

В. Б. Божухин

ПРОБЛЕМЫ ИННОВАЦИЙ В УПРАВЛЕНИИ РАЗВИТИЕМ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА В РЕГИОНЕ

*Работа представлена кафедрой экономики и военного права
Военной академии тыла и транспорта им. генерала армии А. В. Хрулева
Научный руководитель – доктор экономических наук, профессор А. Д. Макаров*

В статье рассмотрены проблемы применения некоторых инновационных технологий в управлении жилищно-коммунальным хозяйством в регионах России. Даются рекомендации по привлечению в отрасль частного капитала.

The article deals with the problems of usage of some innovative technologies in the management of municipal economy in the regions of Russia. It provides some recommendations on attracting private capital into the sector.

Жилищно-коммунальный комплекс России в настоящее время – это более 56,5 тыс. предприятий, оказывающих услуги по 18 направлениям деятельности, где работает 4,2 млн чел. Ежедневно комплекс оказывает услуг на сумму свыше 2 млрд руб., т. е. около 750 млрд руб. ежегодно, что составляет около 8% ВВП России¹. Модернизация жилищно-коммунального комплекса является одной из самых значимых проблем по своему влиянию на все направления социально-экономической политики на федеральном уровне, а также регионов, городов и муниципальных образований Российской Федерации. Тяжелое положение в ЖКХ складывалось десятилетиями и обусловлено целым рядом фундаментальных причин, в частности, несовершенством нормативно-правовой базы, предельным износом основных фондов отрасли с сопутствующей ему высокой затратностью содержания коммунального хозяйства из-за недопустимо высоких потерь ресурсов, неразвитости конкурентной среды и т. п.

Так, прирост валовой добавленной стоимости в ЖКХ в течение последних лет составляет чуть более 1,5% в год, при этом, несмотря на постоянный рост стоимости коммунальных услуг и квартплаты, а также инвестиций в основной капитал отрасли из бюджетов различных уровней, износ основных фондов увеличивается ежегодно на 5–7%. При этом износ жилищного фонда превышает 60%, что же касается предприятий ЖКХ, то 58% из них убыточны².

В Послании (2007 г.) Федеральному Собранию РФ президента России В. Путина отмечалось, что из 3 млрд кв. метров жилого фонда России более половины нуждается в ремонте, при этом некоторые дома не ремонтировались по 40–50 лет. Поэтому наблюдается тревожная тенденция постоянного увеличения объемов ветхого жилья, на данное время его объем по стране составляет 93 млн кв. м, из них аварий-

ного – более 1 млн кв. м. Для эффективной работы по реформированию ЖКХ необходимо создать специальный фонд в объеме не менее 250 млрд рублей. На программу переселения граждан из аварийного жилья необходимо выделить не менее 100 млрд рублей, что в 20 раз больше, чем в предыдущие годы, на ремонт жилищного фонда – 150 млрд рублей, тогда как ранее из федерального бюджета на эти цели средства вообще не выделялись³.

Подобного рода ситуация, с теми или иными отклонениями, характерна и для большинства регионов страны, например для такого крупнейшего региона, как Краснодарский край⁴. Следует констатировать, что ветхий и аварийный фонд в регионе ежегодно увеличивается: только за период 1998–2002 гг. его доля выросла с 0,7% до 2,1% от общей площади жилищного фонда. Уровень износа коммуникаций водоснабжения в среднем по краю превышает 73%; аналогичное положение в теплоснабжении – более 25% сетей и генерирующих мощностей физически полностью изношены, но продолжают эксплуатироваться. При этом данные показатели характеризуют бухгалтерскую, учетную величину износа, которая исходит из установленных в 80-е гг. XX в. нормативных сроков службы основных фондов, принятых при утверждении норм амортизационных отчислений. Фактические же сроки службы основных фондов значительно ниже, о чем свидетельствует нарастающая по экспоненте аварийность.

