На правах рукописи

Мальцев Дмитрий Борисович

УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ РЫНКА ЭКСПЛУАТАЦИОННЫХ УСЛУГ ЖКХ НА ТЕРРИТОРИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Специальность 08.00.05 — Экономика и управление народным хозяйством:
Региональная экономика

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание учёной степени кандидата экономических наук

Томск - 2007

Диссертационная работа выполнена кафедре «Государственное регулирование национальной экономики» государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Томский государственный университет»

Научный руководитель: доктор экономических наук, доцент
Рощина Ирина Викторовна

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Никулина Ирина Евгеньевна
кандидат экономических наук, доцент
Галямов Юсуп Юнусович

Ведущая организация:
ГОУ ВПО НГАСУ (Сибстрин).

Защита состоится 17 мая 2007 г. в 13 часов на заседании диссертационного совета Д.212.267.11 по экономическим специальностям в Томском государственном университете по адресу:
634050, г. Томск, ул. Герцена, 2, 12 корпус ТГУ, ауд. .

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке Томского государственного университета.

Автореферат разослан 16.04.2007 г.

Отзывы на автореферат в двух экземплярах, заверенные гербовой печатью, просим направлять на имя ученого секретаря диссертационного совета.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат экономических наук, доцент Е.В. Нехода

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Усиливающиеся современные тенденции гуманизации экономики, её ориентации на удовлетворение потребностей человека ставят перед экономической наукой ряд актуальных задач. Одной из важнейших является формирование устойчивого и эффективного механизма обеспечения населения услугами в сфере ЖКХ, удовлетворения его потребностей.

Реформа ЖКХ, проводимая с 1985 г., не позволила в полной мере устранить имеющиеся недостатки, в том числе обусловленные спецификой ЖКХ, его высокой степенью монополизации. Кроме того, реализуемая в настоящее время реформа местного самоуправления обусловливает необходимость повышенного внимания к механизму услуг ЖКХ муниципального образования, его совершенствованию.

Для корректировки общего курса развития рынка ЖКХ, как сферы экономики необходимо проведение анализа данной области с определением социально-экономических особенностей функционирования каждого субъекта отношений по удовлетворению потребностей населения в жилищных услугах, создания условий его эффективной деятельности.

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью, во-первых, повысить эффективность управления жилищным фондом посредством развития механизма конкуренции в сфере жилищных услуг, во-вторых, снизить социальную напряженность в обществе, путем адаптации системы управления ЖКХ (функций и структуры) к рыночным отношениям.

Степень разработанности проблемы. Экономику переходного периода в России через призму жилищных услуг изучали отечественные ученые Л.И. Чернышев, Ф.Г. Таги-заде, В.В. Авдеев, С.Б. Мельников, Л.Ю. Руди, Т.Ю. Овсянникова, В.М. Немчинов и зарубежные учёные А. Исаксен, А. Кульман, Х. Ламперт, Дж. В. Форестер, Д. Синглер и др.

Исследованию реформирования системы управления ЖКХ города и регулирования рынка услуг много уделяли внимание В.Б. Зотов, А.Л. Шушарин, О.Э. Бессонова, Г.К. Божедомова и др.

Как правило, исследовалась роль ЖКХ в развитии региональной экономики, разрабатывались макроэкономические механизмы развития рынков ЖКХ, а так же изучалась связь отдельных составляющих данной сферы (жилищный фонд, инженерная инфраструктура и т.д.) с развитием других региональных рынков. Однако необходимо отметить отсутствие специальных комплексных экономических исследований развития рынка жилищно-эксплуатационных услуг вслед за управленческими решениями, что и обусловило выбор темы работы.

Цель исследования состоит в разработке принципиальной схемы управления развитием рынка эксплуатационных услуг ЖКХ муниципального образования.

Постановка данной цели предопределила необходимость решения следующих **задач**:

- изучить сущность, основные характеристики социально-ориентированной экономики и условий её функционирования;
- проанализировать роль сферы услуг в развитии экономики на разных её уровнях;
- изучить состав и структуру территориального хозяйства и ЖКХ как одного из основных его элементов;

- исследовать существующий механизм функционирования ЖКХ для выявления проблем в обеспечении баланса интересов власти (государства), общества, бизнеса и человека;

- выявить специфику услуг ЖКХ и факторов, на них влияющих;

- проанализировать реформирование ЖКХ, выявить причины, мешающие развитию рынка услуг, и предложить подходы к устранению некоторых из них;

- разработать систему управления развития рынка эксплуатационных услуг.

Объектом исследования является ЖКХ как основная подсистема территориального хозяйства.

Предмет исследования – совокупность отношений, складывающихся при реализации эксплуатационных услуг ЖКХ.

Теоретическая и методологическая основа исследования.

В основе диссертационного исследования лежит диалектический подход и системный анализ ЖКХ, теории регионального экономического развития.

Методическую базу исследования составили общенаучные методы анализа и синтеза, экономического анализа, абстрактно-логический, сравнительный, структурно-функциональный, граневый подходы. При проведении прикладных исследований применялись классификации, группировки, методы экономико-статистического анализа.

В процессе работы были использованы результаты исследований отечественных и зарубежных экономистов, специализирующихся в области регионального развития.

В качестве **информационной базы исследования** являются:

- законодательные и нормативно-правовые акты федеральных и региональных органов государственной власти в области регионального развития, представленные в информационной системе «Гарант»;

- информационные и аналитические материалы Министерства промышленности, науки и технологий РФ, Министерства экономического развития и торговли РФ, Министерства регионального развития РФ, Федеральной службы (Государственного комитета) РФ по статистике, Всемирного банка;

- результаты проведённых экономических и социологических исследований, опубликованных в открытой печати;

- фактологические и эмпирические материалы, содержащиеся в работах отечественных и зарубежных экономистов, а также консалтинговых компаний и групп, в периодических изданиях, материалах круглых столов, семинаров и конференций, информационной сети INTERNET.

