

Г.Г. Кузнецова

Кандидат экономических наук, доцент

Югорский государственный университет

Е.Ю.Федотовская

Кандидат экономических наук, доцент

С-Петербургский гуманитарный университет профсоюзов

**Основные направления развития публичного управления в
сфере предоставления услуг жилищно-коммунального хозяйства**

Аннотация

В статье рассматривается авторская позиция по проблемам публичного управления в сфере услуг жилищно-коммунального назначения в России и предлагаются пути их решения в соответствии с программой реформирования данной сферы, принятой на государственном уровне, и развития предпринимательской среды по ряду направлений предоставления услуг.

Ключевые слова

Публичное управление, жилищно-коммунальное хозяйство, жилищно-коммунальные услуги.

. G.G. Kuznetsova

E. Fedotovskaya

**The main directions of development of public administration in the
provision for housing and communal services**

Annotation

The article describes the author's position on issues of public administration in the sphere of housing and communal services destination in Russia, and suggests ways to address them in accordance with the reform program of this scope, adopted at the state level, and developing the business environment in several areas of service delivery.

Keywords

Public administration, housing and communal services, housing and utilities.

Публичное управление рынком жилищно-коммунальных услуг предполагает:

- обеспечение доступности услуги любому платежеспособному лицу на равных условиях;
- безопасность производства и потребления услуги;
- наличие высоких стандартов качества предоставления услуги.

Функции органов публичного управления, регулирующих сферу производства и предоставления жилищно-коммунальных услуг можно представить тремя группами:

- 1) функции, которые относятся к государственному регулированию;
- 2) функции контрольно-ревизионные;
- 3) функции прогнозно-оценочные.

В первую группу входит государственное регулирование цен и тарифов:

- на электрическую и тепловую энергию для потребителей в рамках единой энергосистемы;
- на услуги по передаче электроэнергии по сетям организаций, расположенных в автономном округе;
- на природный, сжиженный газ, твердое, печное топливо и керосин, реализуемых населению;
- на услуги систем водоснабжения и водоотведения;
- на услуги по утилизации ТБО.

Ко второй группе функций относятся:

- проведение проверок хозяйственной деятельности предприятий и организаций, для которых утверждаются цены и тарифы;

- формирование и ведение реестра энергоснабжающих организаций, расположенных на территории субъекта;
- контроль над экономической обоснованностью цен и тарифов;

К третьей группе функций относятся:

- систематический анализ процессов ценообразования в различных отраслях жилищно-хозяйственного комплекса и подготовка на этой основе предложений федеральным и окружным органам исполнительной и представительной власти по совершенствованию государственной ценовой политики;
- разработка прогнозов динамики цен и тарифов;
- мониторинг цен на продукцию и услуги ЖКХ.

Все перечисленные функции неразрывно связаны между собой и преследуют цель достижения максимальной объективности расчета цен и тарифов, их прозрачности, сбалансированности возможностей и потребностей поставщиков и потребителей товаров и услуг, экономии и пополнения бюджетов всех уровней, недопущения превышения регулируемых цен и тарифов и их самовольного установления.

Существенной особенностью в современной системе публичного управления отраслью является проявление негативных последствий монопольного положения предприятий – поставщиков и производителей услуг, выражающееся не только в необоснованном завышении цен и тарифов на них, но и в их неудовлетворительном качестве, надежности и экологической безопасности при отсутствии у потребителя возможности отказаться от данных видов услуг.

Монопольное положение предприятий отрасли приводит к недостаточно эффективному использованию имеющихся финансовых и материальных ресурсов, отсутствию оперативного реагирования на требования потребителей, слабой восприимчивости предприятий

жилищно-коммунального хозяйства к требованиям научно-технического прогресса, отсутствию личной заинтересованности работников в соблюдении показателей качества, надежности и экологической безопасности работ (услуг).

Основной причиной медленного развития предпринимательства, предполагающего конкуренцию на рынке услуг жилищно-коммунального хозяйства, является большое влияние административных, а не экономических рычагов воздействия на предприятия, занимающиеся предоставлением жилищно-коммунальных услуг, в первую очередь со стороны местных администраций.