Количество аварий и повреждений в Краснодарском крае за последние 10 лет выросло почти в 10 раз и составляет в водоснабжении около 1,5 аварий на 1 км сетей в год, а в теплоснабжении – более 2,3 аварии на 1 км сетей. При этом нельзя не отметить, что в среднем по России количество аварий и повреждений составляет около 1,2 в год на 1 км водопроводных се-

тей, а также около 3 аварий и повреждений в год на 1 км сетей теплоснабжения. В европейских же странах показатели аварийности составляют не более 0,1 аварии на 1 км сетей; в 80-е годы в России этот показатель составлял не более 0,15–0,2 аварий на 1 км сетей.

В городах и районах Краснодарского края в коммунальных системах плановый ремонт сетей, оборудования полностью заменен аварийно-восстановительным. При этом затраты на проведение работ (например на замену 1 км сетей) в аварийном режиме в 3–5 раз, а иногда и более, превышают затраты на выполнение плановых ремонтных работ.

Очевидно, что наиболее рациональным режимом работы жилищно-коммунального комплекса в условиях дефицита финансовых ресурсов является недопущение перехода за критическую точку (это может относиться только к фондам, введенным в эксплуатацию не более 5–7 лет назад, т. е. менее 15% от их общей стоимости). С этой целью в каждый конкретный период в воспроизводство основных фондов (ремонт и замену) должен быть вложен определенный объем средств, соответствующий замене не менее 4% сетей в год.

Одной из причин сложившейся ситуации является то, что организации жилищно-коммунального хозяйства не имеют серьезных экономических стимулов к оптимизации затрат, к повышению ресурсной эффективности. В результате затраты электроэнергии на производство и реализацию одного кубометра воды на 35 процентов выше среднероссийских показателей, на 10 процентов выше показатель удельного расхода топлива на выработку одной гигакалории тепла, численность персонала на 1000 обслуживаемых жителей в 1,5–2 раза выше нормативной.

Для выхода отрасли из кризисного состояния требуется замена в течение ближайших 2–3 лет более чем 30 процентов сетей водоснабжения и 26 процентов сетей теплоснабжения. Такой объем замены сетей не может быть обеспечен за счет бюджетных

средств и собственных ресурсов организаций жилищно-коммунального хозяйства (при сложившейся структуре состава затрат), необходимо привлечение внутренних и внешних инвестиций, в том числе кредитных ресурсов, с последующим их возвратом за счет инвестиционной составляющей в тарифах.

В то же время анализ большинства инвестиционных проектов, направленных на развитие жилищно-коммунального комплекса, показал, что в большей степени они направлены на наращивание мощностей и в меньшей на замену изношенных фондов.

Кроме того, привлечение кредитных ресурсов в жилищно-коммунальное хозяйство требует решения ряда проблем, связанных с повышением привлекательности этой сферы для финансовых институтов и инвесторов. Для этого необходимо совершенствование тарифной политики в части доведения инвестиционной составляющей в тарифах (амортизации, ремонтного фонда, направляемого на замену изношенных фондов, прибыли на капитализацию) не менее чем до 25–30 процентов.

Требует совершенствования система управления жилищно-коммунальным хозяйством в городах и районах края. Как правило, в муниципальных образованиях отсутствует муниципальный заказ как форма развития конкурентной среды и управления жилищно-коммунальным обслуживанием. Имеющийся в ряде городов края муниципальный заказ отражает лишь выделение из местных бюджетов средств на текущую деятельность организации жилищно-коммунального хозяйства и развитие жилищно-коммунального комплекса без установления соответствующих требований к качеству обслуживания. В действующих договорах, как правило, недостаточно четко определены роль и ответственность хозяйствующих субъектов и органов управления и отражена организация взимания платежей, права и обязанности сторон.

Существующая система тарифного регулирования сформирована без учета заинтересованности потребителей в качестве

предоставляемых услуг и оценки их платежеспособности, вследствие чего искусственно занижаются тарифы, что создает реальную угрозу нарушения работы систем жизнеобеспечения населения.

