммунальные предприятия
<p>Схема как основа для:</p> <ul style="list-style-type: none"> - оценки и утверждения инвестиционных программ; - утверждения тарифа на подключение новых объектов; - разработки индикаторов, по которым оценивается результативность деятельности ресурсоснабжающих организаций (РСО), а в дальнейшем – для определения условий сервисных контрактов между муниципалитетом и РСО; - разработки долгосрочных целевых программ территории, направленных на модернизацию и развитие систем ресурсоснабжения; - долгосрочного прогноза динамики тарифов при утверждении тарифов на основе экономически обоснованных затрат, а в дальнейшем – при утверждении для РСО долгосрочных тарифов 	<p>Схема как основа для:</p> <ul style="list-style-type: none"> - разработки долгосрочных инвестиционных программ; - разработки технических условий на подключение потребителей, ускорения выдачи технических условий, повышения их обоснованности и прозрачности; - проверки обоснованности и сравнения вариантов реконструкции и/или строительства новых мощностей; - моделирования и отладки режимов систем
<p>Источник: [9]</p>	

2. Использование бюджетных средств исключительно как катализатор для частных инвестиций либо для приведения проектов к окупаемости для частных инвесторов.

Повышение эффективности инвестиционных проектов может быть достигнуто только на основе формирования инструментов и практики долгосрочного финансирования проектов модернизации коммунальной инфраструктуры кредитно-финансовыми организациями и инвестиционными институтами частного сектора. При этом ограниченные средства государственного бюджета могут и должны использоваться исключительно для решения следующих задач:

✓ для обеспечения организациям коммунального комплекса доступа к долгосрочным дешевым кредитным ресурсам государственных институтов развития за счет передачи последним в уставный фонд средств на кредитование социально и экологически значимых, но плохо окупаемых проектов;

✓ для осуществления коммерческими банками проектного кредитования под будущие доходы организаций коммунального комплекса (без предоставления гарантий): поддержка резервирования коммерческих банков, отобранных по конкурсу;

✓ для разработки типовых технологических и технических решений, типовых проектов модернизации и строительства объектов и систем коммунальной инфраструктуры, типовой банковской и типовой конкурсной документации для организации конкурсов на привлечение частных инвесторов;

✓ для поддержки проектов комплексной модернизации инфраструктуры (кварталов поселений, включая капитальный ремонт МКД или снос аварийного жилья) путем субсидирования процентных ставок по кредитам, предназначенным для таких проектов.

3. Создание в малых городах и сельских поселениях региональных объединений водоканалов и теплоснабжающих организаций.

Для того чтобы обеспечить финансирование развития систем коммунальной инфраструктуры в малых городах и сельских поселениях, мы предлагаем создать региональные ассоциации (объединения) водоканалов, теплоснабжающих организаций. Из отчислений (формируемых не из тарифных источников) членов ассоциации могут собираться необходимые инвестиционные ресурсы для поддержки социально и экологически значимых, но плохо окупаемых проектов в малых городах и сельских поселениях. В ассоциациях (объединениях) могут также участвовать кредитные организации.

4. Предоставление бюджетных гарантий в целях привлечения кредитов в модернизацию коммунальной инфраструктуры, а также для оснащения жилищного фонда приборами учета и оборудовани-ем для регулирования уровня потребления ресурсов.

Важным инструментом привлечения финансовых ресурсов в сферу ЖКХ является кредитование отрасли через принадлежащие государству активы. Мировая практика свидетельствует, что даже в развитых странах, где частный сектор обладает значительными инвестиционными ресурсами, государство принимает активное финансовое участие

в инфраструктурных проектах, реализация которых связана с положительными внешними эффектами. Безусловно, это потребует реформирования всей системы управления государственными активами в финансовом секторе. Инвестиционная поддержка реформирования ЖКХ со стороны государства позволит компенсировать недостаток финансовых ресурсов у частного сектора.

При этом государственное кредитование отрасли целесообразно строить на рыночной основе, включая анализ деятельности заемщика, контроль за целевым характером использования кредитов и степень достижения поставленных целей, а также соблюдение принципов срочности, возвратности и платности при предоставлении средств. Вместе с тем с учетом социальной направленности реформы ЖКХ задача получения прибыли при осуществлении инвестиционных проектов в некоторых случаях отходит на второй план, поэтому процентные ставки по кредитам могут дотироваться из бюджета.

Стратегической задачей реформы ЖКХ является создание условий для привлечения внебюджетных инвестиций, следовательно, государственные вложения в отрасль должны быть ориентированы, прежде всего, на стимулирование частных инвесторов. Для этого необходимо создать благоприятные институциональные условия. Совместное кредитование инвестиционных проектов в сфере ЖКХ позволит снизить риски, будет способствовать приходу в отрасль квалифицированных менеджеров и появлению новых конкурентоспособных компаний.

Для того чтобы активизировать использование заемных средств в рамках модернизации ЖКХ региона, необходимо усилить роль кредитного механизма:

- ✓ с целью повышения эффективности сотрудничества с кредитными организациями органам власти целесообразно рассмотреть возможность расширить перечень видов имущества залогового фонда региона (например, объекты ЖКХ, в том числе земельные участки) для формирования обеспечения по кредитам на реализацию социально значимых проектов в коммунальной сфере;

- ✓ для повышения доступности банковского кредитования разработать и принять муниципальные программы по развитию ГЧП в жилищно-коммунальной сфере;

- ✓ разработать лизинговые и венчурные модели кредитования потенциального инвестора с учетом максимально возможных сроков погашения кредита.

Кроме того, с нашей точки зрения, в целях дальнейшего развития ГЧП-проектов в сфере ЖКХ нужно разработать гибридные финансовые инструменты для данной формы сотрудничества.¹⁹

Для обеспечения притока инвестиций на принципах государственно-частного партнерства и повышения эффективности государственных расходов на модернизацию коммунальной инфраструктуры необходимо:

- ✓ проработать вопрос обязательной передачи управления коммунальной инфраструктурой частным операторам на основе концессионных соглашений в случае, если организации, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и управляющие этой инфраструктурой (прежде всего МУПы и ГУПы), имеют многократные и грубые нарушения в сфере надежности поставки и качества услуг или прошли процедуру банкротства;

- ✓ обеспечить проведение открытых конкурсов на передачу коммунальной инфраструктуры частным операторам, используя в качестве приоритетной формы отношений концессионные соглашения;

- ✓ разработать типовые технологические решения для обеспечения водоснабжения и водоотведения в малых городах и обеспечить государственную поддержку реализации инвестиционных проектов по внедрению таких технологических решений;

- ✓ обеспечить софинансирование со стороны бюджетов Российской Федерации расходов на капитальные вложения в модернизацию коммунальной инфраструктуры в малых городах и населенных пунктах;

- ✓ рассмотреть возможность упрощения правил предоставления гарантий субъектами Российской Федерации по возврату инвестиций, обеспеченных собственностью на объекты централизованных систем коммунальной инфраструктуры и источниками для их возврата в составе тарифов на коммунальные ресурсы;

- ✓ в целях повышения инвестиционной привлекательности сферы водоснабжения проработать возможные механизмы и стимулировать консолидацию (объединение) водоканалов малых городов на уровне субъектов Российской Федерации [105].

5. Создание системы долгосрочного и доступного кредитования для модернизации коммунальной инфраструктуры малых и средних муниципальных образований.

¹⁹ Синявский, Р.Е. Перспективы реализации ГЧП-проектов по модернизации системы газоснабжения ЖКХ Калужской области / Р.Е. Синявский // Российское предпринимательство. – 2011. – № 8. – Вып. 2 (190). – С. 170-174 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.creativeconomy.ru/articles/13258/>.

Следует отметить, что жилищно-коммунальное хозяйство представляет собой неоднородную социально-экономическую систему, имеющую некоторые территориальные особенности функционирования. Так, в сельской местности, занимающей большую часть региона, жилищный фонд представлен в основном домами индивидуальной застройки и при этом сильно рассредоточен по территории, имеет крайне низкий уровень благоустройства. Инженерные коммуникации характеризуются высоким уровнем физического и морального износа, аварийности. Основными производителями и поставщиками услуг на селе являются муниципальные многоотраслевые предприятия, преимущественно убыточные.

Большая часть населенных пунктов в сельской местности характеризуется наличием стандартного (базового) набора услуг либо практически полным отсутствием какого-либо ЖКХ как отрасли на территории.²⁰ Кроме того, на данных территориях не функционируют крупные и средние промышленные предприятия в качестве одного из важнейших потребителей жилищно-коммунальных услуг, основным видом деятельности является сельское хозяйство.

В связи с этим сфера жилищно-коммунального хозяйства сельских территорий по большей части не привлекательна для частного бизнеса. Однако следует отметить, что частные инвесторы в принципе готовы работать в таких муниципалитетах, но не способны брать на себя все риски проектов. Также для создания устойчивого бизнеса необходима организация производственной деятельности одновременно по нескольким поселениям, что далеко не всегда возможно либо слишком затратно и рискованно на первоначальном этапе. В то же время, в отличие от крупных городов, потенциал экономии топлива и энергии в таких муниципальных образованиях достаточно высок (от 15 до 30%).