Обоснованность и достоверность результатов работы подтверждается проведёнными теоретическими исследованиями, применяемыми методами, использованием статистических данных, полученных из официальных источников, обширными практическими расчётами. Выводы и результаты исследования прошли апробацию в различных формах и внедрены в практику управления ЖКХ муниципального образования (на примере Томской области).

К элементам **новизны** можно отнести следующие основные положения**:**

1) обосновано, что социально-ориентированную экономику следует изучать как сбалансированную многоуровневую систему;

2) доказана необходимость реструктуризации территориального хозяйства по критерию максимального соответствия потребностям его жителей;

3) приведена дополнительная аргументация необходимости и целесообразности рассмотрения ЖКХ как «экономики страны в миниатюре»;

4) дана авторская трактовка услуг ЖКХ и их классификация;

5) предложена принципиальная схема организации управления ЖКХ муниципального образования.

Практическая значимость работы. Результатом диссертационного исследования является разработка системы управления развитием рынка эксплуатационных услуг ЖКХ.

Материалы диссертационного исследования могут быть использованы в преподавательской деятельности при подготовке учебных курсов: «Национальная экономика», «Государственное регулирование национальной экономики», «Экономика социальной сферы», «Экономика ЖКХ», «Экономика общественного сектора» и др.

Результаты проведенного исследования могут быть использованы органами управления системы ЖКХ муниципального образования для мониторинга деятельности предприятия, а также для оценки эффективности деятельности управляющих компаний и развитие конкуренции в сфере эксплуатационных услуг. Материалы диссертационного исследования целесообразно применять при разработке стратегии развития ЖКХ муниципального образования.

Апробация результатов исследования осуществлялась в публикациях автора, среди которых статьи и тезисы докладов. Основные идеи, теоретические и методические положения диссертации излагались автором на международных, всероссийских и региональных конференциях и семинарах.

Публикации. По теме исследования опубликованы 10 научных работ общим объёмом 3,2 печатных листа, в том числе 1,8 личный вклад автора.

Структура работы. Работа состоит из введения, трёх глав, заключения и библиографии. Диссертация представлена на 238 страницах, иллюстративно-справочный материал включает 23 таблицы и 26 рисунков, а также четыре приложения.

Во введении обоснована актуальность проводимого исследования, раскрыты методологические подходы, которыми руководствовался автор, информационная база исследования, определена цель и приведены задачи исследования, сформулирована научная новизна, показана практическая значимость выполненных исследований.

В первой главе «ЖКХ социально-ориентированной экономики: особенности организации функционирования» рассмотрена сущность социально-ориентированной экономики как многоуровневой и сбалансированной системы. Социальные услуги изучены, с одной стороны, как неотъемлемое условие, а, с другой, - как результат деятельности социально-ориентированных экономик разного уровня.

Во второй главе «Совершенствование управления развитием ЖКХ» жилищно-коммунальное хозяйство рассматривается через призму удовлетворения потребностей человека, а также исследуются особенности жилищных услуг, анализируются результаты и перспективы реформирования жилищно-коммунального хозяйства.

В третьей главе «Система управления развитием рынка эксплуатационных услуг ЖКХ» проведён анализ эффективности «действующих» систем сферы услуг и рассмотрены основные характеристики предлагаемой модели.

В заключении даны основные теоретические и практические выводы и предложения по повышению эффективности реализации эксплуатационных услуг ЖКХ.

II. ПОЛОЖЕНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ ЕЁ НАУЧНУЮ И ПРАКТИЧЕСКУЮ ЗНАЧИМОСТЬ

1. Обосновано, что социально-ориентированную экономику следует изучать как сбалансированную многоуровневую систему.

Анализ используемых критериев для типологизации социально-ориентированных экономик позволил прийти к выводу, что реальным критерием является не наличие или отсутствие социальной ориентации, а качественная направленность взаимоотношений между государством, обществом, бизнесом и человеком. В соответствии с этим социально-ориентированная экономика представляет собой систему, обеспечивающую баланс интересов всех членов общества на принципах социальной справедливости и экономической эффективности.

Основными предпосылками формирования социально-ориентированной экономики являются:

1. Кардинальное преобразование производственного аппарата на основе научных достижений и новой техники (технологии) для оптимизации структурной политики в регионах и в стране в целом.
2. Определение направлений инвестиционной, социальной, экономической и научно-технической политики на основе нового индикатора, в качестве которого выступает человек (его быт, материальное благополучие, здоровье, духовные запросы).
3. Демократизация производства и управления (свобода предпринимательства, развитие самоуправленческих структур, желание субъектов собственности внести в процесс производства и управления качественно новые мотивы деятельности).

Однако при изучении социально-ориентированной экономики, речь, как правило, идет о макроуровне без учета взаимосвязей и особенностей мезо- и микроуровней, хотя без них невозможно функционирование социально-ориентированной экономики как таковой. В связи с этим следует остановиться более подробно на проблемах, связанных с реализацией основных признаков социально-ориентированной экономики на соответствующих уровнях.

Государственное регулирование в процессе формирования социально-ориентированной региональной экономики должно быть направлено на более полное раскрытие внутренних источников и резервов самоуправления регионов, более рациональное использование их потенциала. В связи с этим необходимо:

- обеспечить соответствие национальных и региональных моделей социально-ориентированной экономики;
- оптимизировать структуры и механизмы федерального и регионального управления;
- учитывать специфику регионов в осуществлении общенациональной инвестиционной, финансовой, социальной, внешнеэкономической политики;
- перенести ряд преобразований в основном на региональный уровень, особенно в малом предпринимательстве, социальной сфере, охране природы и использовании природных ресурсов;
- способствовать развитию культуры, защищать интеллектуальную собственность;
- децентрализовать процессы управления реформой, активизировать экономическую деятельность на местах;
- развивать программное управление регионом, с одной стороны, как часть федеральных программ, а с другой — как часть региональных, учитывающих

специфику исторически и научно-технически развивающейся национальной экономики.

