

Перспективы государственной собственности в России: управленческий аспект

Букреев В.В., кандидат экономических наук, доцент, руководитель Центра
управления собственностью и развития

предпринимательства,

Рудык Э.Н., доктор экономических наук, профессор, Академия труда и
социальных отношений

Начало ликвидации фактической монополии государственной собственности можно отнести к 1988 г., когда были приняты Основы законодательства СССР и союзных республик об аренде, которые вкупе с Законом СССР о кооперации сделали возможным отчуждение большей части государственного имущества в коллективную и частную собственность.

Что делать с «остатками» государственной собственности? Как их сохранить, а может быть и приумножить? Как обеспечить их использование по назначению? Каковы должны быть механизмы управления имуществом, которое останется в собственности государства для выполнения им своих функций на этапе провозглашенного перехода экономики России к инновационному развитию? Каким образом может быть достигнут баланс прав, интересов и ответственности всех субъектов управления государственной собственностью? Как и кем должен быть обеспечен действенный контроль за распоряжением государственной собственностью и эффективностью ее использования? Перечень подобного рода вопросов может быть продолжен. На некоторых из них авторы хотели бы остановиться¹.

Вопрос первый — *объем государственной собственности*.

По данным Федеральной службы государственной статистики, приведенным председателем Комитета Государственной Думы по собственности В.С. Плескачевским, государственное недвижимое имущество на федеральном уровне, которое не закреплено за государственными предприятиями или учреждениями, включает 1 млн 100 тыс. объектов, находящихся в пользовании 4 тыс. юридических лиц. В федеральной собственности также находятся 9449 государственных унитарных предприятий и 32 044 федеральных учреждения. В собственности субъектов Российской Федерации находятся 10 609 государственных унитарных предприятий и 44 912 государственных учреждений. Кроме того, доля Российской Федерации, которая составляет более 50%, имеется в уставных капиталах 2 800 акционерных обществ, от 25

¹ В основу настоящей публикации положен материал, подготовленный авторами для обсуждения на Парламентских слушаниях в Государственной Думе Федерального Собрания РФ на тему: «Законодательное обеспечение эффективного управления государственной собственностью — важнейший фактор стратегии инновационного развития Российской Федерации» (8 апреля 2008 г.).

Государственное и муниципальное управление

до 50% — в 520 акционерных обществах, до 25% — в 1 400. Доля субъектов Российской Федерации — соответственно в 3800, 800 и 1800 акционерных обществах. Государство имеет «золотую акцию» в 280 акционерных обществах. Наконец, Российская Федерация имеет доли в уставных капиталах 24 обществ с ограниченной ответственностью².

Позиция правительства России: государство продолжает владеть избыточным имуществом с точки зрения закрепленных за ним полномочий. По мнению В.С. Плескачевского, доля государственного сектора должна быть сокращена до 20–25%. По оценке экспертов Всемирного банка, в России в государственной собственности находится более 75% объема имущества, включенного в гражданские правоотношения³. По данным Счетной палаты РФ, доля неприватизированного имущества в так называемом реальном секторе экономики составила менее 4%, что превысило «плановые показатели» Госкомимущества времен небезызвестного А. Коха — 5%⁴. Предлагается «оптимизировать» в сторону радикального сокращения размеры и структуру государственного сектора, запретить гражданский оборот государственного имущества, передать коммерческие функции, выполняемые государственным сектором, в частный, а также ввести новое понятие — «публичная собственность», под которой понимается собственность, необходимая государству (а также муниципальным образованиям) для выполнения им регулятивных, исполнительно-распорядительных и контрольных функций⁵.

Предлагается в очередной раз ускорить отчуждение большей части оставшегося государственного имущества, которое возможно осуществить путем реализации следующих мер:

- ♦ продолжение все той же принудительной форсированной приватизации, которая уже вышла за экономически и социально оправданные рамки;
- ♦ отмена «устаревших» ограничений на приватизацию, в частности, путем сокращения списков государственных предприятий, не подлежащих приватизации;
- ♦ снятие моратория на приватизацию памятников истории и культуры;
- ♦ существенное сокращение перечня стратегических ФГУП и ОАО со

² Плескачевский В.С. Об основных направлениях повышения эффективного использования государственного имущества. — Доклад на Парламентских слушаниях «Законодательное обеспечение эффективного управления государственной собственностью — важнейший фактор стратегии инновационного развития Российской Федерации». — 8 апреля 2008 г.

Надежность вышеприведенных данных государственной статистики относительно объема государственного сектора в экономике страны вызывает сомнения. Так, правительством РФ приводятся существенно иные цифры о количестве федеральных государственных унитарных предприятий — 6533 (Распоряжение Правительства РФ от 29 апреля 2007 г. № 543-р).

³ Там же.

⁴ Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993–2003 годы (экспертно-аналитическое мероприятие). Руководитель рабочей группы — председатель Счетной палаты Российской Федерации Степашин С.В. — М.: Оолита. — 2004.

⁵ В предлагаемой интерпретации понятия «публичная собственность» отсутствует такая неотъемлемая его характеристика, как действенный контроль со стороны парламента, а также институтов гражданского общества за эффективным и по назначению использованием такой собственности.

Государственное и муниципальное управление

100%-м участием государства (в перечне должны остаться предприятия, «реально» обеспечивающие интересы государства прежде всего в сфере обороны);

- ♦ сохранение государственных унитарных предприятий (ГУПов) на праве хозяйственного ведения в порядке исключения либо ликвидация такой организационно-правовой формы путем передачи имущества ГУПов в доверительное управление или в концессию (кому – неясно);

- ♦ преобразование ГУПов на праве хозяйственного ведения в государственные учреждения или в ОАО (сначала со 100%-м участием государства, затем – доля государства может быть уменьшена либо сведена на нет) или в ООО (позиция Комитета по собственности Госдумы РФ);

- ♦ приватизация имущества ГУПов без предварительного преобразования в ОАО;

- ♦ запрет создания новых казенных предприятий субъектами РФ (Закон о госпредприятиях 2002 г. это разрешает), большая часть существующих казенных предприятий в дальнейшем подлежит приватизации либо преобразованию в государственные учреждения⁶;

- ♦ создание государственных корпораций (ГК), учрежденных Российской Федерацией для выполнения общественнополезных функций (а не для получения прибыли в качестве главной цели)⁷. Имущество, переданное ГК, является ее собственностью, но какой именно – частной или какой-нибудь иной, например, «корпоративной», – законами о ГК не оговорено. Исключение составляют лишь некоторые государственные корпорации: ГК «Росатом», имущество которой при ликвидации поступает в федеральную собственность, и Фонд содействия реформированию ЖКХ, который подлежит ликвидации 1 января 2012 г., если выделенные на его деятельность средства не закончатся раньше. ГК в отличие от ОАО с преобладающим государственным участием не может быть признана банкротом

⁶ Правительственные планы относительно ГУПов претворяются в жизнь. Только за период 2004–2007 гг. их число сократилось на 43% (Досье «РГ». – Российская газета. – 13 марта 2008 г.).

