



А. Н. КИРИЛЛОВА

Доктор экономических наук, профессор, завкафедрой городского хозяйства МГУУ. Окончила

Волгоградский институт инженеров городского хозяйства. Более тридцати лет занимается научно-педагогической деятельностью. В сфере научных интересов А. Н. Кирилловой находятся проблемы реформирования жилищно-коммунального комплекса, стратегического направления социально-экономического развития регионов, модернизации и инновационного оснащения объектов жилищно-коммунальной инфраструктуры.

Лауреат премии правительства Российской Федерации в области образования. Академик Жилищно-коммунальной академии, Российской муниципальной академии, Российской академии естественных наук.

Автор более 10 монографий и более 100 научных статей и публикаций.

Kirilova_AN@mail.ru

Большое значение для эффективного функционирования инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса (ЖКК) имеют институциональные преобразования. В статье систематизированы рыночные условия и критерии функционирования инфраструктуры рынка ЖКУ (жилищно-коммунальных услуг) с учетом идентификации форм конкуренции к конкретным жилищным и коммунальным услугам. Представлена системная модель формирования рыночных институтов в сфере ЖКК. Предложены критерии для оценки уровня развития инфраструктуры сектора. Особое внимание уделено совершенствованию государственно-частного партнерства в ЖКК.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Реформирование ЖКК, механизм взаимодействия муниципального образования как собственника имущества и частного бизнеса, институциональные преобразования инфраструктуры ЖКК, модель формирования рыночных институтов в сфере ЖКК, государственно-частное партнерство, эффективное функционирование инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса.

Институциональная инфраструктура реформирования жилищно-коммунального комплекса

Современное состояние жилищно-коммунального комплекса России характеризуется сложностью процессов формирования рыночных отношений. Предприятия и организации функционируют в условиях, когда механизмы управления смещены с внутрикорпоративных процессов на межкорпоративные взаимодействия, эффективность деятельности компании в значительной степени определяется социально-экономической ситуацией в регионах, ценовой политикой на рынке жилищно-коммунальных услуг и особенностями организации взаимоотношений производителей, поставщиков и потребителей услуг.

Проблемы развития жилищно-коммунального комплекса (ЖКК) в современных рыночных условиях не теряют своей актуальности по причине сложности хозяйственно-экономических отношений, многомерности предоставления жилищно-коммунальных услуг, необходимости рационального использования коммунальных ресурсов, действия разнонаправленных механизмов как государственного, так и рыночного регулирования, высокого износа объектов и неустойчивого функционирования инфраструктуры, что требует дальнейшего формирования институциональной среды, способствующей устойчивости функционирования жилищно-коммунального комплекса [1].

Инфраструктура рынка жилищно-коммунальных услуг, отвечающая условиям развитой экономики, должна отличаться энергоэффективностью, адаптивностью к факторам

внешней среды, поддержанием рациональных межрегиональных пропорций при общественном характере производства и потребления услуг.

Важнейшее значение для эффективного функционирования инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса имеют институциональные преобразования, рассматриваемые на современном этапе в качестве исходного базового компонента инновационно-модернизационного типа, но четкого системного представления о составе рыночной инфраструктуры, особенностях и потенциале ее развития в полной мере не существует.

Возникающие вопросы связаны с необходимостью формирования методологии управления модернизацией и инновационными нововведениями, устраняющими накопление устаревших технологий и инженерного оборудования,

Рис. 1. Модель взаимодействия инфраструктуры рынка жилищно-коммунальных услуг

повышающими эффективность производства услуг, рост капиталоемкости и снижение удельных издержек, обеспечивающей воспроизводство инфраструктурно-пространственной среды жизнедеятельности.

Переход от плановой экономики к рыночной системе хозяйствования в жилищно-коммунальном комплексе преобразовался в концепцию комплекса рационального баланса действующих административных систем государственного управления и гибких рыночных бизнес-систем, исходя из природы воспроизводства функционирующего в этой сфере капитала и социальной значимости предоставляемых услуг.