В работе сформулированы основные признаки социально-ориентированного региона:

- активная региональная экономическая политика в сферах и направлениях, влияющих на социальные отношения (доходы, занятость, здравоохранение, жилье и т.д.), причем не только в сфере услуг;
- гарантии и обеспечение расширяющейся системы прав и свобод человека (с учётом региональных особенностей и возможностей);
- развитие государственного сектора региональной экономики, в том числе в сфере услуг;
- условия для экономической и социальной активности человека, а также условия для социальной мобильности (образование, пенсионное обеспечение, рынок труда и т.д.);
- экономические и социальные основы для стимулирования развития в регионе институтов гражданского общества, вовлечение все больших членов общества в решение вопросов о перспективах экономики (страны, региона, пр.);
- социальная ответственность не только государства, но и предпринимателей, различных общественных образований, функционирующих на территории региона;
- политическая стабильность и экономическая устойчивость региона.

К основным признакам социально-ориентированного предприятия можно отнести:

- проведение активной политики предприятия, которое влияет на социальные отношения (регулирования доходов, карьерного роста, обеспечения медицинскими услугами, спортивными заведениями, жильем и т.д.);
- расширение гарантий системы прав и свобод, за счет отраслевой специфики предприятия;
- создание условий для повышения экономической и социальной активности всех членов коллектива (страхования, дополнительного пенсионного обеспечения);
- вовлечение всех членов трудового коллектива в управление предприятием;
- формирование и развитие предпринимательской активности, включающей не только ответственность предприятия перед своими работниками, но и перед потребителями продукции и населением региона и распространяющейся не только на руководство предприятия, но и на весь трудовой коллектив, на каждого его работника;
- экономическая устойчивость предприятия и пр.

В работе также изучен опыт зарубежных стран в организации управления ЖКХ социально-ориентированных экономик. Особый интерес вызывает рассмотрение государственных полномочий и финансирования ЖКХ в США и зарождающейся в России трёхуровневой системы регулирования деятельности участников сферы ЖКХ.

Обеспечение социальной ориентации хозяйственной деятельности, как на уровне отдельного предприятия, региона, так и страны в целом предполагает и наличие особого типа государства (социального государства).

Влияние социального государства на экономику и общество схематично можно представить с помощью рисунка 1.

Проведенный анализ роли сферы услуг в производстве ВРП позволил выявить, что на данном этапе развития экономики страны именно характер промышленной специализации регионов и ориентация ее на внешний или внутренний рынок определяет как общий уровень их развития, так и роль сферы услуг в формировании

валового регионального продукта.

Выявлено также, что коммунальное хозяйство на российском уровне создает около 4 % валовой добавленной стоимости рыночных услуг, менее 2 % суммарного валового продукта страны. В структуре добавленной стоимости рыночных услуг регионов его доля изменялась от 1 % в г. Москве до 22 % в Чукотском АО. В большей части регионов эта доля колеблется от 3 - 4 % до 6-8 %.

Рис. 1 – Роль социального государства

В структуре валового регионального продукта основной части субъектов РФ доля коммунального хозяйства не выходит за пределы 3 %. Исключение составляют 11 субъектов РФ, в которых эта доля равна от 3,5 до 7 %.

Роль остальных видов услуг в формировании ВРП – жилищного хозяйства, науки и научного обслуживания, здравоохранения, образования, управления на российском уровне измеряется одним процентом (жилищное хозяйство, наука) или долями процента. На региональном уровне – это также малые величины, практически не влияющие на общий объем валового регионального продукта.

В самом общем виде в работе сформулированы следующие основные принципы развития системы предоставления социальных услуг населению:

- соблюдение приоритетности интересов потребителя услуг;
- обеспечение сбалансированности требований к объему, структуре и качеству услуг в рамках государственных гарантий и финансовых возможностей государства;
- принцип дополнительности платных услуг при обеспечении государственных гарантий (равного доступа всех граждан к бесплатным услугам социальной сферы надлежащего качества и объема).

2. Доказана необходимость реструктуризации территориально-го хозяйства по критерию максимального соответствия его жителей.

С учетом граневого подхода, предложенного Рощиной И.В., можно иначе представить состав территориального хозяйства (рис. 2).

Территориальное хозяйство, будучи системой, состоит из следующих подсистем:

1) управляющая подсистема, состоящая из организаций, занятых координацией:

- административные органы;
- правовые организации (суды, прокуратура, нотариальные конторы, юридические организации);

2) управляемая подсистема, состоящая из:

- комплекса предприятий, удовлетворяющих физиологические и социальные потребности человека;

- предприятий, удовлетворяющих экономические потребности человека.

Комплекс предприятий, удовлетворяющих физиологические и социальные потребности человека преимущественно ориентирован на такие грани человека, как: человек - потребитель и человек - общественное существо. Предприятия, удовлетворяющие экономические потребности человека, и организации, занятые координацией, преимущественно ориентированы на человека - работника.

Хотя следует признать, что в конкретных случаях человек может реализовывать себя как работника также и на предприятиях, удовлетворяющих физиологические и социальные потребности человека. Но если рассматривать человека вообще, то данный подход оправдан.

Более того, поскольку в человеке невозможно отделить одну грань от другой, каждая из них необходима для его нормального функционирования и развития, то необходимость сбалансированного развития хозяйства не может быть обоснована лишь с точки зрения экономической целесообразности. Однако следует учесть и те условия, созданные предприятиями, удовлетворяющими физиологические и социальные потребности человека, которые позволяют человеку полнее реализовать свои трудовые навыки.