⁷ Подобное определение ГК, данное в Законе РФ о некоммерческих организациях 1996 г. (ст. 7.1), не в полной мере отражает практику создания государственных корпораций, которые создаются также и в форме ОАО, по определению являющиеся коммерческими организациями.

Основания создания ГК: 1) осознание необходимости государственного планирования на народнохозяйственном уровне в целях обеспечения инновационного прорыва, весьма затратного, как правило, с длительным периодом окупаемости и сопряженного с высокой степенью хозяйственного риска, что отпугивает частный капитал даже в том случае, если он располагает необходимыми для этого ресурсами (в современной России отсутствует не только директивное, но и индикативное, точнее, договорное, планирование, как это имеет место, например, во Франции, не так давно отметившей завершение 12-го плана экономического и социального развития страны); 2) более или менее ясное осознание ограниченности возможностей рынка; 3) признание провалов в проведении приватизации (ГК – как некая альтернатива национализации).

Целесообразность образования ГК показывает как отечественный опыт (создание в СССР крупных производственных и научно-производственных объединений), так и мировой (соответствующий опыт США в период проведения «нового курса» Ф.Д. Рузвельтом, Италии 20–30-х годов XX века, когда создание 3 крупнейших государственных холдингов дало мощный толчок развитию экономики страны, ряда других стран).

Государственное и муниципальное управление

том. На ГК не распространяется требование о раскрытии информации, обязательное для ОАО. Не установлен должный контроль деятельности ГК⁸;

♦ реформирование государственных учреждений⁹, значительная часть которых фактически коммерциализировались. Основные направления преобразований:

1) безвозмездная передача имущества части федеральных учреждений, которые признаны избыточными на федеральном уровне, в ведение органов исполнительной власти субъектов РФ и муниципальных образований. При этом допускается и обратный процесс;

2) преобразование части госучреждений, имущество которых признано избыточным, во-первых, в иные формы некоммерческих организаций (автономные учреждения или государственные автономные некоммерческие организации — ГАНО) с передачей им в собственность госимущества (за исключением учреждений, необходимых для обеспечения государственных функций, которые не должны заниматься предпринимательской деятельностью)¹⁰, во-вторых, в коммерческие организации (ОАО, ООО) в процессе их приватизации;

3) ликвидация части государственных учреждений;

4) ужесточение контроля над оставшимися учреждениями, необходимыми для выполнения так называемых нерыночных — «публичных» функций. Такие учреждения не должны заниматься предпринимательской деятельностью. Их финансирование должно быть полностью обеспечено средствами бюджетов различного уровня — передача госимущества в доверительное управление частным управляющим компаниям в рамках так называемого государственно-частного партнерства, законодательно оформив эти процедуры. Цель — снижение бюджетной нагрузки за счет привлечения частных финансовых средств, сокращение рисков государства за счет переложения части рисков на частного партнера, возможность привлечения лучших управленцев, передовой техники и технологии и др.

При «оптимизации» объема государственного имущества существуют две опасности. *Опасность первая* — неоправданно резкое его сокращение. Например, в электроэнергетике и в топливной промышленности России

⁸ В отличие от ФГУПов, ГК выводится из-под формального контроля государственных органов. ГК обязана ежегодно предоставлять правительству РФ только годовой отчет, аудиторское заключение по ведению бухгалтерского учета и финансовой отчетности и некоторые другие документы. Одни из немногих исключений — ГК «Росатом», деятельность которого подлежит контролю со стороны Счетной палаты РФ, а также Фонд содействия реформированию ЖКХ, который обязан направлять годовой отчет и бухгалтерскую отчетность президенту, правительству, в обе палаты Федерального Собрания, в Общественную палату, а также публиковать и размещать их на официальном сайте в Интернете. В этой связи необходимо учесть соответствующий мировой опыт. В частности, в Греции правительство нанимает независимые аудиторские компании, а профильные министерства проводят жесткий мониторинг. Кроме того, существует практика контроля эффективности их деятельности соответствующими комитетами парламента (Новая Зеландия).

⁹ Плещачевский В. С. Об основных направлениях повышения эффективного использования государственного имущества. — Доклад на Парламентских слушаниях «Законодательное обеспечение эффективного управления государственной собственностью — важнейший фактор стратегии инновационного развития Российской Федерации». — 8 апреля 2008 г.

¹⁰ Подобного рода операция не признается приватизацией (ст. 3 Закона о приватизации 2001 г.).

Государственное и муниципальное управление

доля госсектора оказалась значительно более низкой, чем в Франции¹¹. Кроме того, наиболее ликвидная часть имущества в сфере производства, принадлежащего государству, почти вся продана, а другую часть (низколиквидную), за редким исключением, покупать не хотят. По этой причине планы приватизации последних лет не выполняются¹².

В этой связи целесообразно закрепить в законе о приватизации возможность безвозмездной передачи низколиквидных (неликвидных) имущественных комплексов таких унитарных предприятий в добровольном порядке организациям, созданным работниками (вариант – менеджерами и рядовыми работниками) в форме производственных кооперативов, обществ с ограниченной ответственностью, ЗАО работников (народные предприятия) или посредством преобразования в учреждения (автономные учреждения)¹³ либо создания на их базе нового типа некоммерческой организации – «автономного предприятия» (что требует внесения соответствующих изменений в действующее гражданское законодательство)¹⁴ без преобразования государственных унитарных предприятий в ОАО, как этого требует действующий Закон о приватизации 2001 г. Такое преобразование не имеет экономического смысла, поскольку организационно-правовая форма ОАО больше подходит для ведения крупного бизнеса и не является привлекательной для среднего и малого.

