

МУНИЦИПАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА

УДК 332

Д.Б. Мальцев

МОДЕЛЬ РАЗВИТИЯ РЫНКА ЭКСПЛУАТАЦИОННЫХ УСЛУГ ЖКХ
НА ПРИМЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

В статье рассматривается модель развития рынка эксплуатационных услуг в жилищно-коммунальном хозяйстве. Предлагается система мер по каждому из направлений, позволяющая сформировать новое содержание отношений между участниками рынка.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, социальные услуги, эксплуатационные услуги, управление

В настоящее время потребитель получает минимум услуг по высоким и необоснованным тарифам, так как отсутствует (по существу) конкуренция и сохраняется затратный характер, уже традиционно присущий данной сфере. Потребитель никоим образом не влияет на управляющую организацию (УО) или её замену. В связи с этим необходим целый комплекс мер по реализации нового подхода к управлению ЖКХ, позволяющий кардинально изменить ситуацию и преобразовать отношения всех участников данного процесса.

Процесс формирования нового содержания отношений между участниками рынка эксплуатационных услуг ЖКХ можно раскрыть по следующим направлениям:

1. Следует, прежде всего, изменить отношение к ЖКХ в целом и обеспечить неприемлемость остаточного принципа в организации его деятельности, необходимо *выведение на первый план интересов потребителя*, а не поставщика при оказании услуг. С этой целью следует создать новую структуру территориального хозяйства, где в качестве *равноправного* элемента среди прочих должна быть выделена отрасль ЖКХ с учётом социальной направленности современной экономики, её преимущественной ориентации на человека и неуклонного усиления роли жилищно-коммунального хозяйства.

2. Сформулировать основные принципы системы предоставления социальных услуг населению (в частности, эксплуатационных услуг), среди которых предлагается особо выделить следующие:

- соблюдение приоритетности интересов потребителя услуг;
- обеспечение сбалансированности требований к объёму, 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 объёма).

3. Необходимо сформулировать основные требования к организационно-экономическому механизму ЖКХ, обращая основное внимание на следующие:

- учёт противоречий между функциями социального государства и действием законов рыночной экономики;
- стимулирование предприятий ЖКХ к повышению качества обслуживания, увеличению объемов работ и услуг, тем самым реализуя приоритетную направленность на потребителя услуг;
- формирование конкурентной среды в ЖКХ;
- непрерывный контроль за обоснованностью тарифов на услуги;
- обеспечение восполнения недостатка финансовых ресурсов, вызванного неудовлетворительным бюджетным финансированием и платой за жилье, не компенсирующей затраты. Следует также предусмотреть покрытие не только текущих эксплуатационных издержек, но и затрат на капитальный ремонт жилья и расширенное воспроизводство производственных фондов ЖКХ;
- комплексность конечного результата деятельности ЖКХ.

4. Необходимо обеспечить честную конкуренцию (создание достаточных условий для конкурентной среды и демонополизации), которая затруднена из-за неполного учёта конкурентных особенностей различных отраслей ЖКХ, что предлагается преодолеть посредством дифференцированного подхода на основе новой классификации отраслей:

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 группе отраслей развитие конкуренции возможно за счет разгосударствления предприятий ЖКХ, поддержки малого и среднего бизнеса в данной сфере, а также увеличения 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, 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.).

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

- собственника (в лице мэрии);

– поставщиков (управляющие организации), 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 подрядчиками других форм собственности. Кроме того, для сокращения управленческих расходов следует регулировать количество управляющих организаций.

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

Муниципальная структура управления ЖКХ в рамках предлагаемой модели ЖКХ позволит обеспечить переход муниципальных органов ЖКХ на сторону потребителей. Существовавшая ранее вертикаль УЖКХ – ПЖРЭТ – ЖЭУ (МЖЭП) обуславливала тождество интересов перечисленных хозяйствующих субъектов, формирующих из них единое целое, противостоящее потребителям. Это приводило к формальности договоров между потребителями (жильцами) и обслуживающими организациями. Предлагаемая структура позволяет данную вертикаль нарушить.

6. Для оперативного контроля процесса формирования рынка эксплуатационных услуг ЖКХ следует использовать 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.