С точки зрения инвестора, существует еще одна проблема. Если в сфере производства тепла в таких поселениях, как правило, имеются достаточно эффективные и окупаемые в сроки до 7 лет проекты (прежде всего реконструкция котельных и центральных тепловых пунктов, установка индивидуальных тепловых пунктов), то в сфере передачи тепла и воды окупаемость проектов составляет от 10 до 20 лет, а при перекладке канализационных коллекторов или строительстве очистных

²⁰ Беляев, М.К. Современные проблемы реформирования ЖКХ в сельской местности / М.К. Беляев, А.В. Добродеев // Российское предпринимательство. — 2006. — № 12 (84). — С. 67-69 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.creativeconomy.ru/articles/8118/>.

сооружений – от 17 до 40 лет. При этом невыгодно вкладываться в реконструкцию котельной, если состояние сетей остается прежним и потери в них достигают 25%. Таким образом, быстроокупаемые проекты и проекты с длительным сроком окупаемости должны реализовываться одновременно, чтобы обеспечить максимальный эффект. В свою очередь это означает, что одновременно с привлечением инвестора в реконструкцию котельной должны быть привлечены средства в перекладку сетей, например, за счет бюджета или с помощью долгосрочных дешевых кредитов [9, 25, 26].

Поэтому крайне важна, на наш взгляд, разработка программы и государственного заказа на проекты модернизации коммунальной инфраструктуры, в том числе с использованием механизмов государственных гарантий и в межмуниципальных инфраструктурных проектах.

Построение более эффективного механизма функционирования территориального ЖКХ возможно в рамках создаваемых по инициативе органов власти межмуниципальных организаций в форме закрытых/открытых акционерных обществ или обществ с ограниченной ответственностью (ЗАО, ОАО или ООО). Материально-производственной базой при создании такого субъекта хозяйствования будет являться:

- ✓ производственный персонал и муниципальное имущество, находящееся в настоящее время в хозяйственном ведении муниципальных унитарных предприятий;

- ✓ имущество муниципального района, которое будет передано вновь создаваемым муниципальным образованиям в свете реализации ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Это является правовой основой создания данной структуры и формирования уставных капиталов многофункциональной компании.

В этом случае оптимизация управления территориальным ЖКХ включает в себя разработку и реализацию нескольких мероприятий.

Во-первых, оценку финансовой задолженности, инвентаризацию и переоценку активов предприятий, изъятие из хозяйственного ведения их части. Данное имущество включается в виде долевого взноса в уставный фонд вновь создаваемого хозяйствующего субъекта.

Во-вторых, формирование рыночных механизмов функционирования ЖКХ, распределение прав и обязательств между субъектами рыночных отношений.

В-третьих, совершенствование управления производственно-финансовой деятельностью, развитие внутрихозяйственного расчета, арендного, коллективного и других форм подряда с последующим созданием на базе подразделений компании самостоятельных специализированных предприятий среднего и малого бизнеса.

В-четвертых, обеспечение финансовой достаточности общества и его дочерних предприятий, включающее в себя оптимизацию ценообразования и налогообложения, разработку и внедрение системы экономического стимулирования для снижения издержек на производство ЖКУ (внедрение «противозатратного» механизма) с сохранением требований качества.

При этом формирование системы управления территориальным ЖКХ в данном случае целесообразно провести в два этапа (рис. 3.5).

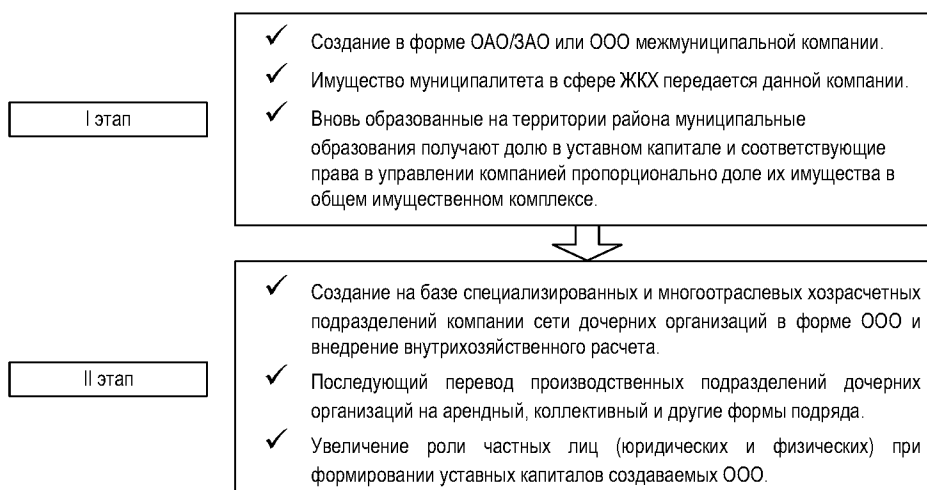


Рис. 3.5. Этапы формирования системы управления межмуниципальным хозяйствующим субъектом в ЖКХ

На первом этапе подразумевается создание в форме ЗАО/ОАО или ООО межмуниципальной компании по жилищно-коммунальному обслуживанию населения и развитие экономической самостоятельности (на принципах хозрасчета) производственных подразделений с перспективой их преобразования в самостоятельные предприятия. В целях сохранения целостности имущественного комплекса муниципального образования он передается создаваемой компании при формировании уставного капитала. При этом вновь образованные на территории района муниципалитеты получают долю в уставном капитале и соответствующие права в управлении компанией пропорционально доле их

имущества в общем имущественном комплексе общества. Эквивалентом этой доли служит пакет акций при создании межмуниципального ЗАО/ОАО или количество голосов при создании межмуниципальной компании в форме ООО. Крайне важно, чтобы у муниципального района в распоряжении оставался пакет акций или объем голосов, которые бы позволяли реально управлять данным межмуниципальным хозяйствующим субъектом.

Следует отметить, что данная компания, обладающая довольно значительным имущественным комплексом и находящаяся под патронажем районной власти, становится привлекательной для потенциальных инвесторов и кредитных организаций. Это, в свою очередь, позволяет решить целый ряд важнейших проблем, например участие в денежной форме юридических и физических лиц в формировании уставного капитала, что предусмотрено организационной структурой компании. Кроме того, использование имущественного комплекса в качестве залоговой массы помогает привлечь кредитные и прочие финансовые ресурсы для осуществления модернизации коммунальной инфраструктуры, проведения лизинговых операций и т. п.

Предлагаемая форма управления производственным сектором ЖКХ позволит обеспечить баланс интересов субъектов рынка жилищно-коммунальных услуг при осуществлении необходимого участия в управлении органов власти.

Второй этап – создание на базе специализированных и многоотраслевых хозрасчётных подразделений компании сети дочерних организаций в форме ООО и внедрение внутрихозяйственного расчета с последующим переводом производственных подразделений созданных дочерних организаций на арендный, коллективный и другие формы подряда. Доминирующую роль в создании специализированных и многоотраслевых дочерних организаций должна играть базовая компания. В то же время при формировании уставных капиталов создаваемых ООО роль частных лиц (юридических и физических) может быть весьма значительной. При этом важно, чтобы независимо от уставных фондов этих обществ имущество оставалось целостным и передавалось только на условиях аренды [2].

Возможность привлечения в жилищно-коммунальное хозяйство таких муниципалитетов частных инвесторов определяется не только перспективами перехода к системе полной оплаты предоставленных услуг, но и значительным потенциалом ресурсосбережения в отрасли.

При этом экономическая привлекательность проектов модернизации ЖКХ заключается в том, что в качестве источника возврата заемных средств может выступать прибыль, полученная в результате снижения себестоимости предоставления услуг на основе внедрения ресурсосберегающих технологий.

Кроме того, стимулирование притока инвестиций в коммунальный сектор актуализирует пересмотр сложившейся практики расчета тарифов, снижение инвестиционных рисков, разработку гарантий возврата вкладываемых в отрасль государственных и частных средств, усиление финансового контроля, а также поддержку конкуренции в отрасли [31]. Комплексное использование данных инструментов позволит консолидировать и эффективно использовать ограниченные финансовые ресурсы для решения задач модернизации коммунальной сферы региона.

3.3. Совершенствование тарифного регулирования в отрасли

Существующая в настоящее время тарифная политика в сфере жилищно-коммунального хозяйства характеризуется наличием целого ряда проблем, а именно:

1. В ее основе лежит нормативно-затратный метод формирования тарифов на услуги, который базируется на расчете нормативного уровня затрат без их анализа и корректировки, а также без учета задач по повышению качества и надежности предоставляемых услуг, развитию и модернизации объектов ЖКХ. При определении затрат используются утвержденные нормативы трудовых, материальных и финансовых затрат еще советских времен, неадекватные новым условиям хозяйствования.