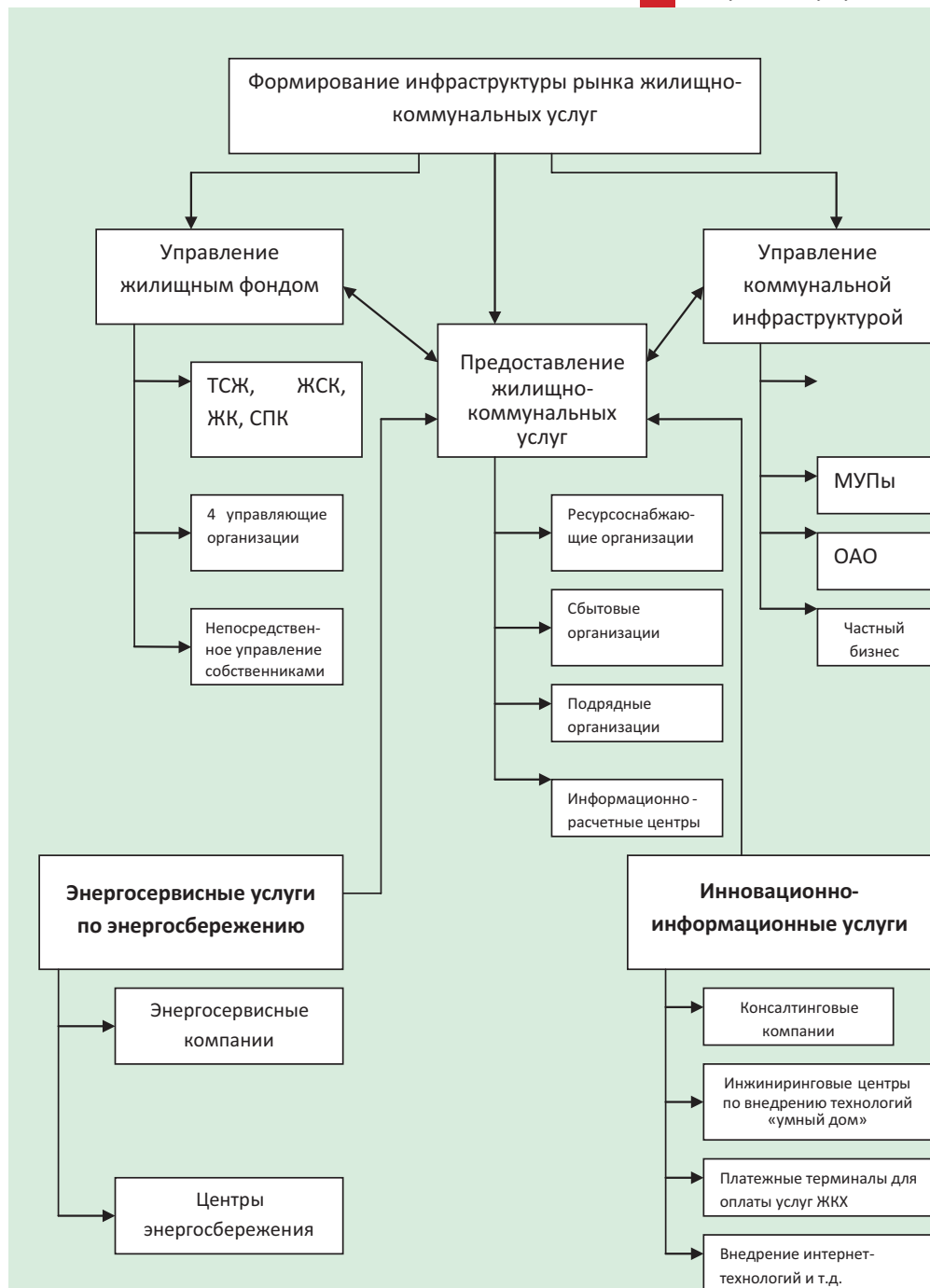
В процессе реформирования экономической системы сформировался «запаздывающий» тип развития жилищно-коммунального комплекса, характерный для социально обслуживающих секторов экономики. До настоящего времени в сфере ЖКК существует проблема согласования темпов реформы и масштаба реформенных преобразований на макро- и микроуровне, что с позиции интересов общества имеет различные оценки. Существующий дисбаланс между направленностью реформы ЖКК и необходимостью преодоления кризиса накопленных проблем, связанных с высоким физическим износом основных фондов, наличием регионально-внутриотраслевых диспропорций, низким качеством предоставляемых услуг, дефицитом финансирования и т.д., требует нацеленности в процессе реформы не только на осуществление структурных преобразований в организации и управлении, создание механизмов и условий для поддержания потенциала ЖКК, но и обеспечение его развития на новой инновационно-технологической и технологической основе [3].

Весьма существенен недостаток средств, выделяемых на модернизационно-инновационные нужды предприятий ЖКК, которые не имеют собственного финансирования из-за низкой рентабельности.