Серьезным недостатком существующей тарифной политики в крае является то, что она делает практически невозможным привлечение частных инвестиций в модернизацию и развитие коммунальной инфраструктуры городов и районов, в то время как большинство инвестиционных проектов в этой сфере являются коммерчески выгодными.

Одной из причин тяжелого финансового состояния организаций жилищно-коммунального хозяйства является накопление кредиторской задолженности, что стало следствием задолженности потребителей и бюджетов всех уровней, а также возникновение убытков у организаций ЖКХ. В целом по Российской Федерации суммарная кредиторская задолженность достигла в 2006 г. 303 млрд рублей, дебиторская задолженность – 305 млрд рублей, убытки предприятий отрасли составили более 74 млрд рублей. Основными причинами образования задолженности предприятий отрасли являются:

а) услуги, потребляемые бюджетными учреждениями;

б) задолженность в расчетах со стороны прочих дебиторов;

в) действие регулируемых тарифов на услуги, которые с использованием метода экономически обоснованных расходов формируются только по принципу возмещения предприятиям планируемых текущих расходов по регулируемому виду деятельности, и, как следствие – отсутствие у организаций жилищно-коммунального хозяйства источников покрытия долгов предыдущих лет, включая долги другим предприятиям ЖКХ, предприятиям ТЭК, а также задолженности по налогам, сборам в соответствующие бюджеты и по обязательным платежам в государственные внебюджетные фонды;

г) несбалансированность тарифной политики на жилищно-коммунальные услуги

со стороны органов местного самоуправления, что привело к сумме дополнительных потерь у организаций жилищно-коммунального комплекса;

д) несвоевременные и неполные расчеты населения за предоставленные жилищно-коммунальные услуги.

Существование кредиторской задолженности дестабилизирует экономику отрасли и наряду с существующей тарифной политикой является одним из главных препятствий для привлечения в отрасль внутренних и внешних инвестиций.

Проблема технического оснащения и перевооружения организаций жилищно-коммунального хозяйства является в настоящее время одной из главных. Парк специальных автомобилей коммунального назначения катастрофически стареет. Средний износ коммунальной техники составляет 70–80 процентов, значительно сократились объемы восстановления изношенных деталей, ощущается острый недостаток в запасных частях. Необеспеченность специальной техникой приводит к ухудшению качества оказываемых населению коммунальных услуг, санитарно-эпидемиологической обстановки на территории края.

Таким образом, основные проблемы жилищно-коммунального обслуживания поселений Краснодарского края, ведущие к возможной потере способности жизнеобеспечения территории, определяются как внешними (недофинансирование), так и внутренними (низкая ресурсная и производственная эффективность) причинами. В сложившейся ситуации повышение надежности и устойчивости функционирования систем жизнеобеспечения в регионе может быть достигнуто только путем:

1) привлечения инвестиций для замены изношенных фондов (то есть создания условий для единовременного «залпового» вложения инвестиций и обеспечения их возврата за счет изменения тарифной политики и включения в тарифы инвестиционных составляющих);

2) интенсификации инновационной активности в жилищно-коммунальном хозяй-

стве, как в плане внедрения новых технологий, так и в плане организационных и экономических нововведений.

В рамках указанных направлений должны быть решены следующие задачи:

- разработаны инвестиционные программы развития коммунальных систем;
- проведены институциональные преобразования в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг;
- разработаны проекты местных нормативных актов, регламентирующих формирование муниципального заказа, взаимоотношения производителей и потребителей услуг и т. п.
- разработаны устойчивые эффективные и прозрачные процедуры регулирования тарифов коммунальных предприятий – естественных локальных монополистов, экономически заинтересовывающие их в сокращении затрат и ресурсов и повышении инвестиционного потенциала;
- сформированы финансовые инструменты, обеспечивающие государственные и муниципальные гарантии привлечения инвестиций в развитие и модернизацию водо- и теплоснабжения с целью повышения надежности их функционирования;
- разработаны предложения по повышению эффективности и качества функционирования организаций ЖКХ, изменения при необходимости их статуса и внутренней структуры;
- сформулирована единая инновационная политика в ЖКХ Краснодарского края, учитывающая специфику региона.