2. Тариф не отражает цену товара (потребляемого ресурса: воды, тепловой и электрической энергии, газа) и цену услуги (работы предприятий по поддержанию надежности основных фондов, их замене и модернизации, доставке ресурса потребителю).

3. Отсутствует четкая регламентация прозрачной и официально признанной сторонами процедуры согласования, утверждения и пересмотра тарифов, т. е. «формулы цены» (условия, при которых они должны оставаться стабильными или же изменяться).

4. Наличие в ряде случаев избыточных производственных мощностей приводит, в условиях применения затратного метода формирования тарифов, к их необоснованному росту.

5. Существующие условия формирования тарифов не обеспечивают сбалансированности требований к надежности и качеству услуг с реальными финансовыми возможностями территории (платеже-

способностью потребителей и потенциально возможным объемом ассигнований из бюджета).

6. Низкая ценовая чувствительность тарифов на некоторые виды услуг приводит к тому, что суммарный платеж для населения по завышенным нормативам не вызывает серьезных возражений и способствует нерациональному потреблению ресурсов и списанию сверхнормативных потерь хозяйствующего субъекта на потребителя.

7. На предприятиях не формируется ремонтный фонд, позволяющий в достаточной степени аккумулировать средства, необходимые для поддержания инфраструктуры в состоянии, обеспечивающем надлежащий уровень надежности и качества предоставляемых услуг.

8. Отсутствие или низкий уровень инвестиционной составляющей в тарифе не обеспечивает условий для модернизации и расширения основных фондов в отрасли.

9. Имеет место неадекватное финансирование текущей деятельности и развития предприятий ЖКХ.

10. Учитываемая при расчете размера тарифа амортизация и включаемая в него стоимость основных фондов, которая зачастую не соответствует рыночной, являются причинами недостатка средств на восстановление основных фондов или ведут к завышению уровня тарифа.

11. Отсутствие понимания при формировании и применении экономически обоснованного тарифа (ЭОТ) как экономической категории, используемой для определения объективного уровня тарифа, финансовой потребности организаций, размера бюджетных ассигнований, приводит к существенному искажению при расчете данных показателей.

12. Практикуется формирование и утверждение ЭОТ отдельно для различных категорий потребителей (населения, бюджетофинансируемых предприятий и пр.), что приводит к перекрестному субсидированию в отрасли.

13. Имеет место нерациональное соотношение нормативов потребления, установленных тарифов и реальных платежей населения.

14. Наблюдаются сверхнормативные потери материального носителя услуги из-за высокого уровня износа основных фондов, что ведет к росту тарифа [38].

Кроме того, зачастую принимаемые тарифные решения не отражают реального положения дел в жилищно-коммунальном хозяйстве, уровень потерь в сетях, объективные потребности в ремонте, реконструкции и модернизации. Так, более быстрые темпы роста цен на энергоносители в условиях ограниченного роста тарифов на жилищно-

коммунальные услуги ведут к увеличению числа убыточных предприятий отрасли. Другой проблемой является краткосрочный характер тарифного регулирования. В условиях преобладания нормативно-затратного метода финансирования ЖКХ удавалось сдерживать рост тарифов на многие виды услуг населению за счет их увеличения для промышленных потребителей, которые превышали экономически обоснованный уровень в 3 раза и более [13].

Необходимо также отметить, что использование инвестиционной надбавки как одного из главных инструментов развития систем коммунальной инфраструктуры не позволяет аккумулировать необходимые финансовые средства для «залпового» обновления основных фондов и не способно своевременно и полноценно решить проблему деградации инфраструктуры ЖКХ. Оплатить масштабные инвестиционные программы за счет конечного потребителя ввиду невысокого уровня жизни большинства населения страны не представляется возможным [33].

В связи с этим актуализируется проблема совершенствования существующей системы тарифного регулирования в отрасли, которое, на наш взгляд, должно заключаться в поиске компромисса между объективными финансовыми потребностями предприятий ЖКХ, платежеспособным спросом потребителей и возможностями бюджетов всех уровней (интересами публичного сектора, рис. 3.6).

Система регулирования тарифов в ЖКХ должна основываться на следующих принципах:

1. Последовательность и прогнозируемость изменения тарифов, что повышает инвестиционную привлекательность отрасли и снижает стоимость заемного финансирования.
2. Прозрачность тарифов позволяет достичь доверия потребителей.
3. Целевой характер регулирования, заключающегося в оптимизации некоторого множества целей, отражающих интересы всех участников.
4. Затраты, включаемые в себестоимость услуг, должны иметь предельно допустимые нормы расходов по всем статьям: издержки на ремонт и эксплуатацию, управление, налоговые платежи, страхование, амортизационные отчисления и др.

Новый подход к ценообразованию в сочетании с совершенствованием организации оплаты услуг предусматривает решение задач повышения надежности и устойчивости систем инженерной инфраструктуры, стимулирования реализации ресурсосберегающих мер организациями жилищно-коммунальной сферы и потребителями услуг (в частности, переход к приборному учету потребляемых ресурсов).

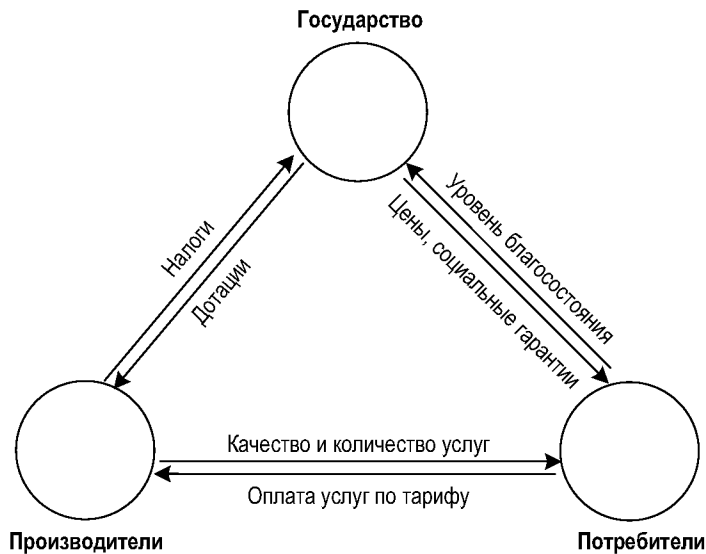


Рис. 3.6. **Взаимосвязь основных участников тарифно-ценового механизма в ЖКХ²¹**

Первые шаги в данном направлении уже сделаны. Так, Федеральным законом от 30 декабря 2012 года № 291-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования тарифов в сфере электроснабжения, теплоснабжения, газоснабжения, водоснабжения и водоотведения» с 2016 года предусмотрены отмена предельных индексов минимального и максимального темпа роста тарифов в сферах теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения и переход к установлению долгосрочных тарифов. Одновременно с отменой регулирования тарифов на отдельные виды услуг на федеральном уровне Правительство Российской Федерации должно возобновить контроль над ростом совокупного платежа граждан за коммунальные услуги. Превышение этого ограничения в силу объективных причин (например, большого объема капитальных вложений) возможно, но в случае муниципальных образований должно сопровождаться проведением общественных слушаний, а в случае субъекта Российской Федерации – осуществляться по согласованию с Федеральной службой по тарифам (ФСТ) России.

Введение предельного индекса роста совокупного платежа за коммунальные услуги позволит в зависимости от различных потребностей поселений гибко устанавливать долгосрочные тарифы, исходя не только

²¹ Егорова, Н.Е., Имитационная модель предприятия ЖКХ как инструмент анализа тарифно-ценового механизма [Текст] / Н.Е. Егорова, И.Н. Митрофанова, А.М. Шейн //Аудит и финансовый анализ. – 2007. – № 6. – С. 160-199.

из инвестиционных потребностей разных систем ресурсоснабжения, но и из критериев доступности тарифов для населения (с одной стороны, возможностей граждан оплатить потребляемые услуги, с другой – возможностей субъекта Российской Федерации обеспечить необходимую социальную поддержку населения) [20, 21, 29].

В целях повышения эффективности принимаемых решений по установлению тарифов требуется провести сравнительный анализ состояния различных сфер коммунального хозяйства, инвестиционных потребностей, приоритетов развития всех отраслей коммунального хозяйства. Необходимо организовать открытое обсуждение этих вопросов при подготовке прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации. При этом нужно обратить особое внимание на исполнение органами регулирования требований законодательства Российской Федерации по проведению открытых публичных обсуждений схем электро-снабжения, теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, размещения отходов. Открытое обсуждение со всеми заинтересованными сторонами (включая потребителей, отраслевые объединения, общественные и научные организации) инвестиционных программ, тарифных решений и других вопросов, связанных с государственным регулированием, должно стать обязательной практикой для органов регулирования.