Опасность вторая – чрезмерное увеличение объема государственной собственности не только в целях «прироста» числа чиновничьих «кресел», но и для повышения возможностей извлечения чиновничьим сословием административной (статусной) ренты.

Кроме названных рисков, следует учитывать ряд дополнительных обстоятельств.

1. Прежде всего, объем госимущества может меняться в зависимости от того, о каком государстве идет речь: о социальном (как это определено ст. 7 Конституции России), для которого характерен широкий сектор так называемой социальной экономики или субсидиарном государстве, оказывающем ограниченную помощь вместе с различного рода институтами частной добровольной социальной благотворительности исключительно или главным образом неимущим и малоимущим слоям населения.

¹¹ Артемов А., Брыкин А., Шумаев В. Модернизация государственного управления экономикой // Экономист. – 2008. – № 2. – С. 22.

¹² Особый случай – судьба федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП), которые представляют собой по большей части малые предприятия с небольшой численностью работающих (от менее 10 до 100 человек), имущество которых, за достаточно редким исключением, продать также трудно.

¹³ См.: Букреев В.В., Рудык Э.Н. Реформа учреждений: необходимость, подходы, проблемы и возможные пути их решения. // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2007. – № 1.

¹⁴ Аналог автономного учреждения в сфере производства. В мире предприятие такого типа получило название «социальное предприятие» — основа так называемой социальной экономики, особого сектора национальной экономики в рамках социального государства, нацеленной на удовлетворение жизненно важных социальных нужд и потребностей граждан страны, которые не могут быть в должной степени решены рынком (см.: Рудык Э. Социальные предприятия, социальная экономика: проблемы и перспективы — М., – 2004.— № 12).

2. Размеры территории и суровый климат России, а также масштабы нерешенных проблем социально-экономического характера налагают на государство многочисленные обязательства. Они не могут быть выполнены без прямого владения государством значительной частью собственности страны.

3. Геополитическое положение современной России требует в максимально короткие сроки восстановления и модернизации оборонно-промышленного комплекса страны. Решение данной проблемы предполагает в этой связи существенное расширение государственного сектора экономики. Частный сектор в должном объеме решить эту задачу не способен.

4. Необоснованность утверждений о заведомо экономической неэффективности государственных и находящихся под контролем государства предприятий. В ряде стран мира, включая развитые, производительность труда — в частности, в промышленности — выше, чем в частном. Например, во Франции — в 1,4 раза (в России, наоборот, в 1,6 раза ниже)¹⁵.

5. Неправомерность сравнения экономической эффективности всего массива госпредприятий, часть из которых, по существу, являются или должны являться неприбыльными (например, казенные), и всего массива частных (приватизированных) предприятий, ориентированных на прибыль. Эффективность таких государственных некоммерческих предприятий, финансируемых, по крайней мере, частично, из бюджета, не может быть оценена с использованием традиционных показателей (прибыль, рентабельность, убыточность и т.п.).

Кроме того, как показывает мировой опыт, отсутствует прямая зависимость повышения социальной и экономической эффективности предприятий от их перехода в частную собственность (примеры реформы здравоохранения в Англии, совместное российско-вьетнамское предприятие «Вьетсовпетро», ФГУП МНТК «Микрохирургия глаза» имени академика С.Н. Федорова и др.). Результативность работы любого предприятия независимо от формы собственности определяется в первую очередь его трудовым потенциалом, качеством управления, степенью вовлечения работников предприятия в управление и распределение результатов его деятельности, способностью к инновациям, а в условиях современной России — близостью к власти.

6. Очередной массовый «сброс» государственного имущества на рынок, как показал опыт проведения приватизации в России, приводит к резкому падению его стоимости и соответственно ожидаемых поступлений в бюджет. История может повториться.

Вопрос второй — *защита государственной собственности*.

Государственная собственность оказалась наименее управляемой и наиболее уязвимой, незащищенной, открытой для различного рода злоупотреблений. Об этом, в частности, свидетельствует тот факт, что доходы государства от принадлежащих ему предприятий, а также дивиденды от госпакетов акций составляют, по экспертным оценкам, менее 0,1% доходной части госбюджета. Этому способствовала трактовка защиты прав собственности в Конституции

¹⁵ Артемов А., Брыкин А., Шумаев В.. Модернизация государственного управления экономикой // Экономист. — 2008. — № 2. — С. 22.

Государственное и муниципальное управление

РФ: в России признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Однако прямые нормы об охране права собственности предусмотрены лишь в отношении одной формы собственности — частной. В этой связи можно только приветствовать предложение Счетной палаты РФ разработать федеральные законы об имуществе, которое может находиться только в государственной собственности, о защите государства и его собственности, а также федеральный закон о национализации, который определил бы принципы и порядок возмездного отчуждения государством имущества частных собственников.

Необходимость возврата части переданного в частные руки государственного имущества стала сегодня более чем очевидной. Речь, по нашему мнению, должна идти о безусловном возвращении государству приватизированного с нарушением закона имущества. В настоящее время практически в каждом российском регионе идут судебные процессы, которые нередко заканчиваются возвращением имущества приватизированного предприятия в государственную собственность — полностью или частично. Этот процесс сдерживается отсутствием политической воли руководства страны в данном вопросе и слабой (на сегодняшний день) реакцией общества, которое могло бы заставить власть активизировать процесс восстановления прав государства как собственника в судебном порядке (при этом возникает резонный вопрос: какому государству следует вернуть собственность — нынешнему коррумпированному или правовому, ориентированному на защиту прав и интересов граждан, а не привилегированного меньшинства?).

Возможны и другие способы решения проблемы — разного рода «компенсационные возмещения»: например, за недооцененное госимущество либо за намеренно заниженную стоимость приватизированных предприятий, за невыполненные социальные и инвестиционные условия сделок и пр. Примером может служить соответствующий опыт правительства М. Тэтчер. Существуют три способа восстановления прав государства как собственника.

Первый способ. Добровольный возврат или дарение государству приватизированного имущества, мена долга предприятия государству (в том числе по обязательным платежам в бюджеты всех уровней) на соответствующий пакет акций на этапе досудебного мирового соглашения.