В силу особенностей отрасли и условий формирования современных систем жизнеобеспечения территорий большинство предприятий ЖКК являются локальными монополия-

ми: сетевая поставка ресурсов ведет к тому, что в структуре затрат на эксплуатацию большую долю занимают постоянные издержки, имеет место наличие пространственных характеристик жилищно-коммунальных услуг и технологическая привязка потребителя к производителю, а также отсутствие экономического воздействия потребителя на производителя услуг.

Реформирование ЖКК представляет собой комплекс программ, включающих совершенствование



структуры управления, обеспечение финансовой стабилизации, формирование рыночных механизмов, государственную поддержку модернизации ЖКК с привлечением инвестиций и меры социальной защиты населения при оплате услуг ЖКК.

Развитие рыночного механизма в жилищно-коммунальном комплексе осуществляется по следующим направлениям: формирование инфраструктуры рынка жилищно-коммунальных услуг, развитие конкурентной среды и саморегулирования в жилищной сфере, совершенствование тарифного регулирования и обеспечение государственно-общественно-частного партнерства.

В условиях институциональных преобразований, связанных со структурированием участников инфраструктуры и механизмами их взаимодействия в условиях инновационно-технологического развития, необходим дополнительный перечень услуг, повышающих их конкурентоспособность и эффективность жилищно-коммунального обслуживания: энергосервисные услуги по ресурсосбережению и инновационно-информационные услуги (рис. 1). При этом требуется разработка правил функционирования рынка услуг энергосервиса и инноваций и правил их предоставления, в которых целесообразно установить порядок калькулирования стоимости услуг, условия участия энергосервисных и инновационно-инжиниринговых компаний в конкурсах, предусмотреть включение этих услуг в состав жилищно-коммунальных услуг и т. д.

Анализ эффективности деятельности унитарных предприятий в инфраструктуре рынка жилищно-коммунальных услуг показал, что существующая система управления предприятиями требует кардинального реформирования и не соответствует возможностям собственника по управлению и контролю за их деятельностью, не отработаны критерии необходимости их функционирования, отсутствие стратегии в управлении имущественным комплексом предприятия приводит к нерациональным издержкам и недополучению доходов в бюджеты всех уровней, имеет место неэффективный финансовый менеджмент и низкий уровень квалификации персонала и т. д.

Поэтому важнейшим институциональным преобразованием в инфраструктуре рынка жилищно-коммунальных услуг является задача реорганизации или ликвидации унитарных предприятий и создания эффективных рыночных механизмов управления коммунальным комплексом и жилищным фондом путем акционирования и приватизации.

Это накладывает свои особенности на условия соответствующих договоров, определяющих права и обязанности сторон по управлению объ-

ектами жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры.

Механизм взаимодействия муниципального образования как собственника имущества и частного бизнеса при управлении и эксплуатации объектов коммунальной инженерной инфраструктуры базируется на договорных отношениях, по которым осуществляется передача прав по управлению, в форме договоров управления, договоров доверительного управления, аренды зданий и сооружений, концессионных соглашений.

При этом важными являются риски, связанные с уровнем доходов и колебаниями в объемах спроса, связанные с переходом от оплаты по нормативам потребления к расчетам на основе фактического потребления коммунальных ресурсов. Эти риски требуют оптимального распределения рисков между участниками рынка жилищно-коммунальных услуг в заключаемых ими договорах [2].

За последние десять лет произошли значительные институциональные изменения во взаимодействии бизнес-структур в жилищном и коммунальном секторах экономики. В первую очередь следует выделить систему законодательных документов на федеральном уровне, определяющих переход на рыночные механизмы, привлечение частных инвестиций и договорные отношения производителей, исполнителей и потребителей услуг: Закон «Об основах тарифного регулирования организаций коммунального комплекса» (2004 г.), Жилищный кодекс РФ (2004 г.), Закон «О концессионных соглашениях» (2005 г.), Закон «О внесении изменений в Жилищный кодекс РФ» (2010 г.), Закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Реализация данных институциональных факторов положила начало формированию новых тенденций привлечения российского бизнеса к заключению долгосрочных договоров аренды муниципальных коммунальных инфраструктур с инвестиционными обязательствами и дальнейшей отработкой концессионных соглашений.

В сфере управления жилищной инфраструктурой к настоящему времени в целом сформировалась объектно-сетевая система управления многоквартирными жилыми домами, в которых собственники помещений принимают решение о выборе способа управления общим имуществом, необходимом объеме работ по содержанию и ремонту, выборе управляющей профессиональной организации.