При установлении ограничений на темпы роста совокупного платежа граждан за коммунальные услуги также необходимо обеспечить сбалансированное развитие различных отраслей коммунального хозяйства и предусмотреть в этих отраслях пропорциональный рост тарифов и инвестиционных программ. В частности, необходимо учитывать влияние тарифов субъектов естественных монополий, устанавливаемых на федеральном уровне, на размер этого платежа. Так, природный газ с учетом его влияния на стоимость производства тепловой энергии, электрической энергии и далее по цепочке – горячего и холодного водоснабжения, водоотведения – обеспечивает 30-40% стоимости коммунальных услуг. То есть при росте цены на газ на 15% совокупный платеж за коммунальные услуги растет на 5-6%.

Таким образом, значительная доля роста тарифов на коммунальные услуги связана, прежде всего, с увеличением цен на природный газ и реализацией принципа равной доходности поставок на внутренний и европейский рынки.

Кроме того, в условиях недостатка у собственников и организаций коммунальной сферы свободных средств для реализации инвестиционных программ развития отрасли целесообразно перейти к тарифо-

Таблица 3.2. Сравнительный анализ действующей методики тарифообразования на услуги ЖКХ и метода RAB

Характеристика	Действующая методика тарифообразования	Метод RAB (в соответствии с Методическими указаниями)
1. Обеспечение финансовых потребностей для реализации инвестиционной программы	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Инвестиционная надбавка в тарифе; ✓ плата за подключение 	Тарифы и (или) плата за подключение
2. Период действия тарифов	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Производственная программа: период действия надбавок не может быть менее года и должен соответствовать сроку ее реализации; ✓ инвестиционная программа: период действия надбавок к тарифам не может быть менее трех лет и должен соответствовать срокам ее реализации 	Тарифы устанавливаются на долгосрочный период, составляющий 5 лет (не менее 3 лет при первом применении метода RAB), отдельно на каждый финансовый год
3. Источник возмещения расходов на капитальные вложения	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Средства, поступающие от оказания услуг по тарифам (по производственной программе); ✓ инвестиционная надбавка, плата за подключение (по инвестиционной программе) 	<p>Составляющая в тарифе, позволяющая осуществить возврат инвестированного капитала и определяемая на основании:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ установленных на долгосрочный период суммы инвестированного капитала и степени его износа; ✓ планируемого объема инвестиций; ✓ срока возврата капитала
4. Обеспечение необходимого уровня доходности	В тарифах учитываются планируемые расходы из прибыли, определяемые на основании анализа представленных обосновывающих документов	В тарифах учитывается доход на инвестированный капитал, определяемый исходя из установленных на долгосрочный период суммы инвестированного капитала и ставки доходности
5. Прибыль	Экономически обоснованная величина прибыли в условиях российской действительности – непрозрачный механизм	Фиксированная доходность на инвестированный капитал
6. Изменение тарифов	Досрочный пересмотр тарифов и надбавок может производиться не чаще одного раза в год, за исключением наличия предписания органу регулирования и решения суда	Тарифы, установленные на очередной финансовый год, ежегодно корректируются в соответствии с влиянием макроэкономических факторов; тарифы подлежат изменению при недостижении показателей надежности и качества услуг

образованию на основе нормы доходности инвестированного капитала. Метод экономически обоснованной доходности инвестированного капитала (метод RAB), в отличие от существующего нормативно-затратного порядка ценообразования, создает объективные предпосылки для снижения себестоимости предоставляемых услуг, гарантирует инвестору возврат всей суммы вложенных средств в течение установленного срока. Главная и принципиальная новизна метода состоит в том, что он гарантирует регулируемой компании получение прибыли, адекватной стоимости ее активов, и позволяет стабильно развиваться в рыночных условиях.

Сравнительный анализ действующей в настоящее время методики тарифообразования в отрасли и метода экономически обоснованной доходности инвестированного капитала представлен в таблице 3.2 [33].

Использование RAB-метода регулирования тарифов организаций коммунального комплекса несет в себе целый ряд преимуществ для всех участников рынка ЖКХ.

Для коммунальных организаций метод экономически обоснованной доходности инвестированного капитала позволяет гарантировать полный возврат вложенных средств, получение ожидаемого уровня доходности, сопоставимого с отраслями, обладающими схожими рисками, стимулирует эффективное управление издержками.

Для региональных и местных органов власти:

- ✓ приток частных инвестиций в жилищно-коммунальное хозяйство;
- ✓ ограничение ценового давления на потребителей (снижение темпов роста тарифов);
- ✓ экономическая обоснованность планов капитальных вложений;
- ✓ прямая зависимость размера тарифа от требуемого уровня надежности и темпов развития территории;
- ✓ прозрачность процесса тарифообразования [29].

Для потребителей – снижение тарифов в средне- и долгосрочной перспективе, зависимость стоимости услуги от ее надежности и качества.

Вместе с тем внедрение метода RAB в жилищно-коммунальном хозяйстве связано для коммунальных компаний с существенными рисками, в числе которых:

- ✓ зависимость величины тарифа от корректности данных о базовых уровнях расходов и величины первоначальной базы капитала;
- ✓ фиксированная стоимость капитала на период регулирования как потенциальный источник потерь для регулируемой компании;

- ✓ вероятность неполучения необходимой валовой выручки при резком снижении потребления;
- ✓ ограниченная оперативность корректировки инвестиционной программы;
- ✓ финансирование расходов по оплате процентов по кредиту за счет доходов на инвестированный капитал; предпочтительная величина ставки процентов должна быть меньше ставки доходности на инвестированный капитал (в настоящее время для электроэнергетики – 12%);
- ✓ установление регулирующим органом нормы доходности на инвестированный капитал. При смещении акцента регулятора на стимулирование и защиту предприятий/потребителей доходность инвестиций снижается.

Источником финансовых средств может быть как прямой инвестор, например коммунальное предприятие – собственник сетей, так и другой субъект (банк). В этом случае доходная часть, заложенная в тариф, пойдет на погашение процентов по кредиту. Важно, что RAB-регулирование устроено так, что на каждый рубль, заложенный в тариф, можно привлечь несколько рублей инвестиций. То есть при сравнительно небольшом росте тарифа предприятие получает возможность привлекать существенные инвестиции.

Необходимыми условиями для успешного внедрения RAB-метода регулирования тарифов являются:

- ✓ разработка и согласование в установленном порядке долгосрочной инвестиционной программы (в среднем на 3,5 года);
- ✓ проведение независимой оценки активов, согласование с регулирующими органами;
- ✓ ведение учета инвестированного капитала;
- ✓ подготовка специалистов для корректного и эффективного применения метода;
- ✓ определение и привлечение эффективных источников первичного финансирования расходов по инвестиционным программам, так как инвестиции осуществляются сразу, а возврат инвестированного капитала – в течение длительного периода времени;
- ✓ привлечение заемных средств на ликвидацию кассовых разрывов, поскольку суммы возврата инвестированного капитала и дохода на инвестированный капитал в период реализации инвестиционной программы меньше расходов на капитальные вложения.

В настоящее время данный метод тарифообразования только начинает внедряться в практику функционирования российских коммуналь-

ных предприятий. Приказом Федеральной службы по тарифам (ФСТ) России от 26.06.2008 № 231 утверждены «Методические указания по регулированию тарифов с применением метода доходности инвестированного капитала для использования в электроэнергетике». Возможность применения RAB-метода в сфере водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, утилизации твердых бытовых отходов также законодательно закреплена в законе «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 25). Согласно действующему законодательству, теплоснабжающие организации в 2014 – 2015 гг. смогут перейти с метода экономически обоснованных расходов на иные методы ценообразования (в частности, предлагаются методы RAB, индексации установленных тарифов, сравнения аналогов).

Вместе с тем, как показала российская действительность, успешное внедрение метода RAB требует наличия эффективного контроля со стороны органов регулирования за соблюдением баланса интересов инвестора и потребителей при установлении величины тарифа, закрепления права собственности на имущество, модернизируемое в рамках инвестиционных проектов. Кроме того, для полноценного применения RAB-метода расчета тарифов требуется внесение изменений в существующую нормативную базу в отношении порядка возврата инвестиций и учета доходов на инвестированный капитал, состава учитываемых в тарифе расходов и ряда других аспектов.

Для эффективного осуществления функций по регулированию тарифов на муниципальном уровне целесообразно создать постоянно действующую комиссию, включающую представителей различных структурных подразделений исполнительной и представительной власти муниципального образования. Одним из таких решений для малых и сельских муниципальных образований в регионе может быть передача регулирующих функций региональным энергетическим комиссиям, являющимся самостоятельными юридическими лицами.

Необходимо обеспечить открытость процесса тарифного регулирования для заинтересованных сторон, включая возможность публичных слушаний, а также порядок привлечения потребителей и их представителей (институты гражданского общества) к процессу регулирования. Система регулирования должна предусматривать ответственность регулирующего органа за принимаемые решения, что обеспечивается наличием форм отчетности регулирующего органа за принятые решения, а также правилами обжалования его решений.

Основанием для пересмотра регулируемой цены, как правило, при этом является либо окончание установленного срока действия, изменение объективных обстоятельств, связанных с предоставлением услуги, либо неудовлетворительная работа по результатам мониторинга коммунального предприятия.