Второй способ. Принудительный — в судебном порядке. Например, в случае отчуждения имущества, которое по закону не может принадлежать частному лицу. Так, если в собственности такого лица в ходе приватизации оказалось государственное имущество, оно должно быть возвращено частным лицом. Возможно также отчуждение на возмездной основе в пользу государства недвижимого имущества в связи с изъятием земельного участка, на котором оно расположено. Кроме того, могут быть выкуплены государством по суду либо проданы на торгах культурные ценности, охраняемые государством, если им грозит утрата. Также возможно изъятие по решению государственных органов имущества в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, с выплатой бывшему собственнику стоимости имущества (реквизиция). Наконец, возможно безвозмездное изъятие имущества у

частного собственника по решению суда в виде санкции за совершение правонарушения (конфискация).

Третий способ. Национализация — принудительное обращение собственности граждан и юридических лиц в собственность государства на основании закона. Этот путь известен. Только во Франции за последние 60 лет были проведены три широкомасштабные национализации¹⁶. Неоднократно производилась национализация в Великобритании, Италии, во многих других странах с развитой рыночной экономикой, когда другие средства решения важнейших народнохозяйственных проблем не давали должного результата.

Цели национализации могут быть различными. *Во-первых*, сохранение предприятий для обеспечения национальной безопасности либо социально значимых предприятий, в которые частный капитал не идет либо идет в недостаточном объеме из-за длительных сроков окупаемости, высокой степени риска и т.п. При этом хозяйствующим субъектам нередко поставляется продукция национализированных предприятий по ценам и тарифам ниже рыночных. Это способствует повышению рентабельности национальных компаний и усилению их конкурентоспособности на внутреннем и внешнем рынках.

Если говорить о России, необходимо учитывать, что оборудование большинства российских предприятий морально и физически устарело. Согласно экспертным оценкам, более 80% отечественных предприятий нуждаются в модернизации производственных мощностей. Российский частный капитал не в состоянии, даже если бы и захотел, своими силами осуществить модернизацию большей части приватизированных предприятий без государственной поддержки, а в целом ряде случаев — без их возврата в государственную собственность, по крайней мере, на какое-то время.

Во-вторых, целью национализации может быть выведение из-под контроля иностранного капитала важных для обеспечения экономического суверенитета страны предприятий посредством их передачи в государственную собственность.

В-третьих, национализация может быть необходима для обеспечения экологической безопасности.

В-четвертых, национализация может проводиться для защиты потребителей от злоупотреблений, к которым может привести нахождение в частной собственности естественных монополий. Не случайно на Западе

¹⁶ Одна — до Второй мировой войны: военной промышленности и железных дорог. Две другие — после Второй мировой войны: в 1945—1946 гг. (Французского банка, 4 депозитных банков и 34 страховых компании, угольной промышленности, газовой и электроэнергетической промышленности, автомобильных заводов «Рено» и авиационных заводов «Гном и Рон») и в 1981—1982 гг. (39 ведущих частных банков, 5 крупнейших промышленных холдингов, а также Парижской, Нидерландской и Суэцкой финансовых компаний). В результате третьей национализации — в 1981—1982 гг. государственный сектор экономики Франции увеличился примерно в 1,5 раза. К середине 80-х годов на государственных или находящихся под контролем государства предприятиях было занято около 1/4 рабочей силы страны. Они производили до 1/3 промышленной продукции Франции и более 1/3 инвестиций.

Государственное и муниципальное управление

прибегали к национализации там, где не было возможности преодолеть негативные последствия естественной монополии рыночными методами.

В-пятых, осуществление путем национализации структурной перестройки народного хозяйства, необходимость которой остро ощущается в сегодняшней России.

В-шестых, изменение профиля предприятия (в случае, когда этого изменения требуют общественные интересы).

Право государства лишить то или иное лицо его собственности «в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом» признано в Европейской конвенции по правам человека, принятой Советом Европы¹⁷. Мировая практика свидетельствует, что национализация может проводиться как на возмездной основе (в денежной форме или в виде долгосрочных государственных облигаций, подлежащих погашению по истечении срока, определенного законодательством о национализации), так и на безвозмездной.

Конституция России обуславливает «принудительное отчуждение имущества для государственных нужд» предварительным и равноценным возмещением, что, по нашему мнению, противоречит ряду международных актов. Например, Европейская конвенция по правам человека не гарантирует права на получение полной компенсации при любых обстоятельствах, поскольку законные «интересы общества» могут требовать выплаты возмещения в сумме ниже полной рыночной стоимости¹⁸.

В России нет пока закона о национализации. Имеются лишь несколько законопроектов. В правительственном законопроекте от 2004 г. допускается возможность национализации для удовлетворения потребности государства в продукции (работах, услугах), непосредственно обеспечивающей обороноспособность и безопасность государства, с предварительным, единовременным и равноценным возмещением Российской Федерацией национализируемого имущества по рыночной стоимости в денежной форме, а также других убытков, причиняемых прежнему собственнику за счет средств федерального бюджета (ст. 2, 13)¹⁹.

Если будет реализована эта схема проведения национализации, то она в определенном смысле может оказаться еще более разорительной для страны, чем приватизация. Авторы данного законопроекта прежде всего, не делают различий между изначально частной собственностью (которой в России до приватизации практически не было) и частной собственностью, созданной в процессе приватизации на основе сильно недооцененного государственного имущества²⁰. Если в первом случае допустима компенсация ее бывшим владельцам в размере рыночной стоимости национализируемого имущества, то

¹⁷ Гомье Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. – М.: Издательство Московского независимого института международного права, 1998. – С. 407.

¹⁸ Там же. С. 415.

¹⁹ Национализированное имущество должно быть закреплено за федеральными казенными предприятиями, основная деятельность которых связана с удовлетворением потребности государства в соответствующей стратегической продукции, а при необходимости на базе национализированного имущества может быть создано новое федеральное казенное предприятие.

Государственное и муниципальное управление

во втором — возможны варианты. Например, сначала собственники приватизированного имущества обязаны выплатить «компенсационные возмещения» за недооцененное имущество или намеренно заниженную стоимость приватизированных предприятий либо за невыполненные социальные и инвестиционные условия сделок приватизации (как это предлагается Счетной палатой РФ), а уже потом могут получить возмещение за национализированное имущество по рыночной стоимости. Тогда станет ясно, кто кому и сколько должен.

Возможен и другой сценарий национализации, при котором размеры государственных выплат за национализируемое имущество должны определяться исходя из продажной цены имущества предприятия на момент его приватизации. При этом делается поправка на инфляцию, а также учитываются улучшения, произведенные собственником с момента приватизации (если они были), и ущерб, который мог быть нанесен частным собственником предприятию, государству, обществу. Тогда также станет ясно, кто кому и сколько должен.