В коммунальной инфраструктуре наряду с бизнесом российского национального масштаба (РКС и т. д.) стали создаваться региональные частные компании, участвующие в конкурсах на управление муниципальным имуществом.

Важнейшим механизмом являются программно-целевое управление с ориентацией на приоритетные направления в сфере ЖКХ. В разработанной концепции федеральной «Комплексной программы реформирования и модернизации на период 2010 – 2020 гг.» закладываются принципы привлечения кредитно-залогового капитала в модернизацию жилищно-коммунальной инфраструктуры.

Влияние федерального центра на действенность региональной и муниципальной политики в сфере ЖКХ принадлежит созданию госкорпораций «Фонд содействия реформированию ЖКХ» и «Центр по модернизации коммунальной инфраструктуры ВЭБ».

Заметное влияние в продвижении институциональных преобразований в сфере ЖКХ и их адаптации к конкретным условиям регионов и муниципальных образований оказали общественные организации – ассоциации, союзы потребителей услуг, производителей услуг, сформированные не только по отраслевому, но и по территориальному принципу. Введение института саморегулирования в ЖКХ, в соответствии с Законом РФ «О саморегулируемых организациях», определяется необходимостью формирования эффективной коммуникации в системе власть – бизнес – потребитель, проведением глубоких кардинальных преобразований, способствующих появлению большого количества управляющих организаций, ресурсоснабжающих и сбытовых предприятий, готовых предложить свой потенциал для решения отраслевых задач на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, управленческом самоопределении рыночных структур, выраженном в готовности участия в регулировании как собственных технологических процессов в форме разработки технологических регламентов и стандартов, так и деятельности на рынке данных услуг в форме единых правил деятельности на рынке и создания механизмов дополнительной ответственности по выполнению обязательств перед потребителями услуг. Переход к саморегулированию направлен на повышение эффективности механизмов интеграции государственного регулирования и рыночных саморегулирующих принципов деятельности субъектов. С позиции системного подхода на основе декомпозиции целей, функций и задач развития инфраструктуры рынка ЖКУ крупного города предложен интегральный показатель оценки развития рынка ЖКУ.

Современная российская институциональная инфраструктура жилищно-коммунального комплекса рассматривается как совокупность

структур институционального, производственно-хозяйственного, управленческого и общественного типа, действующих в условиях организационно-экономического, финансового, инновационно-технического и технологического взаимодействия предприятий и организаций с целью предоставления жилищно-коммунальных услуг для удовлетворения потребностей и интересов субъектов рынка жилищно-коммунальных услуг.

С учетом формирования институциональных факторов с позиции системного подхода проведена декомпозиция целей, функций и задач, представленная на рис. 2.

Уровень развития инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса U_{pu} как интегрального показателя предлагается характеризовать следующим соотношением:

$$U_{pu} = \frac{V_{жску}}{ВРП} + \frac{4_{жжкк}}{4_p} + \frac{I_{жжкк}}{I_{общ}} + \frac{C_{жжкк}}{C_{общ}} + \frac{П_{жжкк}}{Д_n} + \frac{У_{оп}}{Н_{оп}}$$

где: $V_{жску}$ – объем предоставления жилищно-коммунальных услуг;

$ВРП$ – валовой региональный продукт;

$4_{жжкк}$ – численность занятых в сфере ЖКХ региона;

4_p – общая численность работающих в регионе;

$I_{жжкк}$ – объем инвестиций в сфере ЖКХ;

$I_{общ}$ – объем инвестиций в основной капитал в регионе;

$C_{жжкк}$ – стоимость основных фондов в ЖКХ;

$C_{общ}$ – стоимость основных фондов в регионе;

$П_{жжкк}$ – платежи населения за услуги ЖКХ;

$Д_n$ – средний доход населения в регионе;