В работе аргументирована необходимость отказа от остаточного принципа функционирования предприятий ЖКХ.

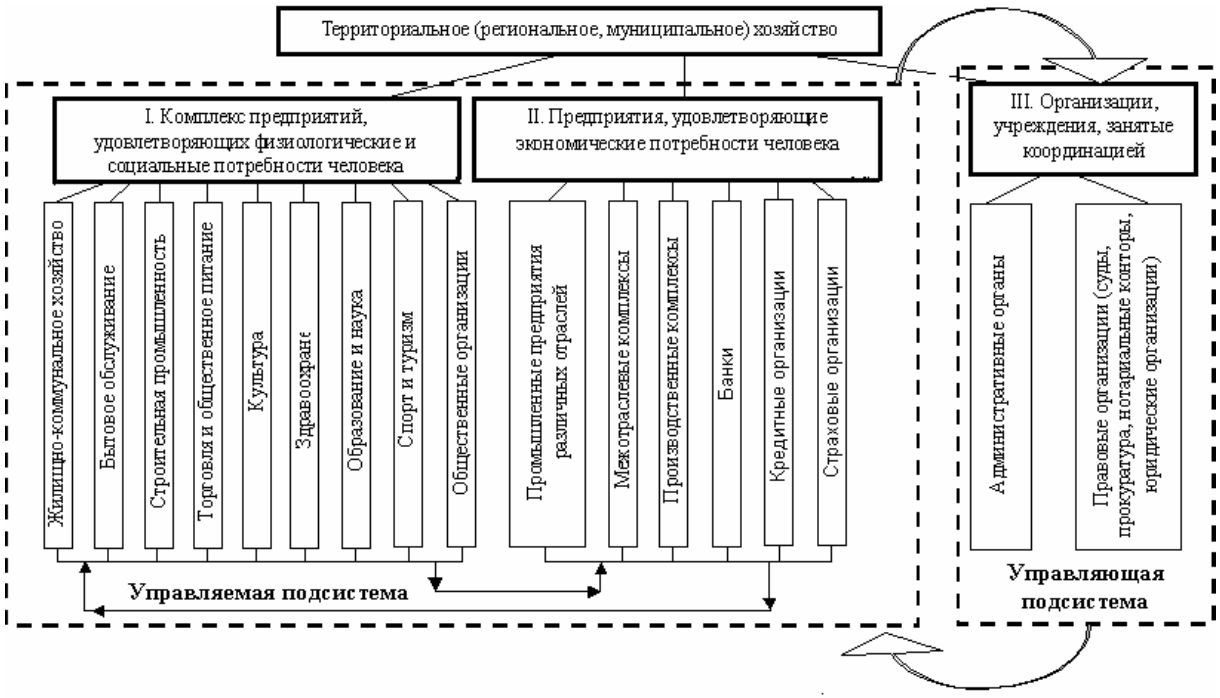

Рис. 2. – Система управления территориальным хозяйством

Ведь только с учетом «равноправия» каждой из подсистем территориального хозяйства можно вести речь об его устойчивом развитии. Должен измениться подход к организации деятельности системы ЖКХ. Это уже не дополнительное условие для функционирования экономики, поскольку человек должен где-то и как-то восстановить свои способности к труду. Следовательно, систему ЖКХ необходимо рассматривать как равноправную составную часть экономики. Эволюцию ЖКХ в национальной экономике можно показать следующим образом: вспомогательная роль → равноправный участник → одна из приоритетных отраслей экономики.

Небесспорным (в случае применения граневого подхода) является и устоявшееся деление территориального хозяйства на градообразующие и градообслуживающие отрасли. В состав градообразующих отраслей вводятся промышленность, внешний транспорт (железнодорожный, водный, воздушный), строительство для федеральных нужд, научные учреждения, учебные заведения, административные, хозяйственные и общественные организации внегородского значения, в том числе органы управления. В состав градообслуживающих вводятся городское строительство, городской транспорт, торговля и общественное питание, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство, бытовое обслуживание населения, просвещение, культура, связь.

На основе применения граневого подхода становится малопонятным, например, почему научные и учебные учреждения отнесены к градообразующим, а здравоохранение и просвещение - к градообслуживающим. Такой взгляд на территориальное (в частности, городское) хозяйство был оправдан только для индустриального общества и неприемлем в современных условиях.

Сформулированы основные функции территориального хозяйства:

1) воспроизводственная функция (обеспечение условий для воспроизводства человека, а не только рабочей силы);

2) гарантирующая функция (минимальные социальные гарантии, общественный порядок, законность и права человека);

3) стимулирующая функция (обеспечение условий для расширенного воспроизводства человека);

4) функция стабилизации (регулирование занятости, цен и экономического роста;

5) интеграционная функция (производство товаров, услуг, строительство объектов для потребителей других территорий, охрана окружающей среды, внешние связи и др.).

Важнейшей отраслью комплекса предприятий, удовлетворяющих физиологические и социальные потребности человека, является жилищно-коммунальное хозяйство. Основной целью жилищно-коммунального хозяйства является удовлетворение потребностей населения в услугах, создающих нормальные условия для проживания, работы и отдыха.

3. Приведена дополнительная аргументация необходимости и целесообразности рассмотрения ЖКХ как «экономики страны в миниатюре».