Детальный анализ выходящих в России научных публикаций и нормативно-правовых актов по организационно-экономическим проблемам развития ЖКХ позволяет выделить основные направления инновационной деятельности в данной отрасли. В частности, с некоторой степенью условности, следует указать на четыре основных направления:

1. Нововведения в рамках правового регулирования деятельности ЖКХ, в т. ч. регулирование непосредственно инновационной деятельности в отрасли.

2. Организационные нововведения в ЖКХ (например, создание государственно-частных партнерств, внедрение механизма госзаказа и муниципального заказа, лизинг, трансакционные компании и т. п.).

3. Инновационные подходы к совершенствованию экономических отношений в ЖКХ как внутри отрасли, так и в ее связях с «внешней» средой (например, привлечение частного бизнеса в отрасль, развитие конкуренции в ЖКХ, формирование инвестиционной привлекательности предприятий и т. п.), в т. ч. на основе проведения экономических экспериментов.

4. Управленческие инновации (например, использование программно-целевого подхода, в т. ч. региональных проектов, управление качеством услуг, сертификация, создание управляющих компаний, систем автоматизированных расчетов с населением и т. п.).

Не имея возможности в рамках одной статьи детально охарактеризовать указанные направления, остановимся в качестве примера на двух наиболее перспективных аспектах.

1. Привлечение частного капитала в жилищно-коммунальное хозяйство. Отметим, что еще в 1992 г., когда была разработана и принята первая концепция реформирования российского ЖКХ, было ясно, что единственным способом преодоления кризиса в отрасли является создание свободного и конкурентного рынка. Детальный анализ накопленного в стране опыта показывает, что существуют шесть главных аспектов вхождения частного предприятия в управление жилищно-коммунальным комплексом.

Во-первых, *юридические* аспекты, связанные с недостатками существующей правовой базы: существование нескольких уровней нормирования количественных показателей в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Например, тариф на услуги канализации и водоснабжения может устанавливаться исполнительным органом государственной власти субъекта федерации в области регулирования цен и тари-

фов, а нормативы потребления – органами местного самоуправления. Такая ситуация весьма характерна для Краснодарского края, имеющего на правах собственности несколько крупных групповых водопроводов, снабжающих население 2/3 территории края⁵. Тарифы на тепловую энергию утверждаются для предприятий (независимо от формы собственности) исполнительным органом государственной власти в области регулирования цен и тарифов субъекта федерации, а нормативы потребления тепловой энергии – органами местного самоуправления.

Во-вторых, *экономические* аспекты: прежние подходы к функционированию ЖКХ стали непригодными по целому ряду причин, и наиболее очевидными из них являются две а) бюджетные средства, направляемые в ЖКХ, расходуются внутри системы неэффективно, их всегда ни на что не хватает, чтобы довести дело до конца; б) система работает вне какой-либо зависимости от результатов своей деятельности, поэтому отсутствует экономическая заинтересованность в их достижении. В итоге коммунальная отрасль – одна из немногих отраслей российской экономики, где реальная, жесткая конкуренция за потребителя не сложилась. С приходом частной компании, имеющей целью своей деятельности обеспечение положительных финансовых результатов, приходится обращать самое пристальное внимание на снижение издержек, по-другому выстраивать договорные отношения с потребителями (например ужесточать требования к неплательщикам), добиваться более жесткой бюджетной дисциплины от местной администрации и т. п.