Потребности в финансировании должны определяться в соответствии с утвержденной регулирующим органом методикой. Подразделения местной администрации готовят для регулирующего органа информацию, отражающую требования к качеству, надежности и объему услуг, потребляемых населением и бюджетными организациями, а также содержащую обоснование предельно допустимой с учетом финансовых возможностей муниципалитета и населения величины тарифа.

При разработке заявки используется система специально разработанных индикаторов. Заинтересованные представители предприятий-потребителей должны отразить в информации, направляемой в регулирующий орган, их требования к качеству, надежности и объему потребления услуг. После этого регулирующий орган формирует тариф и/или регулируемую цену и представляет их для утверждения соответствующим органам власти [19].

Таким образом, переход от нормативно-затратного метода тарифообразования к методу доходности инвестированного капитала создаст объективные предпосылки для повышения эффективности функционирования отрасли и управления ее развитием в условиях рыночной экономики.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Жилищно-коммунальное хозяйство – одна из крупнейших и сложных подсистем региональной экономики, деятельность которой направлена на создание условий, необходимых для обеспечения нормальной жизнедеятельности человека, стабильного функционирования социальной и производственной сферы территории. Кроме того, развитая инженерная инфраструктура выступает «локомотивом роста» экономики региона, фактором повышения инвестиционной привлекательности территории и обеспечения динамичного развития других отраслей-потребителей.

Особенностями жилищно-коммунального хозяйства являются острый социальный характер функционирования данной сферы, сложная производственная структура, объединяющая в себе множество отраслей, имеющих различную экономическую природу, инвестиционную привлекательность, отличающихся характером протекающих в них финансовых процессов.

Анализ текущего состояния жилищно-коммунального хозяйства Вологодской области как объекта управления свидетельствует о том, что его функционирование на протяжении последних десятилетий характеризуется нарастанием кризисных явлений. К ключевым проблемам данной сферы региональной экономики относятся:

- ✓ деградация и постепенное нарастание уровня изношенности жилищного фонда;
- ✓ невысокий уровень благоустройства жилья;
- ✓ неудовлетворительное состояние объектов коммунальной инфраструктуры области;
- ✓ высокие непроизводительные потери коммунальных ресурсов;

✓ низкая обеспеченность жилищного фонда приборами учета в большинстве муниципальных образований региона.

Главными причинами неудовлетворительного состояния регионального ЖКХ являются неэффективная система управления, наличие проблем институционального, организационного и экономического плана, непоследовательная государственная политика в отрасли.

Несмотря на увеличение конкуренции в жилищном хозяйстве качество услуг по-прежнему остается на низком уровне, объемы капитального ремонта жилищного фонда не позволяют остановить нарастание его ветхости и аварийности. Ликвидация муниципальных унитарных предприятий и приход частных компаний в коммунальной сфере не привели к притоку внебюджетных инвестиций в отрасль, не помогли повысить эффективность эксплуатации инженерной инфраструктуры. В свою очередь, существующие принципы тарифообразования ориентированы исключительно на ежегодный рост тарифов, что снижает инвестиционную привлекательность данной сферы экономики.

Таким образом, огромное количество накопившихся в жилищно-коммунальном хозяйстве проблем, а также социальный характер данной сферы требуют разработки и реализации кардинально иной государственной политики, максимально учитывающей интересы всех участников (органов власти, предприятий и организаций сферы ЖКХ, потребителей) и ориентированной на оптимальное использование инструментов государственного регулирования и рыночного саморегулирования в отрасли.

Жилищное хозяйство является сегментом, где развитие конкурентных отношений между хозяйствующими субъектами способствует повышению качества предоставляемых услуг. Вместе с тем полный отказ от регулирования данной сферы был бы неверным решением. В настоящее время федеральными органами власти планируется введение в отрасли лицензирования, что позволит ограничить доступ на рынок недобросовестных участников. Следующим шагом, на наш взгляд, должно стать введение в жилищном хозяйстве института саморегулирования как более «демократичного» и эффективного в условиях рынка инструмента управления данной сферой.

Монопольный характер коммунальной сферы и наличие значительного объема проблем (огромный «недоремонт» основных фондов, технологическая отсталость большинства предприятий, высокие производительные потери ресурсов в сетях) обуславливают необходимость

усиления государственного регулирования в отрасли. Органы власти при этом должны выступить «инвестором-локомотивом», создавать правовые, организационные и финансовые условия для привлечения инвестиционных ресурсов в модернизацию данной сферы экономики. Ограниченные бюджетные средства целесообразно использовать преимущественно в качестве «катализатора», способствующего привлечению частных инвестиций. Вместе с тем следует отметить, что жилищно-коммунальное хозяйство в сельской местности в нынешних условиях непривлекательно для бизнеса, поэтому организационное и финансовое участие государства в его модернизации должно быть, на наш взгляд, более существенным.

Очевидно, что реализация вышеперечисленных задач и повышение эффективности функционирования ЖКХ затруднительны без совершенствования тарифного регулирования в отрасли. Нормативно-затратные и краткосрочные принципы тарифообразования в условиях рыночной экономики не способствуют оптимальному использованию ограниченных финансовых ресурсов, притоку частных инвестиций и снижению себестоимости предоставляемых услуг. Внедрение альтернативных методов тарифообразования (например, метода доходности инвестированного капитала) при условии наличия эффективного контроля со стороны органов регулирования за соблюдением баланса интересов инвестора и потребителей, закрепления права собственности на имущество, модернизируемое в рамках инвестиционных проектов, внесения изменений в существующую нормативную базу позволит создать объективные предпосылки для оздоровления отрасли.

Таким образом, реализация комплекса обозначенных мероприятий позволит провести технологическую модернизацию жилищно-коммунального хозяйства региона и в целом повысить эффективность функционирования отрасли.

ЛИТЕРАТУРА

1. Айрапетян, М.С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнёрства / М.С. Айрапетян // Информационно-аналитические материалы Государственной Думы: аналитическая записка [Электронный ресурс]. – Режим доступа: – URL: <http://pda.iam.duma.gov.ru/node/3/4669>.
2. Аксенов, П.Н. Совершенствование системы управления развитием жилищно-коммунального хозяйства города Москвы в условиях перехода на рыночные методы хозяйствования [Текст]: монография / П.Н. Аксенов. – М.: Юго-Восток-сервис, 2003. – 45 с.
3. Аксенов, П.Н. Реформа жилищно-коммунального хозяйства в Москве – проблемы и пути решения [Текст]: монография / П.Н. Аксенов, В.Ф. Пивоваров. – М., 2004. – 167 с.
4. Анализ законодательства Российской Федерации, регулирующего образование и функционирование профессиональных ассоциаций, являющихся инструментом саморегулирования секторов экономики [Текст]: отчет по научно-исследовательской работе. – АНО ИКЦ «Бизнес-Тезаурус», 2004. – 177 с.
5. Анищенко, Ю.А. Создание управляющих компаний в сфере ЖКХ (методические рекомендации) [Текст] / Ю.А. Анищенко, Е.А. Вяткина, Ю.А. Маркеев, С.Н. Масленников, В.Г. Небогин, Н.В. Уколова. – Бийск, 2007. – 211 с.
6. Ахтулов, А.Л., Создание оптимальной системы управления территориальным жилищно-коммунальным комплексом малых городов [Текст] / А.Л. Ахтулов, Т.Д. Подкосова // Российское предпринимательство. – 2008. – № 12. – Вып. 1 (124). – С. 98-101.
7. Баженов, С.И. Оптимальная стратегия инвестиционного развития жилищно-коммунального хозяйства в условиях реформирования [Текст] / С.И. Баженов // Вестник Челябинского государственного университета. – 2009. – № 9 (147). – С. 49-58.
8. Барьеры развития механизма ГЧП в России. – М.: НПФ «Экспертный институт», 2010. – 32 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL:http://www.exin.ru/PPP-Results_24_11_2010_Fin_1.pdf.
9. Беляев, М.К. Современные проблемы реформирования ЖКХ в сельской местности [Текст] / М.К. Беляев, А.В. Добродеев // Российское предпринимательство. – 2006. – № 12 (84). – С. 67-69.
10. Боброва, Е.Ю. Управление инвестициями в жилищно-коммунальном хозяйстве: программно-целевой подход [Текст] : автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Е.Ю. Боброва. – М., 2009. – 27 с.
11. Болдырева, А.И. Изменение соотношения государственных и рыночных регуляторов в финансовом механизме сферы жилищно-коммунальных услуг / А.И. Болдырева // Проблемы современной экономики. – 2009. – № 3 (31). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=2777>.