Необходимость и целесообразность рассмотрения ЖКХ как «экономики страны в миниатюре» обусловлена целым рядом причин:

- законы и закономерности являются общими независимо от её объекта и уровня (макро-, мезо-, микро-);

- комплексный характер ЖКХ, обусловленный ориентацией на разнообразные потребности человека и на общественное разделение труда, вызывают необходимость развития и других отраслей экономики;

- целью экономики на любом уровне (макро-, мезо-, микро-), в конечном итоге, является не экономический рост сам по себе, а создание условий для человека, достаточных для его развития с учетом конкретно-исторических условий;

- механизм государственного регулирования экономики характеризуется общим подходом к его формированию, который преломляется впоследствии на каждом уровне и применительно к конкретному объекту с учетом специфики;

- территориальное оформление, как экономики страны, так и территории, где функционирует ЖКХ. Это приводит к тому, что «обособляется» кругооборот фондов, замыкается (в определенной степени) воспроизводство всех элементов хозяйства и т.д.;

- территориальная специфичность (природно-климатические, географические, демографические, национальные и другие факторы);

- ЖКХ находится в точке пересечения различных интересов (зачастую разнонаправленных) всех участвующих сторон. Причем это пересечение приобретает значительно более острый характер, чем в других секторах, отраслях экономики, поскольку здесь одновременно пересекаются как естественные интересы, связанные с существованием человека, так и экономические, и социальные (в том числе статусные), и политические, и целый ряд других интересов;

- состояние ЖКХ (с учетом его социального характера) непосредственно связано с социальной безопасностью государства (региона, муниципального образования).

Кроме того, принимая во внимание коллективный характер потребления услуг, следует учитывать и специфику территории, где функционирует ЖКХ.

Все это делает необходимым формирование механизма управления ЖКХ на принципиально иной основе, позволяющей, прежде всего, обеспечивать *устойчивый баланс интересов всех участвующих сторон*. При этом значимым является формирование регионального (муниципального) экономического интереса, который представляет собой своеобразное сочетание коллективных интересов хозяйствующих субъектов, входящих в состав ЖКХ и территориального хозяйства в целом. Причем чем меньше обособленность внутри подсистем территориального хозяйства, тем больше их сходство с региональным (муниципальным) интересом.

Сформулированы общие требования к организационно-экономическому механизму ЖКХ, который должен:

- учитывать противоречие между функциями социального государства и действием законов рыночной экономики;

- стимулировать предприятия ЖКХ к повышению качества облуживания, увеличения объемов работ и услуг, тем самым, обеспечивая приоритет потребителя;

- способствовать формированию конкурентной среды в ЖКХ;

- осуществлять непрерывный контроль за обоснованностью тарифов на услуги;

- обеспечивать восполнение недостатка финансовых ресурсов, вызванного неудовлетворительным бюджетным финансированием и платой за жилье, не компенсирующей затраты. При этом необходимо предусмотреть покрытие не только текущих эксплуатационных издержек, но и затрат на капитальный ремонт жилья и расширенное воспроизводство производственных фондов ЖКХ;

- обеспечить комплексность конечного результата деятельности ЖКХ.

В целом, хозяйственный механизм ЖКХ можно схематично представить с помощью рисунка 3.

Механизм взаимоотношений в ЖКХ включает четыре участвующие стороны:

1) собственник жилищного фонда и коммунального оборудования;

2) организации, специализирующиеся на управлении этим имуществом;

3) предприятия, непосредственно выполняющие работы и оказывающие услуги;

4) потребители услуг (арендаторы, собственники жилья, предприятия, организации).

Возможности создания конкурентной среды и демонополизации обслуживания различаются в разных отраслях ЖКХ. В связи с этим необходим дифференцированный подход к осуществлению этой работы, который предполагает деление отраслей на 3 группы:

1) отрасли, имеющие все условия для развития конкуренции и рыночных отношений (гостиничное, банно-прачечное хозяйство, ритуальное обслуживание, эксплуатационное хозяйство);

2) отрасли естественных монополий (тепло-, электро-, газо-, водоснабжение и канализация);

3) отрасли, сочетающие элементы естественных монополий и потенциальной конкуренции (внешнее благоустройство, дорожно-мостовое хозяйство, санитарная очистка и утилизация бытовых отходов и т.д.).

В первой и частично в третьей группах отраслей для укрепления конкуренции необходимо изменить систему управления, заменив линейно-штабные структуры на функциональные, способные устанавливать договорные отношения с подрядными организациями разных форм собственности. Этому же способствует приватизация и разгосударствление предприятий ЖКХ, поддержка малого и среднего бизнеса в данной сфере. Другим обязательным условием развития конкуренции является увеличение числа собственников жилья.

Что же касается второй группы отраслей, то развивать в них конкуренцию сложнее. Тем не менее, и здесь возможно регулирование и создание условий для конкуренции благодаря периодическому пересмотру положения о локальных естественных монополиях. Это становится возможным благодаря учету их зависимости от технологических особенностей производства, привлечению организаций, использующих альтернативные формы предоставления коммунальных услуг (в том числе автономные системы жизнеобеспечения, не связанные с сетевой инженерной инфраструктурой – локальные установки по тепло- и электроснабжению, децентрализация водоснабжения и канализации и др.).

Экономическое стимулирование учреждений социальной сферы должно осуществляться за счёт более интенсивного привлечения альтернативных источников. В качестве альтернативы в работе рассмотрены и различные формы автономной самоорганизации граждан.