В-третьих, *социальная* ситуация характеризуется тем, что приход частной компании в такую социально значимую сферу, как ЖКХ, вызывает повышенный интерес всех городских сообществ: не станет ли хуже качество услуг и цены? Как будут распределяться финансовые потоки? Как это скажется на финансовом положении участников рынка ЖКУ? и т. п.

В-четвертых, *управленческие* аспекты, которые связаны с тем, что структура жилищно-коммунального хозяйства выстроена исходя из того, что все предприятия ЖКХ – муниципальные.

В-пятых, *психологический* аспект: «чужая» компания воспринимается как нечто инородное, особенно для властных и околовластных структур, тогда как население ожидает немедленного решения проблем.

В-шестых, *политический* аспект: органы власти, имеющие хоть какое-то отношение к проблемам ЖКХ, считают своим долгом использовать свои полномочия для корректировки условий вхождения частной компании в управление сферой жилищно-коммунальных услуг.

В рамках перечисленных обстоятельств наиболее целесообразным представляется следующий алгоритм действий:

1) Заключение договора аренды сроком на 1 год (без одного дня). В соответствии с договором аренды принимаются обязательства по вложению инвестиций в основные фонды коммунального предприятия. Возврат инвестиций осуществляется в пределах бюджетных ассигнований. Основным источником возврата является арендная плата, которая вносится за пользование муниципальным имуществом.

2) Разработка бизнес-плана деятельности компании в рамках договора аренды. В бизнес-план предлагается включать следующую формулировку основной цели деятельности частного предприятия: *бесперебойное предоставление добросовестным потребителям экономически обоснованных и качественных жилищно-коммунальных услуг*. Бизнес-план должен предусматривать деятельность предприятия в рамках действующих тарифов, согласовываться с местной администрацией и государственными органами по регулированию тарифов. Бизнес-план предполагает не только инвестиции в технику, но и применение новых для муниципального образования управленческих технологий.

3) Обеспечение максимальной открытости деятельности компании.

4) Реализация помимо основной деятельности социальных программ в муниципальном образовании⁶.

Конкретной иллюстрацией сказанного может служить подход к организационно-экономическим нововведениям в г. Новороссийске (Краснодарский край). Так, к концу осенне-зимнего отопительного сезона 2004/2005 гг. суммарный долг муниципальных предприятий «Горводоканал», «Горэлектросети» и «Тепловые сети» достиг 350 млн руб., однако ни у городской администрации, ни у самих предприятий средств на погашение долгов не было. Чтобы не допустить банкротства предприятий и сохранить жизненно важные объекты городской инфраструктуры, было принято решение о создании новой модели управления ЖКХ: сдаче производственных фондов упомянутых предприятий в аренду частной управляющей компании ОАО «НовоТЭК»⁷, учредителями которой выступили городская администрация, ОАО «Зарубежнефть» и ряд коммерческих фирм. Задача новой структуры – минимизировать издержки управления и скоординировать действия предприятий по организации сбыта воды, тепла и электроэнергии потребителям.

Частный бизнес в лице ОАО «Зарубежнефть» взял обязательство инвестировать в ЖКХ города 300 млн руб., городские же власти обязались вернуть дебиторскую задолженность в 110 млн руб. К середине 2005 г. коммунальные предприятия расплатились с долгами, начали снижаться технологические потери в коммунальных сетях, ужесточились требования к неплательщикам. Успешный опыт работы ОАО «НовоТЭК» подтолкнул городские власти к созданию частной компании по аренде жилищного фонда города.

2. Развитие различных форм государственно-частного партнерства в жилищно-коммунальном хозяйстве.