12. Брянкин, С.Н. Развитие инфраструктуры региональной экономики: организационно-экономический механизм управления жилищно-коммунальным хозяйством [Текст]: автореф. дис. ... канд. экон. наук, 08.00.05 / С.Н. Брянкин. – Тамбов, 2012. – 23 с.
13. Бузырев, В.В. Экономика жилищной сферы [Текст]: учеб. пособие / В.В. Бузырев, В.С. Чекалин. – М.: ИНФРА-М., 2001.
14. Валеев, А.Р. Современное состояние ЖКХ: недостаток финансирования или отсутствие эффективного контроля? [Текст] / А.Р. Валеев // ЭКО. – 2013. – № 12. – С. 130-145.
15. Варнавский, В.Г. Партнёрство государства и частного сектора: формы, проекты, риски [Текст] / В.Г. Варнавский. – М.: Наука, 2005. – 315 с.
16. Вепрецкая, Т. Саморегулирование в ЖКХ / Т. Вепрецкая // Коммунальный комплекс России. – 2008. – № 5 (47) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gkhprofi.ru/news.php?id=121>.
17. Ветхий и аварийный жилищный фонд Вологодской области на конец 2011 года: экспресс-информация [Текст] / Вологдастат. – Вологда, 2012. – 2 с.
18. Волохова, Л.Н. Саморегулирование как инструмент обеспечения качества управления многоквартирными домами / Л.Н. Волохова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 8 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.juristlib.ru/book_8581.html.
19. Габдуллина, Э.И. Современные формы взаимодействия власти и бизнеса в регионе [Текст] / Э.И. Габдуллина // Казанская наука. – 2012. – № 2. – С. 60-65.
20. Галямов, Ю.Ю. Реформирование системы регулирования ЖКХ города в условиях рынка (библиотека муниципального работника) [Текст] / Ю.Ю. Галямов, В.К. Попов, А.Л. Шумарин. – Томск, 1998. – 264 с.
21. Герасимов, А.П. Местное самоуправление и местная полиция во Франции [Текст] / А.П. Герасимов; ред. В.М. Мякишева. – М.: Акад. МВД РФ, 1992. – 126 с.
22. Градостроительный кодекс РФ [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
23. Григоров, О.С. Стратегическое управление реализацией социальной миссии ЖКХ [Текст] / О.С. Григоров. – Новосибирск, 2003. – 181 с.
24. Дерябина, Е.В. Современные отраслевые проблемы тарифообразования услуг жилищно-коммунального хозяйства России [Текст] / Е.В. Дерябина // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Экономика и менеджмент. – 2011. – № 21(238). – С. 23-26.
25. Дзембак, А. Основы долгосрочных договорных отношений государственно-частного партнерства в коммунальном секторе [Текст] / А. Дзембак, Д. Хомченко, С. Сиваев. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. – 24 с.
26. Доклад «О мерах по повышению качества предоставления жилищно-коммунальных услуг» [Текст] / Государственный Совет Российской Федерации. – СПб., 2013. – 97 с.

27. Доклад министра регионального развития РФ Виктора Басаргина на Всероссийском съезде водоканалов «Проблемы водоснабжения и водоотведения в Российской Федерации и пути их решения», г. Сочи, 13 апреля 2011 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.minregion.ru/press_office/terms/1285.html.

28. Дюран, Э. Местные органы власти во Франции [Текст] / Э. Дюран. – М., 1996. – С. 7.

29. Егорова, Н.Е. Имитационная модель предприятия ЖКХ как инструмент анализа тарифно-ценового механизма [Текст] / Н.Е. Егорова, И.Н. Митрофанова, А.М. Шеин, Н.В. Королева // Аудит и финансовый анализ. – 2007. – № 6. – С. 160-199.

30. Ершова, С.А. Жилищная политика местных властей: уроки западно-европейского опыта и реформы в России [Текст] / С.А. Ершова. – СПб.: Наука, 2007. – 292 с.

31. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №188-ФЗ (ред. от 29.06.2012) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

32. Жмырко, О.В. Экономическая политика государства в сфере жилищно-коммунального хозяйства: институты, инструменты, направления совершенствования [Текст] : автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.01, 08.00.05 / О.В. Жмырко. – Ростов-н/Д, 2013. – 31 с.

33. Иванова, О. Модель RAB как фактор повышения стоимости компаний [Текст] / О. Иванова, Н. Клочкова, К. Котиков // ЭнергоРынок. – 2008. – № 4. – С. 102-104.

34. Игнатов, В.Г. Зарубежный опыт местного самоуправления и его реформирования [Текст] / В.Г. Игнатов, В.И. Бутов. – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2004. – 144 с.

35. Ильина, И.Н. Экономика городского хозяйства [Текст]: учебное пособие / И.Н. Ильина. – М.: КНОРУС, 2013. – 248 с.

36. Инвестиционные процессы в Вологодской области [Текст]: стат. сборник / Вологдастат. – Вологда, 2011. – С. 39-44.

37. Информационная система мониторинга результативности деятельности органов власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gas-u.ru/scheme/link/show/22.htm>.

38. Казаков, В.В. Вопросы осуществления сбалансированной тарифной политики в жилищно-коммунальном хозяйстве [Текст] / В.В. Казаков // Вестник Томского государственного университета. – 2009. – № 326. – С. 130-136.

39. Кириллова, А.Н. Институциональная инфраструктура реформирования жилищно-коммунального комплекса [Текст] / А.Н. Кириллова // Эффективное антикризисное управление. – 2010. – № 3. – С. 40-47.

40. Кожевников, С.А. Проблемы и перспективы партнерства власти и бизнеса в ЖКХ [Текст] / С.А. Кожевников // Материалы VII ежегодной научной сессии аспирантов и молодых ученых по отраслям наук: Экономические науки. Гуманитарные науки. – Вологда: ВоГУ, 2013. – Т. 2. – С. 78-83.

41. Кожевников, С.А. Актуальные вопросы инвестиционного развития жилищно-коммунального хозяйства [Текст] / С.А. Кожевников // Проблемы развития территории. – 2013. – № 5 (67). – С. 33-44.
42. Кожевников, С.А. Государственная поддержка жилищно-коммунального хозяйства региона [Текст] / С.А. Кожевников // Проблемы развития территории. – 2014. – № 6 (74). – С. 63-72.
43. Кожевников, С.А. Институциональные и экономические основы государственно-частного партнёрства [Текст] / С.А. Кожевников // Дискуссия. – 2013. – № 10 (40). – С. 83-88.
44. Кожевников, С.А. Модернизация жилищно-коммунального хозяйства на основе партнёрства власти и бизнеса [Текст] / С.А. Кожевников // Проблемы развития территории. – 2013. – № 1 (63). – С. 37-46.
45. Кожевников, С.А. Особенности функционирования управляющих компаний в сфере жилищно-коммунального хозяйства (на материалах г. Вологды) [Текст] / С.А. Кожевников, А.С. Барабанов // Экономика и предпринимательство. – 2013. – № 10. – С. 536-540.
46. Кожевников, С.А. Оценка состояния жилищно-коммунального хозяйства в муниципальных образованиях Вологодской области [Текст] / С.А. Кожевников // Пространственные факторы инновационной модернизации экономики: материалы Всероссийской научно-практической конференции 25-26 июня 2013 г. ИПРЭ РАН. – СПб.: ГУАП, 2013. – С. 62-68.
47. Кожевников, С.А. Проблемы жилищно-коммунального хозяйства сельских территорий / С.А. Кожевников // Вопросы территориального развития. – 2013. – № 8(8) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://vtr.isert-ran.ru/file.php?module=Articles&action=view&file=article&aid=3165>.
48. Козлова, С.Б. Финансирование жилищно-коммунального хозяйства в условиях его реформирования [Текст] : автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / С.Б. Козлова. – М., 2012. – 26 с.
49. Колесников, П.Н. Роль и значение местного самоуправления в развитии жилищно-коммунальной сферы муниципального образования перестройки [Текст] / П.Н. Колесников. – М.: Издательско-книготорговый центр «Маркетинг», 2006.
50. Коммунальное хозяйство Вологодской области в 2011 году [Текст]: стат. бюллетень / Вологдастат. – Вологда, 2012. – 62 с.
51. Коммунальное хозяйство Вологодской области в 2012 году [Текст]: стат. бюллетень / Вологдастат. – Вологда, 2013. – 62 с.
52. Комплексная модернизация систем коммунальной инфраструктуры Вологодской области на 2012 – 2017 гг. [Электронный ресурс]: долгосрочная целевая программа: принята Постановлением Правительства Вологодской области от 28.02.2011 № 163 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
53. Комплексные схемы финансирования развития коммунальной инфраструктуры [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.mcd-pkf.com/publication/consulting/publ_28.html.

54. Конференция Общероссийского народного фронта (05.12.2013 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/news/19787>.

55. Коробова, О.В. Региональная экономика: реструктуризация системы управления региона [Текст] / О.В. Коробова, Б.И. Герасимов, В.В. Быковский; под научн. ред. д-ра экон. наук, проф. Б.И. Герасимова. – Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2002. – 104 с.

56. Корольков, А. Каких изменений в жилищном законодательстве можно ожидать в 2012 году: (о законопроекте о внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации о саморегулировании в сфере управления многоквартирными домами: извлечение) [Текст] / А. Корольков // Жилищное право. – 2012. – № 3. – С. 83-92.