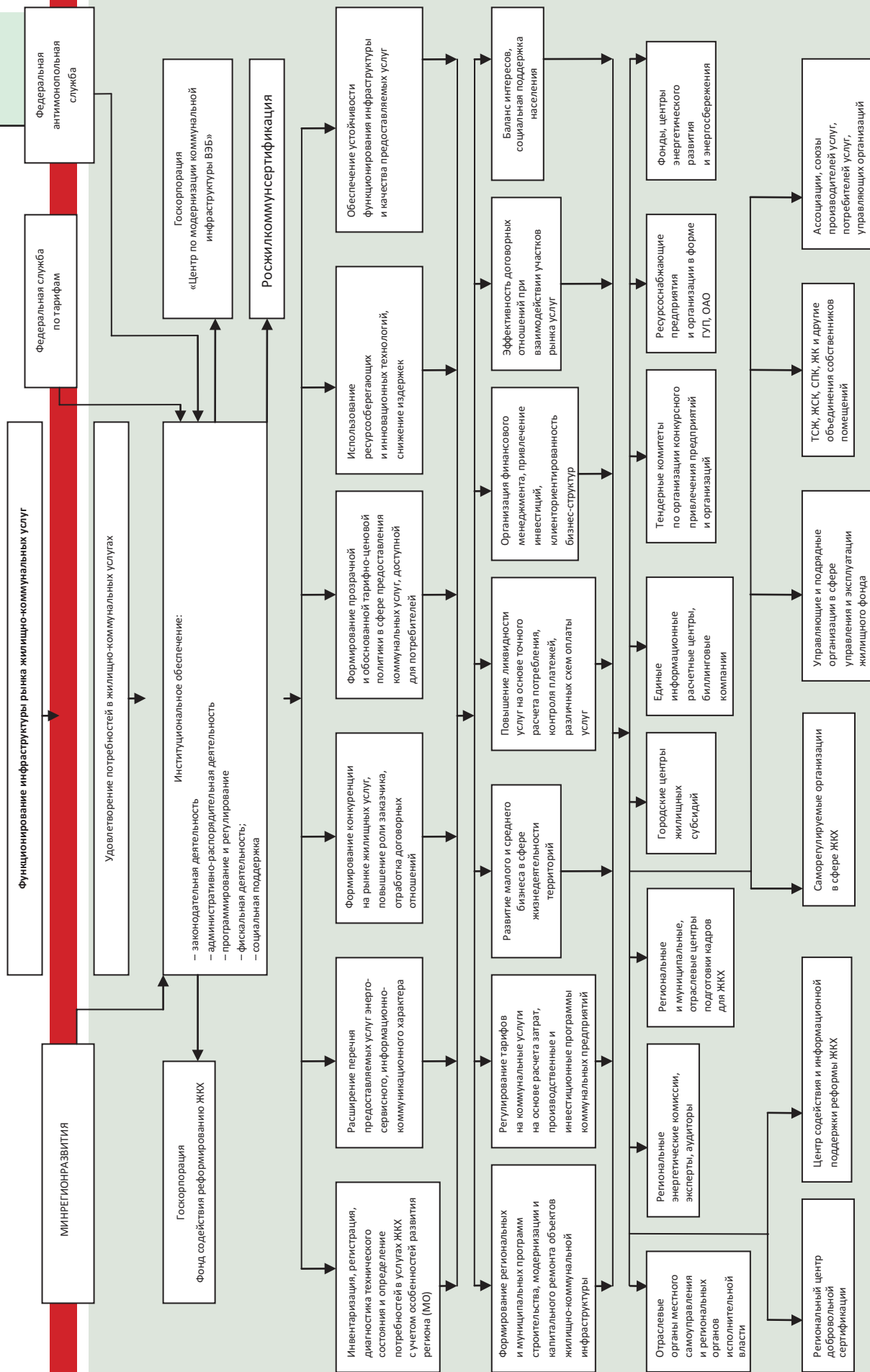
$У_{оп}$ – объем собираемых платежей населения за услуги ЖКХ;

$Н_{оп}$ – объем начисленных платежей за услуги ЖКХ.

Исследование динамики трансформации инфраструктуры рынка ЖКУ показывает, что предприятия и организации, созданные в системе централизованного управления, в настоящее время, как правило, находятся в состоянии выживания (сети выживания), вновь созданные частные компании и, в целом, малый бизнес формируют новые предпринимательские сети, ориентированные на прибыль и упрочение на рынке.

