

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

УДК 628

*Е.Е. Ермолаев, Е.А. Склярова**

РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ КОММУНАЛЬНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ

В статье рассматривается система развития коммунального хозяйства и управление коммунальным комплексом. Оцениваются показатели эффективности коммунальных услуг. Исследуется государственное регулирование в целях достижения баланса интересов всех участников.

Ключевые слова: коммунальное хозяйство, коммунальная инфраструктура, обеспечение коммунальными услугами, тарифная политика, инвестиционные ресурсы, система управления.

Проводимая реформа коммунального хозяйства насчитывает более 20 лет, однако ожидаемые результаты пока не достигнуты, о чем свидетельствуют следующие факты: высокая степень износа основных фондов, большие потери коммунальных ресурсов при транспортировке, высокая аварийность на сетях, высокие затраты, неудовлетворительное финансовое положение и, как следствие, неэффективная работа предприятий коммунального комплекса.

Основопологающей причиной перечисленных недостатков является неэффективность существующей системы управления.

Жилищно-коммунальный комплекс как группа взаимосвязанных подотраслей выполняет работы и оказывает услуги единой природы.

Для достижения целей, поставленных Федеральной целевой программой «Комплексная программа модернизации и реформирования жилищно-коммунального хозяйства на 2010–2020 годы», – обеспечение к 2020 году собственников помещений многоквартирных домов всеми коммунальными услугами нормативного качества при доступной стоимости коммунальных услуг и обеспечении надежной и эффективной работы коммунальной инфраструктуры – должны быть решены следующие задачи [1]:

1. Обеспечение надежности и эффективности поставки коммунальных ресурсов за счет масштабной реконструкции и модернизации систем коммунальной инфраструктуры.

* © Ермолаев Е.Е., Склярова Е.А., 2015

Ермолаев Евгений Евгеньевич (sgasu_gh@mail.ru), *Склярова Елена Александровна* (genialno@bk.ru), кафедра экономики и управления в строительстве и жилищно-коммунальном хозяйстве, Самарский государственный архитектурно-строительный университет, 443001, Российская Федерация, г. Самара, ул. Молодогвардейская, 194.

2. Достижение к 2020 году уровня полного благоустройства (обеспеченности всеми видами коммунальных услуг) многоквартирных домов.

3. Обеспечение доступности для населения стоимости жилищно-коммунальных услуг.

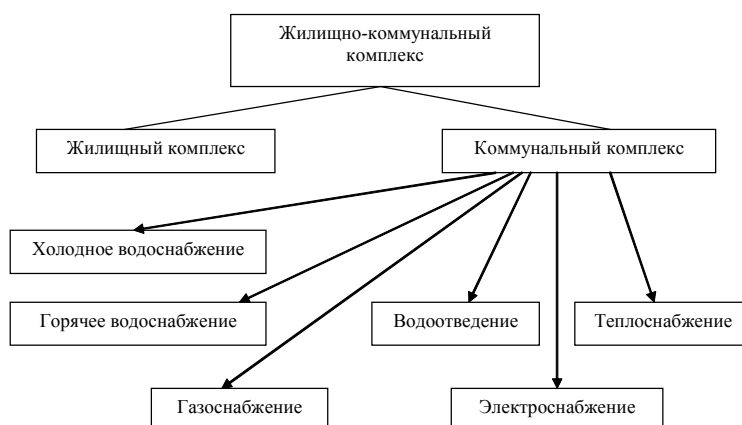


Рис. 1. Отраслевая структура жилищно-коммунального комплекса

Кроме того, программой предусматриваются различные показатели, характеризующие эффективность мероприятий в коммунальном хозяйстве. Так, для коммунального хозяйства установлены следующие показатели эффективности мероприятий по модернизации и реформированию коммунального хозяйства:

- объем потерь коммунальных ресурсов в централизованных системах ресурсоснабжения;
- количество аварий и инцидентов при выработке, транспортировке и распределении коммунальных ресурсов;
- количество валовых выбросов и сбросов вредных веществ в окружающую среду при выработке, транспортировке, распределении коммунальных ресурсов, а также сборе, захоронении и утилизации отходов их производства и потребления;
- доля потребляемых населением коммунальных ресурсов, расчет по которым ведется с использованием коммерческих приборов учета, в общем количестве коммунальных ресурсов, потребляемых населением;
- уровень перекрестного субсидирования потребителей коммунальных ресурсов;
- уровень обновления применяемых технологий, снижения нерациональных затрат на производство (предоставление) коммунальных услуг.

К числу специфических особенностей коммунального комплекса следует отнести индивидуальную организационную структуру коммунального комплекса каждого поселения, которая зависит от следующих факторов: географических, природно-климатических, технико-технологических, экономических и социальных, а также преимущественно местный характер его функционирования в границах определенной территории. Локальный характер коммунального комплекса обусловлен территориально ограниченной полезностью услуг. Данные особенности позволяют рассматривать коммунальный комплекс как территориальную систему.

Еще одной особенностью коммунального комплекса является его межотраслевой характер, который выражается, во-первых, в совокупности подотраслей, обеспечивающих население и организации коммунальными услугами.

И во-вторых – в функциях посредника между топливно-энергетическим комплексом, водопроводно-канализационным хозяйством и конечными потребителями коммунальных ресурсов. Таким образом, коммунальный комплекс как межотраслевая система включает в себя взаимоотношения нескольких отраслей экономики по поводу организации предоставления коммунальных услуг. Принципиальное значение имеет то обстоятельство, что основной обобщающей характеристикой указанных отраслей является производство услуг, необходимых для функционирования системы жизнеобеспечения территории.

Рассматривая коммунальный комплекс как объект управления, можно выделить следующую его особенность – направленность деятельности организаций коммунального комплекса на удовлетворение первоочередных потребностей населения.

В своем развитии управление коммунальным комплексом прошло несколько этапов: от командно-административного в советский период до формирующегося в настоящее время рыночно-ориентированного. Особенностью современного состояния российской экономики является ее трансформационный характер, т. е. одновременное сосуществование как элементов административного, так и рыночного хозяйствования.

Социальная значимость коммунального комплекса не позволяет в полной мере использовать механизмы и инструменты рыночного управления в данной отрасли экономики. Коммунальный комплекс представляет собой естественно-монопольный сектор с высокими барьерами входа, что определяет необходимость его регулирования.

Целью государственного регулирования является достижение баланса интересов потребителей товаров и услуг организаций коммунального комплекса и интересов указанных организаций, обеспечивающего доступность этих товаров и услуг для потребителей, а также эффективное функционирование на основе этого организаций коммунального комплекса [2].

Система государственного регулирования организаций коммунального комплекса включает в себя систему тарифного регулирования (ценообразования) на товары и услуги организаций коммунального комплекса, отраслевое регулирование, в том числе отраслевые инвестиционные программы развития, антимонопольное и техническое регулирование, бюджетную, налоговую и социальную политику государства [3].

Коммунальный комплекс представляет собой отрасль муниципальной экономики и важнейшую часть инфраструктуры жизнеобеспечения, определяющую комфортные условия жизнедеятельности человека. От качества и надежности предоставления коммунальных услуг зависит состояние здоровья, качество жизни, культуры, быта и образа жизни населения, во многом определяется социально-экономический потенциал муниципальных образований.

Следует отметить, что управление должно обеспечивать упорядоченность соответствующей системы, ее целостность, нормальное функционирование и развитие. Анализируя статистические данные, исследования ученых, можно сделать вывод об отсутствии вышеперечисленных признаков в коммунальном комплексе. Следовательно, затянувшаяся реформа и отсутствие ожидаемых результатов являются последствиями неэффективной системы управления.