57. Котова, Е.Ю. СРО для УК: допуск к профессии или новые возможности [Текст] / Е.Ю. Котова // Управление многоквартирным домом. – 2012. – № 1. – С. 39-43.

58. Кузнецов, С.В. Проблемы государственного регулирования развития коммунальной инфраструктуры [Текст]: монография / С.В. Кузнецов, А.В. Курячий. – СПб.: ГУАП, 2012. – 66 с.

59. Куликов, А. О стратегии развития жилищной сферы [Текст] / А. Куликов, В. Янин // Экономист. – 2013. – № 1. – С. 59-69.

60. Ломова, М.Н. Опыт зарубежных стран в решении проблем управления жилым фондом в России [Текст] / М.Н. Ломова // Экономическая наука и практика: материалы междунар. науч. конф. (г. Чита, февраль 2012 г.). — Чита: Издательство «Молодой ученый», 2012. – С. 201-203.

61. Лузерович, Ю.Л. Реорганизация и оптимизация управления жилищно-коммунальными комплексами муниципальных образований / Ю.Л. Лузерович [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.minregion.ru.

62. Лукьянец, А.А. Перспективы внедрения механизмов саморегулирования для предприятий коммунального комплекса / А.А. Лукьянец, В.Г. Ротарь, А.Г. Чернов, Е.Л. Ерофеев // Новости теплоснабжения. – 2008. – № 11 (99) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.rosteplo.ru/Tech_stat/stat_shablon.php?id=2633.

63. Маркварт, Э. Реформирование и развитие муниципального хозяйства. Концептуальные подходы [Текст] / Э. Маркварт. – М., 2003. – 132 с.

64. Мартусевич, Р.А. Государственно-частное партнёрство в коммунальном хозяйстве [Текст] / Р.А. Мартусевич, С.Б. Сиваев, Д.Ю. Хомченко. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2006. – 240 с.

65. Минанков, Н.Н. Социальные основы жилищно-коммунальной реформы [Текст]: монография / Н.Н. Минанков. – Тула: Инфра, 2001. – 214 с.

66. Минц, И.Г. Новые подходы к организации оплаты коммунальных услуг: двухкомпонентные тарифы – оплата услуг при комбинированной системе учета их потребления; по приборам и нормативам [Текст] / И.Г. Минц // Жилищное право. – 2003. – № 3. – С. 13-14.

67. Мониторинг хода реализации приоритетных инвестиционных проектов федеральных округов по состоянию на 1 июля 2014 г. [Электронный

ресурс]. – Режим доступа: http://www.minregion.ru/Priorit_invest/Monitorin_invest/.

68. Морозов, В.А. Программное совершенствование системы ЖКХ в регионах [Текст] / В.А. Морозов // Российское предпринимательство. – 2013. – № 16 (238). – С. 115-128.

69. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования тарифов в сфере электроснабжения, теплоснабжения, газоснабжения, водоснабжения и водоотведения [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 30.12.2012. № 291-ФЗ // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

70. О мерах по дальнейшему совершенствованию работы жилищно-коммунального хозяйства и мер по переводу жилищно-коммунального хозяйства на хозрасчет и самофинансирование: Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР № 427 от 08.04.1987 г.

71. О работе организаций Вологодской области, оказывающих жилищно-коммунальные услуги в 2012 году [Текст]: стат. бюллетень / Вологдастат. – Вологда, 2013. – 41 с.

72. О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 28 апреля 1997 года № 425) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.rosteplo.ru/Npb_files/npb_shablon.php?id=597.

73. О ходе реформирования жилищно-коммунального хозяйства в Вологодской области в 2011 году [Текст]: доклад / Вологдастат. – Вологда, 2012. – 40 с.

74. Об утверждении графика подготовки программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры муниципальных образований области [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Вологодской области от 24 февраля 2012 г. № 151 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

75. Огородников, Е. Кого поставят на счетчик // Эксперт. – 2013. – № 10 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://expert.ru/expert/2013/10/>.

76. Опыт реформирования жилищно-коммунального хозяйства субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://centrenergosberrb.ru/obschaja-informatsija/12-doc/5-ob-energoseberezhenii-i-o-povyshenii-energeticheskoy-effektivnosti-i-o-vnesenii-izmenenij-v-otdelnyezakonodatelnye-akty-rossijskoj-federatsii.html>.

77. Основные фонды организаций Вологодской области [Текст]: стат. сборник / Вологдастат. – Вологда, 2012. – 61 с.

78. Официальный сайт аудиторской и консалтинговой компании РКФ: Финансирование модернизации ЖКХ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.mcd-pkf.com/publication/consulting/publ_29.html.

79. Официальный сайт Всероссийского центра изучения общественного мнения [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://wciom.ru>.

80. Официальный сайт Министерства регионального развития РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.minregion.ru>.

81. Официальный сайт ОАО «Корпорация развития Вологодской области» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.invest35.ru.

82. Официальный сайт реформы ЖКХ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.reformagkh.ru/state/stat?region=315#dynamic/315/3/0/0/1/16>.

83. Официальный сайт Фонда содействия реформирования ЖКХ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.reformagkh.ru/state/stat?region=315#dynamic/315/1/0/0/1/13>.

84. Повышение эффективности управления социально-экономическим развитием муниципальных образований [Текст]: отчет о НИР / Т.В. Ускова, Н.В. Ворошилов, А.Н. Чекавинский, С.А. Кожевников. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. – 181 с. – Инв. № 02201454078.

85. Потапова, К. Капремонт по-новому / К. Потапова // Эксперт Северо-Запад. – 2013. – № 50 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://expert.ru/northwest/2013/50/kapremont-po-novomu_1/.

86. Примин, О. Пути снижения потерь воды [Электронный ресурс] / О. Примин // Коммунальный комплекс России. – 2013. – № 4 (106). – Режим доступа: <http://www.gkhprofi.ru/news.php?id=748>.

87. Проект Федерального закона № 623780-5 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 25.05.2012).

88. Пронина, Л.И. Совершенствование системы тарифного и нормативного регулирования ЖКХ / Л.И. Пронина // Журнал руководителя и главного бухгалтера. – 2011. – № 4. – Ч. 1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mcfr.ru/journals/13/805/43416/43430/>.

89. Районы и города Вологодской области. Социально-экономические показатели. 2000-2010 [Текст]: стат. сборник. – Вологда, 2012. – 348 с.

90. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2012 [Текст]: стат. сб. / Росстат. – М., 2012. – 990 с.

91. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2013 [Текст]: стат. сб. / Росстат. – М., 2013. – 990 с.

92. Романов, В. 400 тысяч вологжан почувствуют отдачу от модернизации котельных [Текст] / В. Романов // Красный Север. – 2012. – № 196 (26 976). – 17 октября. – С. 6.

93. Российский статистический ежегодник. – 2012. – С. 167.

94. Рохчин, В.Е. Социально-экономическое развитие муниципального образования. Методология разработки концепции и механизм ее реализации. [Текст] / В.Е. Рохчин, А.И. Филиппов. – СПб., 1996. – 117 с.

95. Ряховская, А.Н. Антикризисное управление жилищно-коммунальным хозяйством муниципальных образований [Текст]: дис. ... докт. экон. наук, 08.00.05 / А.Н. Ряховская. – М., 2002. – 345 с.

96. Ряховская, А.Н. Совершенствование действующей системы финансирования ЖКХ [Текст] / А.Н. Ряховская, О.Г. Крюкова, Е.В. Арсенова // Эффективное антикризисное управление. – 2010. – № 3. – С. 74-79.