Анализ уровня взаимодействия предприятий и организаций на рынке ЖКУ свидетельствует о расширении взаимоотношений между ними. В условиях централизованного управления предприятия и организации в сфере ЖКХ подчиня-

Рис. 2
Структурно-объектная модель инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса



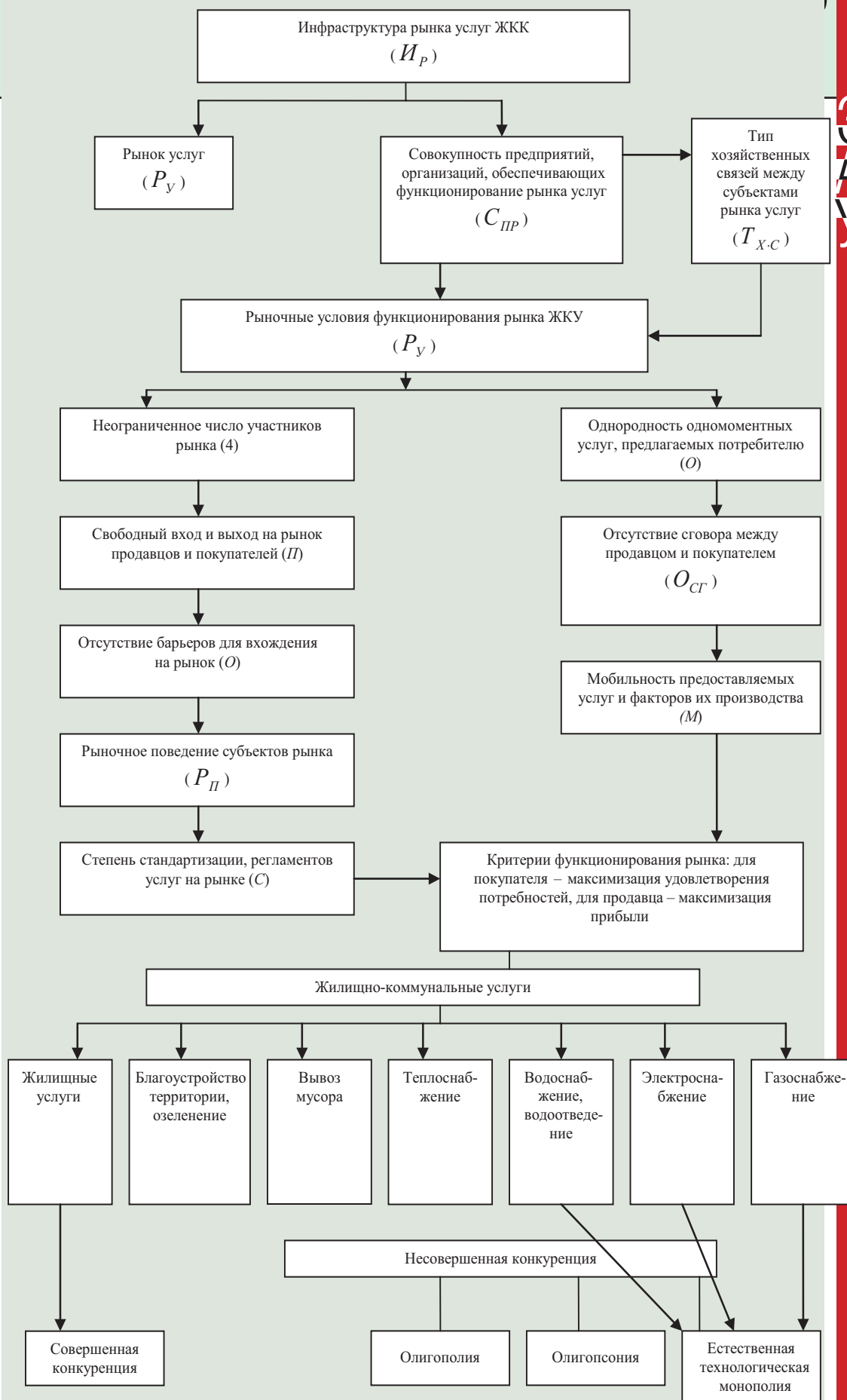
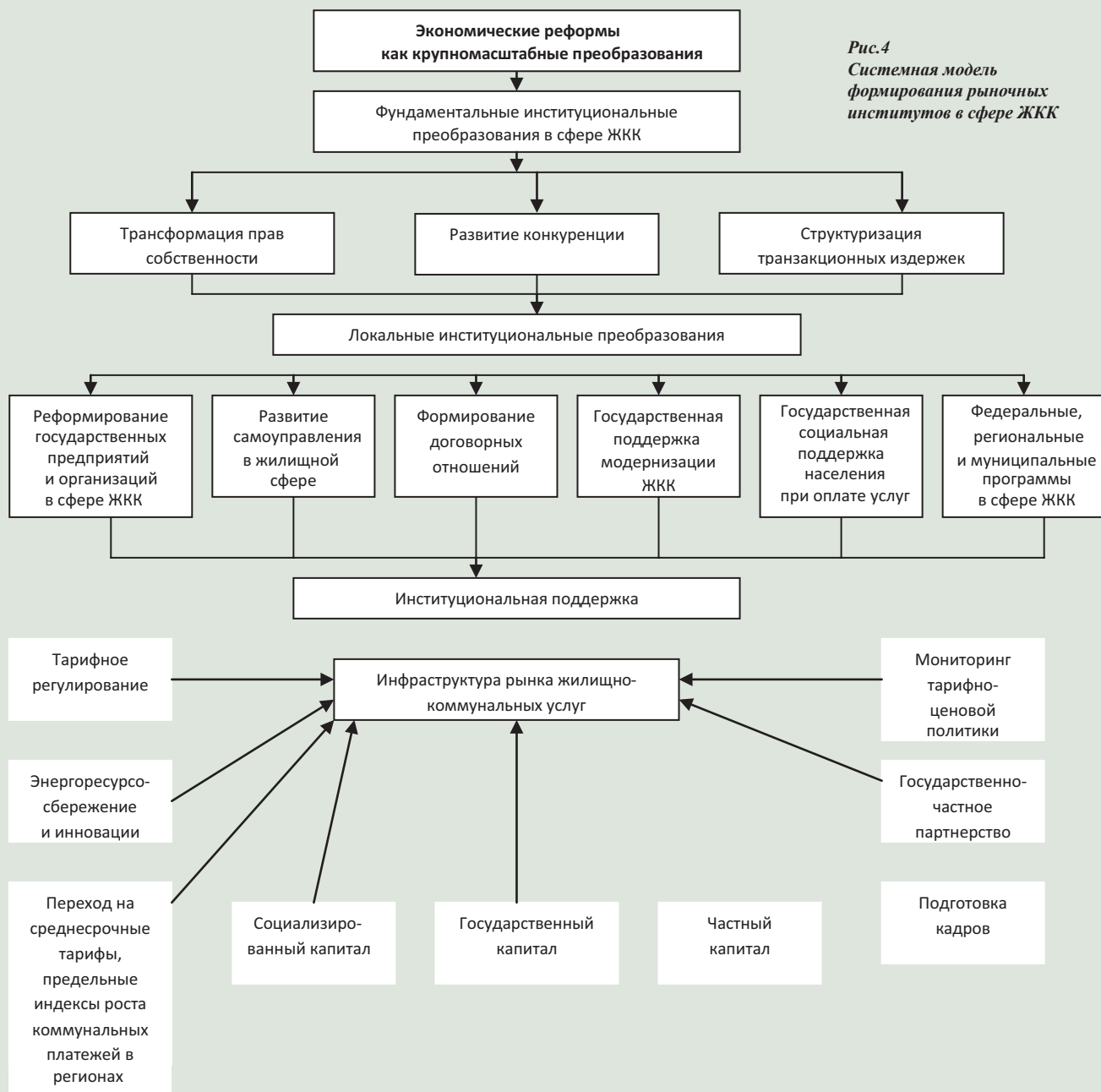