В коммунальном комплексе выделим следующие элементы системы управленческих воздействий: техническая политика, политика энергосбережения и энергоэффективности, тарифная политика, кадровая политика. Рассмотрим проблематику каждого из перечисленных элементов и их влияние на несовершенство всей системы управления.

Основополагающая проблема управления коммунальным комплексом — это отсутствие системной стратегической *технической политики*, следствием чего является неудовлетворительное техническое состояние коммунального комплекса. С каждым годом это состояние только ухудшается.

В коммунальном комплексе Самарской области за 2010–2014 годы наблюдается значительное увеличение износа основных средств (см. таблицу). Особенно остро проблема стоит в отрасли водоотведения, где износ увеличился с 26,4 до 56 % в генерирующем производстве и с 30,3 до 39,2 % — в сетевом хозяйстве [6].

Таблица

Уровень износа основных фондов коммунального комплекса Самарской области

Коммунальный комплекс	Ед. изм.	Период				
		2010	2011	2012	2013	2014
Генерирующие производства						
Водоснабжение	%	31,00	34,60	33,90	34,40	36,40
Водоотведение	%	42,40	43,00	44,20	44,80	56,00
Теплоснабжение		31,8	28,89	29,13	35,90	38,40
Сетевое хозяйство						
Водоснабжение	%	34,50	36,10	38,60	37,70	39,20
Водоотведение	%	41,10	41,00	42,20	42,00	56,70
Тепловые сети	%	28,24	23,22	21,78	28,60	31,60

Одним из основных условий совершенствования системы управления коммунальным комплексом должна стать ориентация на реконструкцию, техническое перевооружение через обновление основных фондов. Это возможно только в том случае, если в отрасли будет создана единая техническая политика, направленная на повышение надежности и эффективности функционирования коммунального комплекса. Стоит отметить, что реконструкцию и техническое перевооружение провести за короткие сроки не представляется возможным по причине необходимости больших капиталовложений и огромного объема работ [4]. Следовательно, восстановление и обновление технического состояния коммунального комплекса должно осуществляться поэтапно и иметь стратегический характер.

Следующим приоритетным направлением совершенствования управления коммунальным комплексом является формирование *политики энергосбережения и энергоэффективности*.

Энергосберегающая политика государства реализуется через управленческие воздействия, направленные на процессы энергосбережения с целью эффективного использования энергетических ресурсов. На сегодняшний день основным направлением энергосбережения и роста энергоэффективности является: 1) применение современных энергосберегающих материалов и новых технологий при производстве и передаче коммунальных ресурсов; 2) работа с потребителями, которая заключается в оснащении их приборами учета и контроля расхода коммунальных ресурсов.

В настоящее время существует огромное количество всевозможных энергосберегающих технологий, однако повсеместного внедрения они не получили. Можно выделить следующие причины, препятствующие реализации политики энергосбережения:

- несовершенство нормативно-правовой базы;

- низкая заинтересованность всех участников процесса производства, предоставления и потребления коммунальных ресурсов в эффективном их использовании и энергосбережении;

- использование нормативов вместо осуществления расчетов по фактически потребленным ресурсам;
- высокий износ и неудовлетворительное состояние коммунальных сетей, приводящие к потере почти половины коммунальных ресурсов в процессе их транспортировки;
- слабое развитие механизмов привлечения инвестиций для внедрения энергоресурсосберегающих технологий;
- отсутствие механизма стимулирования и инвестирования инновационных процессов в коммунальном комплексе.

Эффективная энергоресурсосберегающая политика возможна только при обеспечении государственной поддержки процесса модернизации объектов коммунальной инфраструктуры через предоставление бюджетных средств, привлечение частных инвестиций и государственных гарантий по привлекаемым инвестициям, создании системы экономической мотивации энергосбережения и повышении эффективности деятельности предприятий комплекса.