Относительно предлагаемых правительственным законопроектом выплат за национализируемое имущество исключительно в денежной форме, вперед и сразу, отметим следующее. В мире такого нет. Может быть, авторы правительственного законопроекта о национализации выполняют социальный заказ тех, кто хотел бы вернуть «с наваром» бывшее в употреблении государственное имущество, либо тех, кто не уверен, что частная собственность надолго и всерьез приживется в России? Вопрос о целесообразности национализации, ее масштабе, порядке и условиях проведения должен решаться, на наш взгляд, прежде всего в зависимости от того, какому государству должна быть возвращена часть ранее приватизированного имущества и кто должен управлять национализированными предприятиями (государственные чиновники либо те, кто на них занят), а не из идеологических соображений типа «национализация — орудие социалистического переустройства общества».

Вопрос третий — *изменение целеполагания части организаций государственного сектора экономики*.

Решение данной проблемы прежде всего предполагает расширение спектра организационно-правовых форм некоммерческих организаций посредством изменения типа части государственных унитарных предприятий, функционирующих на праве хозяйственного ведения, и, естественно, казенных предприятий, которые, по своей сути, выполняют или должны выполнять функции некоммерческого характера. Они должны быть превращены в некоммерческие государственные предприятия или в учреждения традиционного типа либо в автономные или производственные кооперативы (при условии отнесения их, как это имеет место в мировой практике, к категории некоммерческих организаций либо в случае внесения соответствующей записи в их учредительные документы).

²⁰ В зарубежном законодательстве под термином «частная собственность», как правило, понимается изначально частная собственность. Такое толкование частной собственности в немалой степени объясняет, например, положение ст. 5 Билля о правах (первые десять поправок и дополнений к Конституции США, предложенные конгрессом и ратифицированные законодательными собраниями штатов) о том, что «никакая частная собственность не должна отбираться для общественного пользования без справедливого вознаграждения».

Государственное и муниципальное управление

Вопрос четвертый — *переход от традиционных к инновационным механизмам управления государственной собственностью в хозяйственной сфере.*

Государство, сохраняя статус собственника, может передавать (когда это целесообразно и оправданно) принадлежащее ему имущество не только аутсайдерам, но и инсайдерам — юридическим лицам, которые могут быть созданы работниками (вариант: рядовыми работниками и менеджерами) государственного предприятия, в пользование (управление) на условиях долгосрочной аренды, в т.ч. с инвестиционными и социальными условиями или, когда это политически, экономически или социально целесообразно, с правом выкупа, а также в концессию или доверительное управление (пример — Норвегия). Это может устранить излишнюю опеку государственных предприятий и учреждений со стороны вышестоящих органов, а также существенно снизить нагрузку на бюджеты всех уровней.

Вопрос пятый — *демократизация управления государственной собственностью.*

Эффективное управление государственной собственностью, особенно на этапе декларированного перехода России на инновационный путь развития, настоятельно требует задействования главного рычага запуска и движущей силы данного процесса — демократизации собственности. Этот процесс не сводится к участию граждан в имуществе (капитале) предприятий, включая, естественно, работников организаций, занятых в государственном секторе экономики. В широком понимании речь должна идти о демократизации хозяйственной власти²¹ на макро-, мезо- и микроуровнях. Под ней понимается многосубъектность управления государственной собственностью, т.е. управление ею со стороны не только титульного собственника (государства в лице уполномоченных органов), но и представительных органов власти всех уровней, других общественных институтов (профсоюзов, экологических организаций, обществ защиты прав потребителей, других объединений граждан)²².

Перспективы государственной собственности в России и возможные результаты и последствия реформирования управления ею остаются неясными. Многое зависит от осознания властью важности использования в полной мере потенциала такой формы собственности, нахождения эффективных инструментов и технологий управления, а также действенного и компетентного общественного (парламентского) участия в принятии важнейших управленческих решений в отношении использования государственного имущества и контроле их исполнения.

²¹ Хозяйственная власть — право, способность и возможность принимать управленческие решения на макро-, мезо- и микроэкономических уровнях. В этом — экономическом (управленческом) — смысле понятие «хозяйственная власть» тождественно понятию «собственность». Реальный собственник — тот, кто в действительности принимает управленческие решения и получает доход либо несет убытки.

²² Букреев В.В., Рудык Э.Н. Социальный вектор антикризисного управления: к теории вопроса // Менеджмент и бизнес-администрирование. — 2007. — № 2; Букреев В.В., Рудык Э.Н. Партиципативный менеджмент как условие повышения эффективности антикризисного управления // Менеджмент и бизнес-администрирование. — 2008. — № 1.

О задачах и направлениях формирования национальной промышленной политики

Винслав Ю.Б.,

доктор экономических наук,
профессор, проректор Университета
менеджмента и бизнес-администрирования

Автор настоящей статьи в одной из своих последних публикаций рассмотрел итоги и тенденции новейшей динамики российской промышленности в 2005—2007 гг.¹ Было отмечено замедление темпов промышленного роста, сохранение нерациональной структуры производств, ориентированных на экспорт минерально-сырьевых и других природных ресурсов.

К сожалению, динамика функционирования отечественной промышленности в 2008 г. (в период до начала финансового кризиса) лишь продолжила рецессию² прошлых лет. Так, индекс промышленного производства за январь — октябрь 2008 г. по сравнению с аналогичным периодом 2007 г. составил 104,9%. Это, безусловно, указывает на снижение темпов промышленного роста в рассматриваемом периоде по сравнению с соответствующими показателями 2006—2007 гг.³ Практически не было видно позитивной динамики в стагнирующем секторе добычи полезных ископаемых: если за январь — декабрь 2007 г. индекс производства здесь составлял 101,9%, то за январь — октябрь 2008 г. — лишь 100,5%. Индекс производства в сфере добычи сырой нефти и природного газа за январь — октябрь 2008 г. по сравнению с аналогичным периодом прошлого года составил 99,8%.