Рис. 3
Модельные
условия функ-
ционирования
рынка с учетом
идентификации
форм конкурен-
ции



*Рис.4
Системная модель формирования рыночных институтов в сфере ЖКК*

лись вышестоящим ведомствам, и их взаимодействие осуществлялось, как правило, по вертикали с одной-двумя структурами. На современном этапе доминируют у большинства предприятий и управляющих организаций в сфере управления многоквартирными домами и предоставления жилищно-коммунальных услуг взаимоотношения с партнерами-клиентами на уровне портфеля взаимоотношений, что указывает на эволюционное формирование объектной рыночно-сетевой инфраструктуры рынка жилищно-коммунальных услуг.

На рис.3 систематизированы рыночные условия и критерии функционирования инфраструктуры рынка ЖКУ с учетом идентификации форм конкуренции к конкретным жилищным и коммунальным услугам. Рыночная модельная система инфраструктуры рынка жилищно-коммунальных услуг PMC зависит от следующих основных компонентов:

$$PMC = f(I_p, P_y),$$

в свою очередь

$$I_p = f(P_y, C_{пр}, T_{х-с})$$

$$P_y = f(4, \Pi, O, P_{п}, C, O, O_{сг}, M)$$

С учетом характеристик I_p и I_y PMC может определяться следующей формулой:

$$PMC = f(P_y, C_{пр}, T_{х-с})(4, \Pi, O, P_{п}, C, O, O_{сг}, M)$$

Достижение интегрального показателя $I_{п}$ набора рыночных условий характеризует степень конкурентности рынка услуг ЖКК K_p . В этом случае: $PMC \rightarrow \max I_{п}$, тогда $PMC \in K_p$.