Следующей немаловажной проблемой управления коммунальным комплексом является неэффективная *тарифная политика*. Наглядное подтверждение неэффективности существующих методов тарифной политики и тарифного регулирования представим посредством анализа данных о финансовом состоянии коммунальных организаций Самарской области [6].

Общая потребность коммунального комплекса в инвестиционных ресурсах в 2014 году составила 1 411 638,50 тыс. руб. Динамика общего объема необходимых инвестиционных ресурсов за 2010–2014 годы представлена на рис. 2.

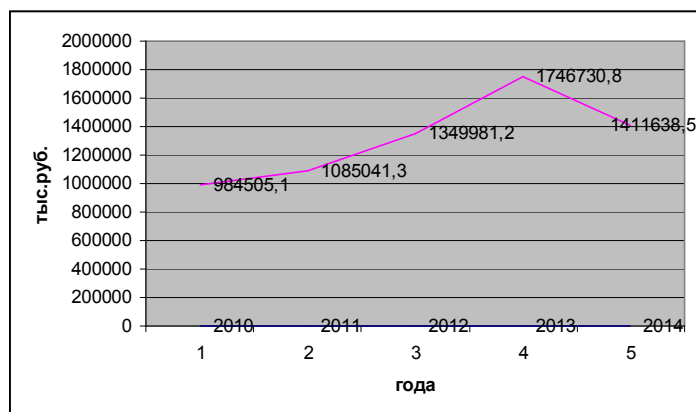


Рис. 2. Потребность коммунального комплекса Самарской области в инвестиционных ресурсах

Одним из направлений совершенствования политики ценообразования должно стать применение такого метода расчета и установления тарифов, который бы стимулировал коммунальные организации к снижению издержек, а также позволял получать прибыль и использовать ее на развитие. Основными критериями эффективного тарифного регулирования будут являться [5; 7-9]:

- обеспечение доходов предприятия, необходимых для поддержания и развития инженерной инфраструктуры;
- обеспечение доступности коммунальных услуг для всех групп потребителей;
- экономическая заинтересованность коммунальных предприятий в повышении эффективности своей деятельности, снижении потерь и непроизводительных затрат.

Ключевой проблемой кадровой политики в коммунальном комплексе, от которой зависит решение не только экономических, но и социальных проблем, является низкое качество рабочих кадров, отсутствие перспективы профессионального роста, оплата и т. д.

Таким образом, основными целями кадровой политики должны стать:

- обеспечение коммунального комплекса качественными, высокопрофессиональными трудовыми ресурсами;
- мотивация современных подходов и отношения к труду в коммунальном комплексе;
- создание соответствующих условий труда, стимулирующих производственную активность;
- инвестирование средств и поддержание расходов на кадровый персонал в коммунальном комплексе.

Для достижения этих целей необходима реализация следующих мероприятий:

- разработка, принятие и реализация соответствующих федеральных и региональных программ воспроизводства кадрового потенциала;
- разработка новых и совершенствование действующих нормативных правовых актов по созданию безопасных условий труда работников;
- комплекс мероприятий, направленных на эффективное использование имеющихся, переподготовленных и вновь обученных квалифицированных кадров, включая их подбор, расстановку и аттестацию.

Из всего вышесказанного следует, что существующая на сегодняшний день система управления коммунальным комплексом неэффективна по причине неэффективности технической политики, политики энергосбережения и ресурсоэффективности, тарифной и кадровой политики. Следствием всего этого являются нарастающий кризис и неудовлетворительное функционирование коммунального комплекса.

На основании проведенного анализа можно констатировать, что управление коммунальным комплексом не справляется со своими задачами и возникает потребность в его совершенствовании.