Рецессия в сфере обрабатывающих производств также вполне очевидна: соответствующий индекс за январь — октябрь 2008 г. составил 107,0%, в то время как за январь — декабрь 2007 г. — 109,5% (все ежемесячные индексы производства в обрабатывающих отраслях в первом полугодии 2008 г. были ниже своих значений в 2007 г.). Продолжился спад в такой наукоемкой сфере, как производство электронного и оптического оборудования (индекс — 94,1%), а также в текстильном и швейном производствах (99,6%). Определенное улучшение ситуации можно констатировать в сфере про-

¹ Винслав Ю.Б. Федеральная промышленная политика: к определению приоритетов в контексте новейших тенденций эволюции индустриального комплекса // Российский экономический журнал. — 2008. — № 1—2.

² Рецессия (от лат. *Recessus* — отступление) представляет собой относительно умеренный спад или замедление темпов экономического (в нашем случае — промышленного) роста.

³ Если брать близкую ретроспективу, то наиболее высокие показатели индекса промышленного производства отмечались в 2006—2007 гг. Данный показатель составил 106,3% (источник: Краткосрочные экономические показатели Российской Федерации. — М.: Росстат. — Июль 2008 г.).

Государственное и муниципальное управление

изводства машин и оборудования (индекс производства за январь — октябрь 2008 г. к аналогичному периоду 2007 г. составил 108,2%), а также в производстве электроэнергии (аналогичный показатель за январь — октябрь 2008 г. — 104,1%, за январь — декабрь 2007 г. — 99,8%).

В целом промышленно-экономическая ситуация 2008 г. (даже без учета фактора финансового кризиса) не свидетельствует о наличии рациональных структурных сдвигов в пользу обрабатывающих производств. Вклад последних в валовую добавленную стоимость в первом полугодии 2008 г. составил 19%, оставаясь стабильным за ряд последних лет (показатель в 2005—2006 гг. составлял 18,8%). Косвенно рецессию как в добывающем, так и в обрабатывающем секторах экономики подтверждают официальные данные о статистике занятости населения: число замещенных рабочих мест в обеих сферах в 2008 г. уменьшилось по сравнению с 2007 г. (по состоянию на август), в то время как в строительстве, торговле, финансовой деятельности этот показатель существенно возрос. Не обнадеживает ситуация и с иностранными инвестициями, поступление которых за 9 месяцев 2008 г. было на 13% меньше, чем за соответствующий период предыдущего года. Стоит заметить, что аналогичная картина с иностранными инвестициями наблюдалась и в период дефолта 1998—1999 гг.

Высокие темпы промышленной инфляции, существенно опережающие общую динамику производства, были характерны для страны в 2007 г., когда индекс цен составлял 125,1% (по сравнению с 2006 г.). В январе — октябре 2008 г. спираль промышленной инфляции стала (по сравнению с аналогичным периодом 2007 г.) еще круче: индекс цен производителей промышленных товаров составил 126,8%. Что свидетельствует о сохранении тенденции к дальнейшему снижению экономической эффективности промышленного производства.

Все сказанное уже в который раз подтверждает тезис о том, что без активной государственной промышленной политики, имеющей ясные цели, выверенные стратегии и технологии реализации, добиться сколько-нибудь заметных позитивных структурных сдвигов в пользу наукоемких высокотехнологичных производств, равно как и общего повышения конкурентоспособности отечественной индустрии, нам не удастся. Понимание глобальных индустриальных вызовов стимулирует поиск научным и бизнес-сообществом рациональной модели государственной промышленной политики. Например, в документе ТПП РФ «О задаче разработки промышленной политики в России»⁴ вполне справедливо констатируется, что экономическая реформа в стране осуществлялась по модели примата финансовых инструментов, задачи активной промышленной политики не ставились в качестве актуальных или не ставились вообще (растворялись в политике макроэкономической финансовой стабилизации). Проблемы функционирования и развития промышленного сектора должны были решаться в процессе рыночной саморегуляции. Критикуя данную радикально-либеральную позицию, разработка ТПП справедливо акцентирует внимание на ряде важных моментов, в том

⁴ См. <http://www.tpprf.ru/ru/mfin/committee/komprom/zrpp2/>

числе на:

а) необходимости отладки механизма воспроизводства в промышленной сфере, когда не сложился механизм ее долгосрочного банковского кредитования, а государство не берет на себя соответствующие функции (тем самым отечественная промышленность «завязывается» на гипертрофированные отношения с зарубежными инвесторами, что чревато комплексом дополнительных рисков);

б) важности наличия пакета взаимосвязанных документов, регламентирующих государственную промышленную политику (среди них: концепция; программа; нормативно-правовые акты по реализации программы);

в) необходимости разработки государственного правового механизма «регулирования проблем промышленной политики» (надо бы сказать точнее: не проблем политики, а проблем индустриального развития. – Ю.В.).

Авторы разработки ТПП совершенно справедливо отмечают, что проблема промышленной политики «вызывает к жизни вопрос о новых ориентирах макроэкономического управления в стране», является «в каком-то смысле точкой поворота». Здесь сталкиваются разные идеологии государственного менеджмента. Поэтому вряд ли следует соглашаться с авторами, которые полагают, что в «сложившихся условиях нет смысла детализировать промышленную политику, необходимую для России»⁵. Нужна именно детализация, иначе проблема относительно легко «растворяется» в совокупности общеэкономических (макроэкономических) подходов и методов решения. К этой детализации, безусловно, призывает сохранение (и усиление в связи с мировым финансовым кризисом) комплекса весьма существенных внешних и внутренних угроз индустриальному развитию страны.

Хроническое накопление «проблемных» зон в обрабатывающих и наукоемких отраслях, все более полное осознание обществом бесперспективности сырьевой ориентации экономики, укрепление финансового ресурса страны за счет как благоприятной внешнеторговой конъюнктуры, так и действия внутренних адаптационных механизмов – все это четко свидетельствует о необходимости и возможности перехода к новой, более эффективной модели государственного регулирования промышленности, ориентированной на действительный и ускоренный структурный маневр в пользу передовых технологических укладов и поколений техники.

Не претендуя на системное и законченное описание данной модели, рассмотрим некоторые важные направления работы по ее формированию.

Первое. Важно сосредоточить усилия на отработке развернутого и адекватного российским реалиям понятийного аппарата по проблеме. Разнобой в трактовках основных терминов по проблеме (присущий федеральным ведомствам, регионам, общественным структурам, СМИ) отнюдь не способствует столь необходимому для выработки национальной промышленной идеи консенсусу взглядов элит. Общность исходных позиций должна привести, в конечном счете, к введению соответствующих положений в национальное законодательство. Важным в этой связи представляется содержание следую-

⁵ Амосов А. Промышленная политика и перелив капитала // Экономист. – 2004. – № 10. – С. 16.