Мировая практика показывает, что существуют следующие основные модели партнерства:

- эксплуатация систем частным подрядчиком при государственном контроле, ин-

вестициях и собственности. Государство остается основным поставщиком услуг и передает только право на их частичную реализацию. Частная фирма поставляет услугу по цене, определенной в контракте, и получает предусмотренную сумму, которая может определяться на основе себестоимости единицы продукции, сэкономленных средств и т. п. Частный подрядчик не связан деловыми отношениями с конечными потребителями, все финансовые операции осуществляются через государственные органы;

- частная эксплуатация и инвестиции в систему коммунального хозяйства при сохранении государственного контроля и собственности. Главная цель подобных контрактов – привлечь частный капитал к созданию новых объектов коммунальной инфраструктуры, при этом ему гарантируется закупка установленного минимума услуг в течение периода эксплуатации объекта;

- одной из самых распространенных в мире является практика заключения концессионных контрактов: частному подрядчику передается вся ответственность за предоставление коммунальных услуг в данной местности, включая связанное с этим строительство, эксплуатацию, обслуживание, сбор платежей и управление. Концессионер отвечает за любые инвестиции и за обеспечение финансирования за счет тарифов;

- создание совместных предприятий, т. е. совместная эксплуатация, инвестиции и собственность с сохранением государственного контроля;

- полная передача права собственности частному сектору. В отличие от концессии частный инвестор вступает в полное владение активами предприятия ЖКХ, а государство или муниципалитеты осуществляют лишь обычное регулирование;

- в некоторых случаях модель государственно-частного партнерства может приобретать вид нерегулируемого частного сектора (малые предприятия, ассоциации и т. п.).

В качестве конкретного примера укажем, что Комиссией по развитию рынка доступного жилья Совета при президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике подготовлены предложения по отбору 16 регионов, в которых будут отрабатываться пилотные проекты жилищного строительства, в частности, на принципах государственно-частного партнерства с такими корпорациями, как «Газпром», РАО «ЕЭС России»⁸.

Учитывая неготовность отрасли к передаче коммунальной инфраструктуры в частные руки, по нашему мнению, наиболее целесообразным предложением для современной России следует считать модель концессии с расширенной ролью государственного регулирования. Это открывает перед отраслью ряд важных возможностей⁹:

- приток дополнительных инвестиционных ресурсов в регионы;

- передача современных управленческих технологий, инновационных форм организации хозяйствования;

- формирование конкурентной среды в отрасли,

- переход в муниципальную собственность современного оборудования и технологий по окончании срока договора;

- ограничение финансовых затрат бюджетов на проекты модернизации и развития предприятий.

Таким образом, при всем кажущемся «консерватизме» жилищно-коммунального хозяйства оно предоставляет самые широкие возможности инновационных решений. Новые организационные формы, нововведения в экономических отношениях, внедрение новых информационных технологий вкупе с объемными финансовыми вложениями государства позволят добиться существенного продвижения в реформировании ЖКХ и выведении его на качественно новый уровень функционирования.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ www.rnic.ru

² Российская газета. 2007. 5 апреля. N4333

³ Российская газета. 2007. 27 апреля. N4353

⁴ См. также: Постановление Законодательного Собрания Краснодарского края от 14 июля 2004 г. №957-П «Об утверждении краевой целевой программы антикризисных мер в жилищно-коммунальном хозяйстве Краснодарского края на 2004–2010 годы».

⁵ См. также: Постановление Законодательного Собрания Краснодарского края от 23 марта 2005 г. № 1371-П «О тарифе на услуги водоснабжения, оказываемые государственным унитарным предприятием Краснодарского края “Крайводоканал”».

⁶ См. также: *Демин А. Ю.* Частные компании на рынке ЖКУ //ЖКХ. 2004. № 6. С. 38–39.

⁷ Подобного рода эксперименты проведены также в ряде российских городов, например, в Нижнем Новгороде, Костроме, Белгороде. См. подробнее: Жилищное и коммунальное хозяйство. 2005. № 10. С. 18–19.

⁸ Экономика и жизнь. 2007. № 16.

⁹ См. также: *Осипова В. А., Ходарев А. С.* Государственно-частное партнерство в сфере коммунальных услуг // ЖКХ. 2005. № 8. С. 29–34.