Библиографический список

1. Федеральная целевая программа «Комплексная программа модернизации и реформирования жилищно-коммунального хозяйства на 201–2020 годы»
2. Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса: Федеральный закон от 30. 12. 2004 № 210-ФЗ. Доступ их СПС «Консультант плюс».
3. Основные направления совершенствования системы государственного регулирования в инфраструктурных секторах [Электронный ресурс]: одобрены на заседании Правительства РФ, протокол от 17 декабря 2009 г. № 40. Доступ их СПС «Консультант плюс».
4. Веснин В.Р. Менеджмент: учебник. М.: Проспект, 2012. 504 с.
5. Баженов С.И. Основные подходы к моделированию системы управления ЖКХ в условиях рыночных преобразований // Журнал экономической теории. 2008. № 4. С. 277–283.
6. Ермолаев Е.Е. Система управления проектами в сфере коммунального хозяйства: монография. Самара: СГАСУ, 2011.
7. Свистунов А.В. Проблема эффективного управления в сфере жилищно-коммунального хозяйства // Современная экономика: проблемы, тенденции, перспективы. 2010. № 3. С. 75–89.

8. Свистунов А.В. Экономические механизмы тарифного регулирования в жилищно-коммунальном хозяйстве // Современная экономика: проблемы, тенденции, перспективы. 2011. № 5. С. 13.

9. Шуплецов А.Ф., Попова М.В. Проблемы тарифной политики в области теплоэнергетики и пути их решения // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2012. № 2. С. 63–66.

References

1. Federal target problem «Complex program of modernization and reforming of housing and communal services as of 2010–2020» [in Russian].

2. On regulatory framework of tariffs of organizations of the public utility complex: Federal law dated 30.12.2004 № 210–FZ. *ConsultantPlus. Legal reference system.* [in Russian].

3. Main directions of improvement of the system of state regulation in infrastructure sectors: approved on the government session of the Russian Federation, protocol dated 17 December, 2009 № 40. *ConsultantPlus. Legal reference system* [in Russian].

4. Vesnin V.R. Management: textbook. M., Prospekt, 2012, 504 p. [in Russian].

5. Bazhenov S.I. Basic approaches to the modeling of the system of management of housing and communal services in conditions of market transformations. *Zhurnal ekonomicheskoi teorii* [Journal of economic theory], 2008, no. 4, pp. 277–283 [in Russian].

6. Ermolaev E.E. System of management by the projects in the sphere of communal services: monograph. Samara, SGASU, 2011.

7. Svistunov A.V. Problems of effective management in the sphere of housing and communal services. *Sovremennaya ekonomika: problemy, tendentsii, perspektivy* [Modern economics: problems, tendencies, perspectives], 2010, no. 3, pp. 75–89 [in Russian].

8. Svistunov A.V. Economic mechanisms of tariff regulation in housing and communal services. *Sovremennaya ekonomika: problemy, tendentsii, perspektivy* [Modern economics: problems, tendencies, perspectives], 2011, no. 5, p. 13 [in Russian].

9. Shupletsov A.F., Popova M.V. Problems of tariff policy in the sphere of heat power engineering and ways of their solution. *Izvestiia Irkutskoi gosudarstvennoi ekonomicheskoi akademii* [Proceedings of Irkutsk State Economic Academy], 2012, no. 2, pp. 63–66 [in Russian].

*E.E. Ermolaev, E.A. Sklyarova**

DEVELOPMENT OF SYSTEM UTILITIES MANAGEMENT

In the article the system of development of communal services and management by communal service is viewed. The indicators of effectiveness of municipal services are estimated. State regulation aimed at achieving balance of interests of all the participants is investigated.

Key words: utilities, municipal infrastructure, providing public services, tariff policy, investment resources, management system.

**Ermolaev Evgeny Evgenievich* (sgasu_gh@mail.ru), *Sklyarova Elena Alexandrovna* (genialno@bk.ru), Department of Economics and Management in Construction and Housing and Communal Services, Samara State University of Architecture and Civil Engineering, 194, Molodogvardeyskaya Street, Samara, 443001, Russian Federation.