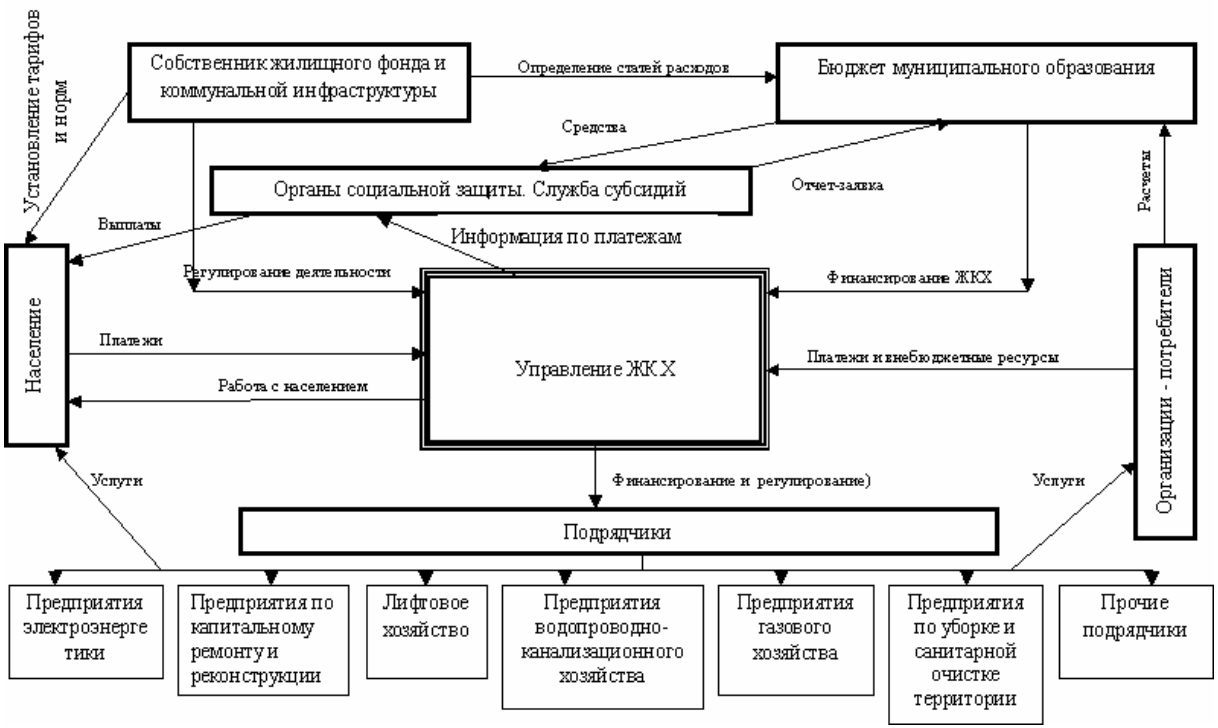

Рис. 3 – ЖКХ муниципального образования

Другими условиями развития сферы услуг являются сохранение единых государственных правил и гарантий, переход к нормативам предоставления и оплаты услуг населением, расширение официального использования механизма соплатежей, отказ от дотаций производителям и системы категориальных льгот по оплате услуг.

Муниципальная структура управления ЖКХ (с точки зрения её эффективности) должна включать:

- собственника (в лице мэрии);
- заказчиков (управляющих организаций), на балансе которых находятся технологические фонды ЖКХ (сети, котельные, насосные станции, очистные сооружения и прочие элементы инженерной инфраструктуры).

Подрядчики (предприятия, непосредственно оказывающие жилищные услуги с использованием технологических фондов как собственных, так и привлеченных) не могут быть непосредственно включены в структуру управления. В частности, подрядчики не должны (в своей основной массе) относиться к муниципальной собственности, а муниципальные подрядчики не должны получать привилегии по сравнению с другими подрядчиками (других форм собственности).

Кроме того, для сокращения управленческих расходов следует также регулировать количество управляющих организаций.

Для совершенствования муниципальной структуры управления ЖКХ и приведения её в соответствие с рассмотренными в работе требованиями необходимо в структуре управления ЖКХ создать орган (департамент развития), реализующий стратегию развития муниципального хозяйства: разработка перспективной и текущей политики, выбор приоритетов, расчет экономической и социальной эффективности проектов, координация и контроль деятельности муниципальных предприятий – заказчиков. Данный орган следует освободить от оперативно-хозяйственных функций.

В самом общем виде муниципальная структура управления ЖКХ в рамках модели ЖКХ представлена на рисунке 4.

Достоинством данной модели является переход муниципальных органов ЖКХ на сторону потребителей. Существовавшая ранее вертикаль УЖКХ – ПЖРЭТ – ЖЭУ (МЖЭП) обусловливала тождество интересов перечисленных хозяйствующих субъектов, формирующих из них единое целое, которое противостоит потребителям. Это приводило к формальности договоров между потребителями (жильцами) и обслуживающими организациями. В предлагаемой структуре эта вертикаль нарушена.

Направлением дальнейшего совершенствования системы управления ЖКХ муниципального образования является его интеграция в систему управления ЖКХ региона.

Дополнительно аргументировано, что: а) реформа ЖКХ в отрыве от структурных преобразований в экономике не может принести желаемых результатов; б) проблемы воспроизводства услуг в ЖКХ неразрывно связаны с проблемами воспроизводства в экономике в целом; в) разработка и реализация экономической и социальной политик невозможна в отрыве друг от друга.

4. Авторская трактовка услуг ЖКХ и их классификация.

Поскольку сам факт наличия жилья уже недостаточен для удовлетворения основных потребностей человека (физиологические потребности, безопасность, обеспеченность и стабильность), то в современном жилье уже неотделимы две его основные составляющие: собственно жилье и связанные с ним условия, без которых невозможно нормальное проживание в нем человека – это коммунальные услуги.

Поэтому уже некорректно разделять эти две составляющие, используя термин «жилищно-коммунальные услуги». Более корректно, на наш взгляд, использование термина «жилищные услуги». Точно также более правильно в этом случае вести речь не о «жилищно-коммунальном хозяйстве», а о «жилищном хозяйстве». Однако в настоящее время следует жилищные услуги всё-таки рассматривать с точки зрения:

- обеспечения возможности жилья выполнять свое предназначение;
- обеспечения комфортности жилья.

При рассмотрении жилищных взаимоотношений жилье определяется как двойственная категория и одним и тем же термином обозначаются принципиально отличающихся друг от друга понятия.

Первое их них, которое экономисты называют жилищным фондом, относится к самим строениям или домам. Второе понятие определяет аспект текущего функционирования жилья. Каждая единица жилищного фонда может производить ряд потребительских услуг: служить убежищем, средством развития семьи, местом отдыха и т.д. Всё это называют жилищными услугами.