Одна из серьезных проблем в управлении современным ЖКХ заключается в том, что большинство основных фондов в жилищно-коммунальной сфере являются муниципальной собственностью, то есть вопросы владения, распоряжения и пользования ими находятся в ведении муниципальных органов власти.

Жилищное законодательство и вопросы социальной поддержки населения находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Такая ситуация приводит к большому нормативно-правовому "разнообразию" в регионах. Эти различия заключаются и в условиях финансирования отрасли, в подходах к вопросам собственности на объекты жилищно-коммунального хозяйства, в социальной, тарифной политике в этой сфере. Кроме того, климатические особенности в регионах приводят к различию в сезонности предоставления коммунальных услуг, в частности отопления, к использованию различных технологий их предоставления, и, в конечном счете – к объективно разной стоимости жилищно-коммунальных услуг.

Как показывает анализ, проведенный нами в рамках изучения проблем публичного управления ЖКХ, в настоящее время:

- преобладающей хозяйственной структурой в сфере жилищно-коммунального хозяйства остаются многоотраслевые предприятия;

- основная деятельность по реструктуризации предприятий этого сектора экономики связана с приведением их организационной структуры в соответствие с требованиями Гражданского кодекса Российской Федерации и экономической целесообразностью их функционирования;
- наиболее распространенная организационно-правовая форма создаваемых муниципалитетами хозяйствующих субъектов в жилищно-коммунальном хозяйстве – муниципальные унитарные предприятия.

В муниципальных образованиях Российской Федерации насчитывается более 14 тыс. унитарных предприятий, основная деятельность которых не всегда отвечает интересам учредителей [1]. В число действующих унитарных предприятий входят и те, которые подлежат приватизации в соответствии с местными программами, но не приватизированные по ряду причин.

Отсутствие понятных инвесторам правил хозяйствования при наличии естественных локальных монополистов в сфере производства тепловой и электрической энергии, водоснабжения и водоотведения, сдерживает развитие предпринимательской среды, доступ на потенциально конкурентные рынки оказания жилищных услуг, в частности управления жилищным фондом, делает эту сферу инвестиционно непривлекательной.

По нашему мнению, основной недостаток принятых программ в том, что не отражалась главная задача развития предпринимательской среды, не соблюдался баланс интересов всех субъектов публичного управления жилищно-коммунальным хозяйством: государства, органа местного самоуправления, предприятий и организаций ЖКХ, собственников жилищного фонда любой организационно-правовой формы, населения и других потребителей жилищно-коммунальных услуг. Кроме того, в программах зачастую отсутствовали предложения по повышению эффективности реформы за счет кардинальной перестройки системы публичного управления ЖКХ городов и населенных пунктов, без чего реализация отдельных, пусть даже самых эффективных, но локальных

мероприятий не может обеспечить успеха реформы.

Основным приоритетным направлением развития публичного управления предприятиями отрасли является развитие предпринимательской среды, предполагающей: усиление рыночных отношений, постепенную замену монопольного положения предприятий ЖКХ на конкурентные отношения, курс на общую либерализацию экономики, ведущий к изменению роли государства в управлении ЖКХ, сферы государственного регулирования естественных монополий и предоставления потребителям услуг ЖКХ права свободного выбора поставщиков, причем с возложением на последних всех инвестиционных рисков.

Общая стратегия решения этих задач, по нашему мнению, заключается в переходе от закрытого, монопольного рынка к открытому, конкурентному рынку в сфере предоставления услуг жилищно-коммунального хозяйства. При этом обеспечение свободной конкуренции между производителями и продавцами рассматривается в качестве базового условия для осуществления важнейших целей публичного управления, в части развития предпринимательства в сфере предоставления услуг ЖКХ, среди которых:

- повышение экономической эффективности деятельности предприятий отрасли и их ответственности за снижение расходов на производство услуги, не снижающей качество обслуживания потребителей;
- оптимизация тарифов на услуги ЖКХ, при сохранении социальной защищенности населения;
- привлечение широкого круга инвесторов для сооружения новых и технического перевооружения действующих предприятий сферы ЖКХ.

На предприятиях ЖКХ конкуренция, как фактор повышения их эффективности, должна действовать, прежде всего, в сфере создания новых мощностей у производителей услуг с использованием

прогрессивных технологий.