97. Ряховская, А.Н. Особенности ЖКХ и их влияние на процессы финансирования [Текст] / А. Н. Ряховская // Эффективное антикризисное управление. – 2010. – № 3. – С. 48-57.
98. Ряховская, А.Н. Рыночные методы управления ЖКХ (вопросы антикризисного управления) [Текст]: учебное пособие / А.Н. Ряховская, Ф.Г. Таги-Заде. – М.: ФГНУ Российский научный центр государственного и муниципального управления, 2004. – 300 с.
99. Сазонов, В.Е. Государственно-частное партнёрство: гражданско-правовые, административно-правовые и финансово-правовые аспекты [Текст]: монография / В.Е. Сазонов. – М.: Российский университет дружбы народов, 2012. – 492 с.
100. Сафаров, С.М. Совершенствование управления развитием региональных подсистем жилищно-коммунального хозяйства: методический аспект [Текст]: автореф. дис. ... канд. экон. наук, 08.00.05 / С.М. Сафаров. – Иваново, 2009. – 24 с.
101. Сводный доклад Вологодской области о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов по итогам 2011 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://vologda-oblast.ru/ru/documents/database>.
102. Сводный доклад Вологодской области о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов по итогам 2009 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://vologda-oblast.ru/ru/documents/database>.
103. Сиваев, С.Б. Государственная поддержка жилищного строительства и развития коммунальной инфраструктуры [Текст]: учеб. пособие / С.Б. Сиваев, Э.К. Трутнев, В.Ю. Прокофьев. – М.: Дело, 2009. – 264 с.
104. Сиваев, С.Б. Частный бизнес в коммунальном секторе: практика развития [Текст] / С.Б. Сиваев. – М.: Ин-т экономики города, 2011. – 12 с.
105. Синявский, Р.Е. Перспективы реализации ГЧП-проектов по модернизации системы газоснабжения ЖКХ Калужской области [Текст] / Р.Е. Синявский // Российское предпринимательство. – 2011. – № 8. – Вып. 2 (190). – С. 170-174.
106. Система водоснабжения и канализации во Франции [Текст] // Коммунальный комплекс России. – 2010. – № 3. – С. 12-17.
107. Совместное заседание Госсовета и Комиссии по мониторингу достижения целевых показателей развития страны. 23.12.2013 г., Москва. Кремль [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravorf.org/index.php/news/1013-o-sovmestnom-zasedanii-gossoveta-i-komissii-po-monitoringu-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-rossii>.
108. Соловьева, Л.Д. Разработка производственных и инвестиционных программ организаций коммунального комплекса – производителей товаров и услуг в сфере теплоснабжения / Л.Д. Соловьева // Новости теплоснабжения. – № 11 (99). – 2008 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.rosteplo.ru/Tech_stat/stat_shablon.php?id=2623.
109. Социальное положение и уровень жизни населения России. 2012 [Текст]: стат. сборник / Росстат. – М., 2012. – 319 с.

110. Статистический ежегодник Вологодской области [Текст] / Вологда-стат. – Вологда, 2012. – 396 с.

111. Стратегическое управление: регион, город, предприятие [Текст] / под ред. Д.С. Львова, А.Г. Гранберга, А.П. Егоршина; ООИ РАН, НИМБ. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2004. – 605 с.

112. Стратегия реформирования жилищно-коммунального хозяйства Вологодской области до 2020 года [Электронный ресурс]: принята Постановлением Правительства Вологодской области от 3 октября 2011 г. № 1264 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

113. Сфера услуг Вологодской области [Текст]: стат. сборник. – Вологда, 2012. – 85 с.

114. Таслунов, А.Н. Актуальные вопросы устойчивого развития жилищно-коммунального хозяйства (на примере г. Вологды) [Текст] / А.Н. Таслунов // Проблемы развития территории. – 2012. – № 3 (59). – С. 33-38.

115. Татаркин, А.И. Партнёрство власти и бизнеса в реализации стратегий развития территорий [Текст] / А.И. Татаркин, Д.А. Татаркин, Е.Н. Сидорова // Экономика региона. – 2008. – № 4. – С. 18-30.

116. Тимчук, О.Г. Основные направления развития ЖКХ в РФ [Текст] / О.Г. Тимчук // Актуальные вопросы экономики и управления: материалы междунар. науч. конф. (г. Москва, апрель 2011 г.). Т. II. — М.: РИОР, 2011. — С. 245-248.

117. Трачук, А.В. Методы стимулирования инвестиций в инфраструктурные проекты (на примере электроэнергетики) / А.В. Трачук // Проблемы современной экономики. – 2009. – № 4 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=2910>.

118. Ульянов, П.Н. Организационно-экономические аспекты реформирования системы жилищно-коммунального хозяйства муниципальных образований (на примере Калининградской области) [Текст]: автореф. дис. ... канд. экон. наук, 08.00.05 / П.Н. Ульянов. – Калининград, 2004. – 18 с.

119. Ускова, Т.В. Жилищно-коммунальное состояние муниципалитета: состояние, проблемы, тарифное регулирование [Текст]: препринт / Т.В. Ускова, А.С. Барабанов. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. – 88 с.

120. Ускова, Т.В. Мониторинг деятельности управляющих компаний г. Вологда [Текст]: информ.-аналит. записка / Т.В. Ускова, А.С. Барабанов, С.А. Кожевников. – Вологда, 2013. – 35 с.

121. Ускова, Т.В. Мониторинг условий проживания населения г. Вологда [Текст]: информ.-аналит. записка / Т.В. Ускова, С.А. Кожевников. – Вологда, 2013. – 109 с.

122. Ускова, Т.В. Мониторинг условий проживания населения г. Вологда [Текст]: информ.-аналит. записка / Т.В. Ускова, А.Н. Чекавинский, С.А. Кожевников. – Вологда, 2012. – 115 с.

123. Ускова, Т.В. Оценка потенциала и перспективы развития муниципальных образований Вологодской области [Текст] / Т.В. Ускова, Е.А. Гутникова, Н.В. Ворошилов. – Вологда, 2012. – 175 с.

124. Ускова, Т.В. Пути решения жилищной проблемы в регионе [Текст] / Т.В. Ускова, О.Н. Гордина // Проблемы развития территории. – 2010. – № 4 [50]. – С. 14-22.
125. Ускова, Т.В. Управления устойчивым развитием региона [Текст]: монография / Т.В. Ускова. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2009. – 355 с.
126. Федеральный закон от 04.06.2011 № 123-ФЗ (ред. от 25.06.2012) «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
127. Финансовые аспекты реформы ЖКХ: каталог статей и учебных пособий «JourClub» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.jourclub.ru/26/619/2/>.
128. Чернышов, Л.Н. Экономика городского хозяйства [Текст]: монография / Л.Н. Чернышов. – М., 1999. – 328 с.
129. Чувиллин, Д.В. Организационно-финансовый механизм поддержки модернизации систем коммунальной инфраструктуры [Текст] / Д.В. Чувиллин // Экономические науки. – 2011. – № 1 (74). – С. 161-164.
130. Ясин, Е.Г. Политическая экономия реформы ЖКХ [Текст] / Е.Г. Ясин. – М.: «Либеральная миссия», 2006. – 52 с.
131. A World Economic Forum Global Risk Report 2010 [Text]. – Geneva, 2010. – P. 18.
132. Damjanović, D. Public-Private Partnerships: Successes and Failures in Central and South Eastern Europe [Text] / D. Damjanović, T. Pavlović-Križanić, G. Péteri. – Budapest: Open Society Foundations, 2011. – 206 p.
133. Fussel, N. Public-private partnerships: understanding the challenge / N. Fussel, C. Beresford, R. Mellanby. – Vancouver: Columbia Institute, Centre for Civic Governance, 2009. – 120 p.
134. Housing and Communal Services Project [Electronic resource] / The World Bank. – Available at: <http://www.worldbank.org/projects/P079032/housing-communal-services-project?lang=ru&tab=overview>.
135. McKenzie, D PFI in the UK & PPP in Europe / TheCityUK, February 2012 [Electronic resource]. – Available at: <http://www.thecityuk.com/research/our-work/reports-list/?start=40>.
136. McKenzie, R. Strategies to improve value for money in financing public private partnerships [Electronic resource] // Public Infrastructure Bulletin. – 2008. – Vol. 1. – №7. – P. 5-16. – Available at: <http://epublications.bond.edu.au/pib/vol1/iss7/2/>
137. Uskova, T. Public-private partnership as a mechanism of economic modernization [Text] / T. Uskova // Vykonnst' pobniki. – 2012. – № 2 – P. 107-113.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
ГЛАВА 1. МЕСТО И РОЛЬ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА В ЭКОНОМИКЕ РЕГИОНА	
1.1. Жилищно-коммунальное хозяйство региона: структура, отраслевые особенности и основные проблемы функционирования на современном этапе.....	6
1.2. Сущность и особенности управления жилищно-коммунальным хозяйством региона в условиях рыночной экономики	15
1.3. Зарубежный и отечественный опыт управления ЖКХ региона.....	26
ГЛАВА 2. СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ	
2.1. Анализ состояния и тенденций развития жилищно-коммунального хозяйства региона	43
2.2. Особенности и проблемы функционирования управляющих компаний в сфере ЖКХ	52
2.3. Институциональные и экономические проблемы управления ЖКХ региона	68
ГЛАВА 3. СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ЗАДАЧИ РАЗВИТИЯ ЖИЛИЩНО- КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА РЕГИОНА	
3.1. Развитие механизмов саморегулирования в жилищной сфере	88
3.2. Государственная поддержка модернизации коммунальной инфраструктуры	101
3.3. Совершенствование тарифного регулирования в отрасли.....	115
Заключение	125
Литература	128

Научное издание

ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Кожевников Сергей Александрович

**ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО РЕГИОНА:
СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ**

Редакционная подготовка
Оригинал-макет
Корректор

И.А. Кукушкина
Г.С. Селякова
Л.А. Шемякина

Подписано в печать 29.05.2015.
Формат 70×108/16. Печать цифровая.
Усл. печ. л. 12,3. Тираж 500 экз. Заказ № 162.

Институт социально-экономического развития
территорий РАН (ИСЭРТ РАН)

160014, г. Вологда, ул. Горького, 56а
Телефон: 59-78-03, e-mail: common@vscc.ac.ru

ISBN 978-5-93299-289-0



9 785932 992890