Таким образом, в составе жилищных услуг в работе выделено два основных вида услуг:

1) эксплуатационные услуги;
2) обслуживающие услуги (управленческие, коммунальные, инфраструктурные, бытовые).

Рис. 4 - Модель ЖКХ муниципального образования

Предлагаемая классификация услуг в большей мере, чем действующая, соответствует мерам по реализации Жилищного Кодекса. Более того, предложенная классификация услуг позволяет в составе ЖКХ выделить:

1) отрасли, непосредственно связанные с функционированием жилого объекта (эксплуатация жилищного хозяйства, водоснабжение,
водоотведение и очистка сточных вод, теплоснабжение, газоснабжение, электроснабжение);

2) отрасли, обеспечивающие развитие инфраструктуры жилого района (озеленение населенных пунктов, ремонт дорог, мостов и набережных, берегоукрепительные работы, уборка улиц, сбор, вывоз и утилизация бытовых отходов);

3) отрасли, связанные с удовлетворением потребности в бытовых услугах (гостиницы, бани, прачечные, ритуальные услуги, бюро технической инвентаризации).

В работе также дано авторское определение жилищных услуг.

Жилищные услуги – это комплекс услуг, оказываемых производителями по обеспечению возможности жилья в полной мере реализовывать свои основные функции.

«Жилье» в данном случае рассматривается в широком смысле, т.е. как помещение, предназначенное как для проживания, так и для выполнения различных видов деятельности (производственной и непроизводственной).

5. Предложена принципиальная схема организации управления ЖКХ муниципального образования.

Для оперативного контроля процесса формирования рынка услуг ЖКХ предложены показатели «зарплатоемкости» жилищного фонда, эффективности управления жилищным фондом для зданий одной категории, технического вооружения предприятия ЖКХ, баланса интересов производителя и потребителя услуг в результате управляющих решений (действий) власти, с указанием их пороговых значений для оптимизации процесса управления.

С учетом зарубежного опыта деятельности управляющих организаций в работе выделены две основные функции системы управления сферой услуг ЖКХ:

1. Контроль состояния жилищного фонда, внутридомовых сетей и придомовой территории;

2. Корректировка условий конкуренции управляющих организаций (далее – УО) за потребителя услуг.

Эти две функции управления выполняет департамент недвижимости муниципалитета с представительным органом ЖКХ в округах (или в районах). Необходимость департамента ЖКХ в муниципалитете исключается. Департамент финансов обеспечивает движение финансовых потоков между участниками сферы ЖКХ путём адресного дотирования малоимущего потребителя услуг бюджетными средствами в объеме, заданном Центром, субъектом РФ и муниципалитетом.

К бюджетным средствам должны добавляться средствами федеральных (субфедеральных) программ. Эти средства муниципалитеты могут получить через гранты под адресное дотирование субъектов ЖКХ на своей территории для развития жилищно-коммунального комплекса.

В этом случае построение модели оказывается простым - каждый потребитель эксплуатационных услуг, являясь ключевым звеном преобразования сферы услуг ЖКХ, получает реальное право внести свой вклад реализацию рыночного механизма.

Основой предлагаемой модели сферы услуг ЖКХ является совокупность

взаимосвязанных договоров, пункты которых стимулируют:

1) потребителя (общество) услуг – контролировать УО и местную власть в части расходования средств в ЖКХ, выделенных субъектом ЖКХ и Центром;

2) УО – предоставлять потребителю информацию об объеме ежемесячно потребляемых ресурсов (электро-, теплоэнергия, вода, газ); цену за единицу услуги, а также возможных способов снижения расходов

3) производителя – обеспечить «прозрачность» тарифа и прогнозируемость его изменения и экспериментальную доказуемость экономически обоснованного тарифа (далее – ЭОТ);

4) муниципалитет (собственника) - контролировать состояние жилищного фонда, коммунальную инфраструктуру и корректировать условия развития конкурентной среды;

5) субъекта РФ - контролировать реализацию тарифной политики на территории муниципалитетов согласно федеральным стандартам.

Одновременно производитель, рассчитывая ЭОТ на услуги по установленным методикам, имеет возможность воспользоваться ценовыми ориентирами (вилкой) тарифа и пропорцией между отдельными затратами в себестоимости услуг. Это позволит определить уровень рентабельности производства услуг и соответственно снижать нерациональные затраты, и роста (по годам) рентабельности предприятиями ЖКХ в зависимости от реализации Программы развития предприятия и уровня платежей за услуги со стороны потребителей.

Таким образом, модель финансово-имущественных отношений между властью, обществом, бизнесом основана на пяти положениях.

Первое положение – это экономические стимулы, позволяющие предприятиям ЖКХ зарабатывать на снижении, а не росте затрат (основа стоимостного подхода). То есть, государство не должно законодательно закрепить норму роста разницы между продажной ценой услуг и их себестоимостью за счёт снижения себестоимости. И, соответственно, закрепить норму снижения издержек производства и поставки услуг потребителю. В этом случае «действующие» системы управления сферой услуг, «привязанные» к затратному механизму формирования себестоимости услуг «затраты+прибыль», будут вынуждены работать по нормам механизма «спрос и предложение».

Второе положение – это организационно-экономические условия, при которых каждый потребитель услуг имеет реальное право использовать механизм конкуренции УО за самого себя и, как следствие, за муниципальный (государственный, частный) заказ.

УО, выигравшая конкурс путем вотума доверия потребителей в любой из четырёх номинаций, автоматически получает статус УО: Управляющего и исключительное право на договор с департаментом недвижимости муниципалитета (государства, домовладельца) по управлению свой доли жилищного фонда и своей доли муниципального (государственного, частного) заказа. УО без статуса. Управляющего выполняет работы только в рамках договора по оказанию услуг потребителю и ежегодно отчитывается перед ним за результаты работы и потраченные средства. УО: Управляющий помимо работы в рамках договора с потребителями выполняет договора управления с владельцем жилищного фонда и ежегодно отчитывается перед ними результаты своей работы и потраченные средства.