За почти 20-летний период (начиная с 1991 г.) можно констатировать, что основные цели институциональных преобразований в основном

достигнуты и созданы базовые положения по приватизации жилья, разгосударствлению и акционированию государственной и муниципальной собственности, тарифному регулированию, организации договорных отношений, системе социальной поддержки населения при оплате услуг ЖКК и капитальному ремонту жилищного фонда. Вместе с тем, слабо используются институты рыночных экономических отношений (кредитование капитального ремонта и энергосберегающих инновационных мероприятий, страхование объектов жилищно-коммунальной инфраструктуры, краткосрочное кредитование для исполнения обязательств управляющих жилищным фондом организаций по договорам с поставщиками коммунальных ресурсов). Требуется совершенствование института регулирования правовых и экономических отношений в инфраструктуре рынка жилищно-коммунальных услуг.

Важнейшим элементом преобразований в последнее десятилетие явились федеральные, региональные и муниципальные программы модернизации ЖКК, инженерной инфраструктуры, капитального ремонта жилищного фонда, развития государственно-частного партнерства и улучшения инвестиционного климата, стимулирования механизмов саморегулирования предприятий.

Наличие на современном периоде в институциональных основах инновационно сберегающей направленности создает предпосылки для повышения эффективности использования ресурсов.

Важным является определение институциональных функций, обеспечивающих функционирование социально-рыночных институтов в сфере ЖКК. Можно выделить следующие функции, обеспечивающие удовлетворение общественных, социальных потребностей: а) функция закрепления и воспроизводства общественных отношений; б) регулятивная функция, обеспечивающая регулирование взаимоотношений между экономическими субъектами; в) интеграционная функция, включающая в себя процессы взаимответственности субъектов под воздействием институционализированных норм, правил, санкций.

На основе исследования институциональных преобразований инфраструктуры ЖКК представлена системная модель формирования рыночных институтов в сфере ЖКК (рис. 4).

С целью активизации механизма государственно-частного партнерства (ГЧП), по нашему мнению, необходимо инициировать взаимодействие субъектов РФ и входящих в них, муниципальных образований по решению наиболее приоритетных задач по модернизации коммунальной инфраструктуры в увязке со стратегией развития

региона и с реализацией программ его территориального развития, определить потребность в модернизации и ориентировочные объемы финансирования, разработать инвестиционные проекты (недостаток которых сдерживает частных инвесторов), проведение конкурсов по выбору частного инвестора. Для повышения эффективности реализации проектов ГЧП необходимо принятие региональными и муниципальными органами власти актов по обеспечению их обязательств в рамках контрактов, определяющих полномочный орган, формы участия региона, муниципального образования в ГЧП, процедуры заключения контрактов и принятия долгосрочных обязательств. Вместе с тем, отсутствие федерального закона о ГЧП остается главным препятствием для развития государственно-частного партнерства. Необходимо улучшение институциональных основ ГЧП на основе формирования органов власти, в ведении которых находятся вопросы ГЧП, финансово-экономических институтов, обеспечивающих инвестирование и гарантирование частных инвестиций, независимых организаций по экспертизе проектов, консалтинг в наиболее тесной их взаимосвязи.

Механизмы финансово-экономического обеспечения развития инфраструктуры ЖКК должны базироваться на формировании дополнительных источников доходов местных бюджетов за счет введения и дифференциации налога на недвижимость различных потребительских качеств, стимулировании использования инновационных и ресурсосберегающих технологий на всех этапах воспроизводства и потребления коммунальных ресурсов, устранении административных барьеров, установлении технологических регламентов, правил и норм при проектировании и строительстве объектов инфраструктуры и их эксплуатации.

Список литературы:

1. Федеральный закон «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» от 29.12.2004 г. № 189-ФЗ (в ред. Федерального закона от 26.12.2005 г. № 184-ФЗ).
2. Ряховская А. Н., Таги-заде Ф. Г. Коммунальная деятельность – сфера общественных благ и естественной монополии. – М.: ИЭАУ, 2010.
3. Финансирование жилищно-коммунального комплекса: современные тенденции и перспективы. Монография/Е. В. Арсенова, А. Н. Кириллова, С. Е. Кован, О. Г. Крюкова, А. Н. Ряховская и др. – М.: Финакадемия, 2008. 192 с.