Необходимым условием обеспечения эффективной конкуренции являются производственные мощности предприятий, а также соответствующая им пропускная способность. Причем интенсивность конкуренции повышается с ростом количества производителей (поставщиков) услуг на данном рынке. Увеличения числа конкурирующих участников рынка можно достигнуть путем дезинтеграции и разделения крупных компаний-монополистов, создания независимых (функциональных) компаний в сферах создания, транспортировки, распределения и сбыта услуг, и, кроме того, за счет привлечения на рынок новых, независимых производителей.

Мировой опыт показывает, что сценарии развития публичного управления, в части формирования предпринимательской среды, предполагающей внедрение конкуренции и проведение приватизации в ЖКХ, специфичны для каждой страны и могут осуществляться по следующим схемам:

- продажа целиком или отдельными долями бизнеса, участвующего в предоставлении услуг ЖКХ;
- продажа отдельных активов в виде акций при приватизации предприятий, функционирующих на рынке услуг ЖКХ;
- привлечение частного капитала для улучшения финансового положения, владельцем которого является государство;
- привлечение частного капитала на условиях: строительство - владение - эксплуатация - передача. Это означает, что предприятие остается в собственности компании, построившей его, до полного возмещения вложенного капитала и нормы прибыли на него, а после этого передается в собственность государства.

Как известно, функционирование предпринимательской среды обеспечивается, прежде всего, механизмом рыночного ценообразования в сфере производства и продажи услуги. Создание такого механизма

требует, во-первых, выделения функции производства услуги в самостоятельный вид бизнеса и, во-вторых, дерегулирования тарифов и инвестиционной деятельности производителей услуг. Цена производства (тариф) должна устанавливаться только на основе баланса спроса и предложения на рынке. Такой подход стимулирует снижение расходов производства и привлечение инвестиций в ЖКХ. При этом инвестиционный риск целиком ложится на производителя, но и вся прибыль «достается» ему (она ограничивается только ценой конкурентного рынка, а не решениями регулирующих органов).

В данном случае конкурентоспособность предприятия на рынке будет определяться тремя основными факторами:

- стоимостью услуги по отношению к аналогичному показателю у конкурентов;
- качеством обслуживания клиентов;
- ассортиментом и условиями предоставления потребителям дополнительных услуг.

Для развития предпринимательства и открытия рынков услуг ЖКХ исполнительным органам власти, необходимо выполнение следующих действий:

- осуществить приватизацию объектов (если таковая необходима);
- отделить потенциально конкурентные сферы деятельности от сфер деятельности естественных монополий;
- предоставить всем производителям свободный доступ к сети оптового рынка;
- вывести крупных потребителей услуг на оптовый рынок;
- ввести конкурентное ценообразование на оптовом рынке;
- отделить сбыт от распределения услуг и организовать конкуренцию на розничном (потребительском) рынке;

– разработать иную систему управления процессами развития предпринимательства, сосредоточив основные усилия на контроле и мотивации участников предпринимательских отношений;

– разработать новую организационную структуру управления предприятиями ЖХК, объединив их в региональный холдинг.

Реализация данных действий может проводиться в один или несколько этапов: отделение производства услуги от передачи, и сбыта; отделение сбыта от передачи (распределения). При этом происходит разделение собственности, и в каждой сфере деятельности создаются независимые организации – функциональные предприятия (возможно по видам предоставляемых услуг).

Список литературы:

1. Леонтьев Г. Реформа жилищно-коммунального хозяйства: государство должно вернуться в отрасль // Муниципальная власть. - 2007. - N 1. - С.83-84.

2. Медведева Л.Н. Моделирование эффективного распределения инвестиционных потоков среднего города // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. - 2009. - N 5. - С.73-77.

3. Никонова Я.И. Организация стратегического планирования устойчивого развития крупных городов: Теоретические и методологические аспекты / Никонова Я.И., Каркавин М.В., Димакова Е.С. - Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2008. - 233с.

Кузнецова Галина Григорьевна, кандидат экономических наук, доцент. Тел. 89219888350; e-mail :galinacom86@mail.ru

Федотовская Елена Юрьевна, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и управления. Тел. 89111723750. e-mail – ekonom78@yandex.ru