7. Основной модели сферы эксплуатационных услуг ЖКХ должна стать 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); цены за единицу услуги, а также возможных способах снижения расходов;

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

4) муниципалитета (собственника) – контролировать состояние жилищного фонда, коммунальной инфраструктуры и корректировать условия развития конкурентной среды;

5) субъекта РФ – контролировать реализацию тарифной политики на территории муниципалитетов в соответствии с федеральными стандартами.

8. Модель финансово-имущественных отношений между властью, обществом, бизнесом должна быть основана на следующих пяти положениях.

I положение. Должна быть разработана система экономических стимулов, позволяющая предприятиям ЖКХ зарабатывать на снижении, а не росте затрат (основа стоимостного подхода). Государство не должно законодательно закреплять норму роста разницы между продажной ценой услуг и их себестоимостью за счёт снижения себестоимости. Следует, напротив, 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».

II положение. Необходимы организационно-экономические условия, при которых каждый потребитель услуг имеет реальное право использовать механизм конкуренции управляющих организаций за самого себя и, как следствие, за муниципальный (государственный, частный) заказ. Предлагается по результатам конкурса выделять УО со статусом управляющей организации и УО без статуса.

Управляющая организация, выигравшая конкурс путем вотума доверия потребителей в любой (из четырёх предлагаемых) номинации, автоматически получает статус управляющей организации и исключительное право на договор с департаментом недвижимости муниципалитета (государства, домовладельца) по управлению своей доли жилищного фонда и своей доли муниципального (государственного, частного) заказа. УО без статуса выполняет работы только в рамках договора по оказанию услуг потребителю и ежегодно отчитывается перед ним за результаты работы и израсходованные средства. В то время как УО со статусом управляющей организации помимо работы в рамках договора с потребителями выполняет договора управления с владельцем жилищного фонда и ежегодно отчитывается перед ними за результаты своей работы и израсходованные средства.

III положение. Необходим учёт нормы адаптации затратной системы управления ЖКХ к рыночным отношениям и нормы эффективности работы чиновников. Критерием адаптации и эффективности работы является «прозрачность» расходов средств ЖКХ.

IV положение. Необходима разработка совокупности правовых воздействий со стороны власти и общества на «носителей бесхозяйственности», а также обязанности учёта потерь на конкретных объектах (зданиях) и в инженерных сетях, позволяющих своевременно устранять их и не допускающих списания на всех потребителей.

V положение. Необходимо определить 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;

- потребителя – за нарушение режима оплаты услуг.

Механизм развития конкурентной среды в сфере услуг:

- начинает действовать в момент заключения договора услуги между потребителем и УО;

- усиливается в момент, когда УО, получив вотум доверия потребителей в одной из номинаций, приобретает статус управляющей и заключает договор управления с собственником жилищного фонда.

Соответственно рынок эксплуатационных услуг развивается путём последовательного заключения публичного договора услуги и публичного договора управления в двух цепочках:

- финансовые отношения: потребитель услуг ↔ УО любой формы собственности;

- имущественные отношения: управляющая организация со статусом ↔ муниципальная казна (государственная казна, домовладелец).

Таким образом, создаётся финансово-имущественная цепочка: потребитель услуг ↔ управляющая организация со статусом ↔ муниципальная казна (государственная казна, домовладелец и др.).

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

- 1) результат взаимодействия участников рынка эксплуатационных 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 без вмешательства в их финансово-хозяйственную деятельность;

- 4) результат адаптации системы управления сферой услуг ЖКХ к рыночным отношениям (уменьшение числа управленцев ЖКХ муниципалитета «на одного потребителя услуг», повышение «прозрачности» расходования средств на ЖКЖ, социальная защита граждан с низким уровнем дохода).

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

9. Нормативно-правовое обеспечение взаимоотношений всех участвующих сторон.

Таким образом, реализация рекомендаций по развитию модели управления ЖКХ муниципального образования предполагает наличие целого ряда условий, создание которых рассчитано как на различную продолжительность необходимого для каждого них подготовительного этапа, так и разную его трудоёмкость и ресурсообеспеченность. В связи с этим часть предложенных мероприятий может быть внедрена сразу, часть (всецело зависит от муниципального уровня) предполагает определённый краткий временной интервал и соответствующие сопровождающие их затраты, а часть мероприятий требует создания соответствующих условий на федеральном уровне, следовательно, и более длительного времени и более существенных, как правило, затрат.