Государственное и муниципальное управление

щих терминов.

Национальная промышленная политика (НПП), с одной стороны, представляет собой специфическую область (направление) деятельности федеральных органов исполнительной власти, состоящую в определении (совместно с другими субъектами НПП) перспективных целей и средств (методов, инструментов) воздействия государства на структуру, динамику и качественное состояние тех сфер промышленности, которые отнесены к объектам НПП. С другой стороны, НПП как специфическая по своему содержанию область управленческой деятельности исполнительной власти является важным компонентом, элементом общей системы государственной политики, комплексной по сути и охватывающей практически все стратегически значимые сферы жизни общества.

Объекты НПП представляют собой различные сферы промышленной деятельности и сегменты рынка промышленной продукции, на которые в силу стратегически значимых соображений направляются меры госрегулирования⁶. По нашему мнению, объекты НПП как весьма сложного управленческого феномена имеют множественный характер и могут быть позиционированы в различных ракурсах и сегментах промышленной сферы, что, в свою очередь, зависит от реализуемого в рамках национальной социально-экономической модели типа НПП.

Субъекты НПП – совокупность организаций (учреждений госуправления, научного и бизнес-сообществ), законодательно наделенных правами выработки, принятия и контроля реализации управленческих решений в области НПП.

Тип НПП – основная качественная характеристика реализуемой модели НПП, определяющая масштабы и общую направленность процессов госрегулирования промышленной деятельности субъектами НПП. Например, в зависимости от таких критериальных признаков, как масштабы госрегулирования, характер используемых методов воздействия на промышленность и степень интенсивности их применения, следует различать (соответственно): общесистемный и селективный; жесткий, индикативный и мягкий; активный (трансформационный) и пассивный (эволюционный) типы НПП. В зависимости от уровня управленческой иерархии и характера объектов НПП можно различать также транснациональный, общегосударственный, отраслевой и региональный типы НПП.

Методы реализации НПП – применяемые субъектами НПП способы воздействия на объекты НПП, содержание которых определяется целями, типом НПП, а также разнообразными особенностями ее объектов. Группа прямых методов использует непосредственное, субъектно-объектное взаимодействие в системе НПП. Косвенные методы НПП основаны на опосредованном госвмешательстве, целенаправленном создании внешней среды функционирования и развития бизнеса, адекватной целям и задачам НПП (субъекты → среда → объекты НПП).

⁶ Отдельными авторами дается более узкая трактовка объектов промполитики — в виде совокупности промышленных организаций, ведущих деятельность в рамках установленных приоритетов данной политики. (Анисимов В.Ф. Субфедеральный уровень промышленной политики: концептуальное и организационно-экономическое обеспечение. Автореферат докторской диссертации. М., 2006. — С. 22).

Государственное и муниципальное управление

Режим НПП – существенная характеристика общей направленности государственного регулирования процессов реализации НПП и используемых ею методов. К основным режимам реализации целей НПП можно отнести⁷: *стимулирующий*, направленный на обеспечение усиленной мотивации предприятий действовать в соответствии с установками субъектов НПП; *нормативно-ограничительный*, состоящий в установлении государством определенных ограничений (типа квот) на ведение конкретных видов промышленной деятельности; *нормативно-регулятивный* – установление властью таких правил ведения промышленной деятельности, которые не связаны с коммерческой выгодой, однако совершенно необходимы с точки зрения промышленной безопасности, технического регулирования, охраны окружающей среды и т.д.; *промышленного мониторинга* – проведение специальных обследований состояния тех объектов НПП, в отношении которых пока не возникла, но существует высокая вероятность целесообразности применения тех или иных мер государственного регулирования.

Национальная промышленная (научно-промышленная) база – совокупность разрабатывающих и серийных предприятий, в деятельности которых реализуются критические технологии, имеющие базисное значение для сохранения достигнутого уровня конкурентоспособности отечественной промышленности и по отношению к которым субъекты НПП обязаны проводить специальные режимы НПП. Естественно, предприятия (производства), отнесенные посредством специального анализа и мониторинга к данной базе, автоматически должны быть включены в объекты НПП.

Можно сделать вывод о том, что в современных российских реалиях НПП, должна, безусловно, иметь характер активного и селективного воздействия, рационально сочетать прямые и косвенные методы, стимулирующие, ограничительные и регулятивные режимы, содержать транснациональные, отраслевые и региональные разрезы.

Второе. Необходимо уделить пристальное внимание четкому определению роли и места НПП в общей системе государственного управления, точнее – в системе разнообразных и не всегда должным образом субординированных «государственных политик». Здесь вполне уместно провести аналогию со стратегическим корпоративным управлением. Корпоративная производственная стратегия (как условный аналог НПП) наряду с маркетинговой (товарной, сбытовой) стратегией императивно относится к одной из двух базовых, основных бизнес-стратегий⁸. Остальные пять функциональных стратегий (охватывающих такие сферы, как НИОКР, материально-техническая база, финансово-экономический ресурс, организационное и социальное развитие) не менее императивно относятся к «обеспечивающим», подчиненным первым двум стратегиям – средствам.

⁷ См. также: Анисимов В.Ф. Субфедеральный уровень промышленной политики: опыт, проблемы, пути совершенствования / Под ред. Ю.Б. Винслава. – М.: Изд-во НОУ «ИСОМ» – 2005. – С. 73.

⁸ В этой связи небезынтесен японский опыт государственно-корпоративного строительства, успех которого во многом обязан соединению в одном ведомстве базовых функций промышленной и торговой политики (см., например: Япония: экономическое чудо / Н.Л. Дружинин. – СПб.: Питер, 2003. – С. 124–128.

Государственное и муниципальное управление

Что же касается системы российского госуправления, то в соответствии с конституционными нормами (ст. 7 Основного закона) базовой стратегией (политикой) здесь должна выступать социальная. Как следствие, в рамках социальной подсистемы госуправления должны формироваться внутренне взаимоувязанные стратегические целевые задачи, индикаторы макроэкономического планирования и контрольно-оценочные показатели деятельности соответствующих ведомств. Промышленная компонента государственной политики выступает в качестве одного из важных и вполне самостоятельных «средств» реализации макроуровневой социальной стратегии, причем по значимости ее следует относить к целереализующим средствам 1-го (высшего) порядка⁹. Что касается других — весьма значимых, научно-технических, финансово-экономических, институциональных компонентов государственной политики, то их задачей является создание, обеспечение должных условий для реализации принятой модели НПП. Иначе модель НПП, хотя и является вторичной по отношению к национальной модели социального развития, по отношению к научно-технической, институциональной и финансово-экономической моделям, безусловно, первична. Таким образом, точка зрения о целесообразности «растворения» промышленной политики в общей макроуровневой финансово-экономической политике (что де-факто происходит сплошь и рядом) в период острой необходимости структурных промышленных реформ не является плодотворной.