Третье положение связано с заданием нормы адаптации затратной системы управления ЖКХ к рыночным отношениям и норм эффективности работы

чиновников. Критерием адаптации и эффективности работы является «прозрачность» расходов средств ЖКХ.

Четвертое положение отражает совокупность правовых воздействий со стороны власти и общества на носителей бесхозяйственности, а также потерь на объектах (зданиях) и в инженерных сетях.

Пятое положение определяет ответственность участников сферы услуг за состояние жилищного фонда и инженерной инфраструктуры, в том числе:

- УО – за неэффективное управление жилищным фондом, нарушение условий договоров за непредотвращение аварии и неэффективное её устранение;
- конкретного представителя власти – за злоупотребление и упущенную выгоду при исполнении своих функций;
- потребитель – за нарушение режима оплаты услуг.

Механизм развития конкурентной среды в сфере услуг:

- начинает действовать в момент T_1 заключения договора услуги между потребителем и УО;
- усиливается в момент T_2, когда УО, получив вотум доверия потребителей в одной из номинаций, приобретает статус УО: Управляющего. И заключает договор управления с собственником жилищного фонда.

Соответственно, рынок эксплуатационных услуг развивается путём последовательного заключения публичного договора услуги (момент T_1) и публичного договора управления (момент T_2) в двух цепочках:

- финансовые отношения: потребитель услуг ↔ УО любой формы собственности;
- имущественные отношения: УО: Управляющий ↔ муниципальная казна (государственная казна, домовладелец).

Последовательность моментов T_1 и T_2 создает финансово-имущественную цепочку: потребитель услуг ↔ УО: Управляющий ↔ муниципальная казна (государственная казна, домовладелец и др.).

Кроме того, последовательность заключения договора услуги и договора управления запускает режим оперативного контроля состояния рынка услуг не только со стороны законодательной, исполнительной власти, но и общества в целом. В частности, реализация данной цепочки позволит отразить:

1) результат взаимодействия участников сферы услуг в части финансовых и имущественных отношений независимо от формы собственности жилищного фонда;
2) качество размещения муниципального (государственного, частного) заказа и реализации государственной жилищной политики на местах;
3) экономический порядок на предприятиях отрасли, не вмешиваясь в их финансово-хозяйственную деятельность;
4) результат адаптации затратной системы управления сферой услуг ЖКХ к рыночным отношениям в части уменьшения числа управленцев ЖКХ муниципалитета «на одного потребителя услуг», повышения «прозрачности» расходования средств на ЖКЖ и социальную защиту граждан с низким уровнем дохода.

Как следствие, действие участников сферы услуг будет ориентировано в заданном направлении.

III. СПИСОК ОПУБЛИКОВАННЫХ РАБОТ:

Научные публикации в изданиях, входящих в перечень ВАК.

1. Дурнев В. Н., Лопасов В. П., Мальцев Д. Б. Административно-правовой резерв развития ЖКХ России // Государственная служба. 2003. №6 (23). с. 35-41.
2. Дурнев В. Н., Лопасов В. П., Мальцев Д. Б. Кризис ЖКХ России: есть ли выход? // Вестник РАН. 2004. Т.74. №2. С. 131-137.

Научные публикации в прочих изданиях.

3. Дурнев В. Н., Лопасов В. П., Мальцев Д. Б. Закон как ключевое звено позитивных преобразований жилищно-коммунальной сферы //ЖКХ: журнал руководителя и главного бухгалтера. 2002. №11. Часть 1. С. 50-55.
4. Дурнев В. Н., Лопасов В. П., Мальцев Д. Б. ТОС – ключевое звено преобразования жилищно-коммунальной сферы субъекта РФ // Материалы Всероссийской конференции «Практика формирования и перспективы развития различных форм самоорганизации граждан в жилищной сфере» 12-13 сентября. 2002 г. Томск. С. 65 -71.
5. Лопасов В. П., Мальцев Д. Б. Проблема позитивного преобразования жилищно-коммунальной сферы субъекта РФ // Материалы Всероссийской конференции «Практика формирования различных форм самоорганизации граждан в жилищной сфере», 12-13 сентября 2002 г., Томск. С. 47-52.
6. Мальцев Д.Б. К вопросу об актуальности муниципальной реформы. Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции по местному самоуправлению в Томске. 2006. С. 165 – 169.
7. Мальцев Д. Б. Конкуренция управляющих компаний за потребителя услуг как способ переломить тенденцию разрушения жилищного фонда // Материалы семинара-совещания Ассоциация сибирских и дальневосточных городов «О совершенствовании нормативно-правовой основы реформирования жилищно-коммунального комплекса. Современные методы управления в жилищно-коммунальном комплексе». 19-20 июня 2003 г., Томск. С. 59-61.
8. Мальцев Д. Б. Корпоративно-законодательный подход к управлению социально-экономическим развитием муниципальных образований России // Материалы научной сессии «Управление в изменяющейся России: теория и практика», посвященной 30-летию научной школы кафедры общего и специального менеджмента РАГС при Президенте РФ, 24-26 сентября 2002 г., Москва. С. 39 – 41.
9. Мальцев Д.Б. Необходимость и условие функционирования социально-ориентированной региональной экономики // Сборник научных трудов III Всероссийской научно-практической конференции «Теоретические проблемы экономической безопасности России в XXI веке». 2006 г. Томск. С. 303-305.

10. Мальцев Д. Б. Особенности и проблемы функционирования социально-ориентированных предприятий ЖКХ разных стран // Труды IV региональной научно-практической конференции студентов, молодых ученых и предпринимателей «Бизнес и этика». 24 ноября 2006 г., Томск. С. 16-19.