Третье. Системную методологию целесообразно использовать и в случае проектирования состава тех элементов НПП, без наличия (функционирования) которых суть НПП выхолащивается или она перестает соответствовать требованиям «лучшей практики» и насущным потребностям современного этапа социально-экономического развития страны. Регламентация структурно-компонентного состава НПП — безусловно, один из центральных проблемных вопросов, который, в принципе, должен стать предметом обсуждения как самими ее субъектами, так и более широким кругом заинтересованных лиц. Естественно, структурный состав НПП как самостоятельной подсистемы государственной микроуровневой политики может быть различным в зависимости от принятого субъектами НПП ее общего видения (включая тип НПП, роль и место в системе макроуровневого прогнозирования и программирования и т.д.). В то же время, базируясь на анализе отечественного и зарубежного опыта по проблеме, а также признавая целесообразность а) активно-го; б) селективного; в) индикативного подходов к формированию и реализации НПП на трансформационном этапе структурной модернизации российской промышленности, можно полагать, что регламентации должны подлежать, как минимум, следующие составляющие НПП как целостной подсистемы государственного управления: 1) перечень субъектов НПП, включая

⁹ Безусловно, выстраивание макроуровневой субординации целевых задач социальной и промышленной политики является самостоятельной проблемой, учитывая неоднородность, многокомпонентность социального и промышленного «блоков». Например, подсистема профессионального образования, несмотря на принадлежность к социальному блоку, может вполне логично рассматриваться в качестве средства по отношению к цели развития собственно промышленной подсистемы.

состав ответственных властных структур и полномочных представителей научного, бизнес-сообществ, общественно-ассоциативных структур; 2) порядков взаимодействия субъектов НПП в процессе подготовки, принятия и реализации решений по формированию и осуществлению НПП; 3) результаты стратегического анализа тенденций и проблем промышленного развития в зарубежных индустриально развитых государствах (на предмет формулирования требований к конкурентоспособности отечественной промышленности; 4) результаты стратегического анализа смежных социальной, внешне-торговой и научно-технической (в части инновационных промышленных заделов) подсистем госуправления в стране на предмет выдвижения требований к перспективным целям и задачам НПП; 5) концепция (модель) перспективной НПП, включающая характеристику базисного состояния промышленности; обоснование приоритетных направлений ее структурной модернизации; состав целевых задач НПП (в общем виде, а также в разрезе приоритетов); обоснование стратегических курсов модернизации приоритетных промышленных сфер, направлений, применяемых по каждому приоритету методов, режимов госрегулирования; оценка потенциальной социальной и экономической эффективности реализации замысла НПП; 6) состав основных, системообразующих объектов НПП, в том числе реализующих промышленные приоритеты, а также относимых к национальной промышленной базе; 7) стратегические индикативные программные документы НПП, содержащие: целевые (рекомендательного характера) индикаторы промышленного развития в разрезе каждого приоритета; комплексные проекты структурной модернизации приоритетных промышленных сфер, реализуемые на началах государственно-частного партнерства с участием субъектов и объектов НПП; мероприятия «косвенного» характера для решения тех задач структурной модернизации, где использование программно-проектного подхода затруднительно или нецелесообразно; 8) характеристика специфических (стратегического характера) требований к госрегулированию промышленной деятельности в отдельных отраслях и регионах.

Предложенный (примерный) набор компонентов НПП выдержан в достаточно жестком, «дирижистском» стиле. Понятно, что проиллюстрированная программно-проектная схема может быть полностью реализована в условиях достаточных ресурсов централизованной поддержки, относительно высокой управляемости объектов НПП и, по всей видимости, весьма узкого спектра принимаемых промышленных приоритетов. Модификациями предложенной схемы могут быть, например, следующие: 1) классический индикативный подход, при котором регламентация приоритетных промышленных проектов отсутствует, однако приоритетные направления структурной модернизации официально объявлены, соглашения о стратегическом партнерстве между субъектами и объектами НПП проработаны, а в рамках выбранных приоритетов и заключенных соглашений приняты целевые индикаторы (минимум, максимум показателя), не имеющие директивных значений; 2) подход с основной ориентацией на косвенные экономические регуляторы, при котором последние прицельно проектируются под каждый из установленных промышленных приоритетов (с учетом специфики последних), определяются

Государственное и муниципальное управление

правила использования мер госстимулирования прямого действия для тех объектов НПП, которые эффективно работают в русле данных приоритетов.

Четвертое. Важнейшим условием реализации нового качества НПП является обеспечение комплексного подхода, учет важнейших внешних (роль которых постоянно возрастает) и внутренних факторов при разработке концептуальных и программных документов промполитики. Среди стратегически значимых факторов формирования НПП следует выделить несколько групп.

Группа I – *фактор глобальной конкуренции и стратегического межгосударственного партнерства*, состоящий в учете действующих на мировом рынке противоречивых тенденций экономического соперничества (жесткой конкуренции) и взаимовыгодного сотрудничества (стратегического партнерства). Дело в том, что на российском «сегменте» мирового рынка, по всей видимости, пока немного действительно стратегических партнеров в строгом смысле этого слова (т.е. тех, кто не на словах, а на деле исповедует принцип взаимной выгоды интеграционного взаимодействия). Весьма часто, используя терминологию «стратегического партнерства», игроки мирового рынка (ТНК) стремятся к получению акционерного контроля посредством блокирующих или контрольных пакетов и навязывания своих правил игры.

Как следствие, субъекты НПП должны стремиться к: а) четкому выявлению тех направлений промышленной деятельности, где Россия может иметь глобальные конкурентные преимущества; б) защите «критических» промышленных технологий от промышленного шпионажа и контроля «инопартнерами»; в) созданию экономических режимов благоприятствования тем направлениям международной торговли, которые развивают прежде всего отечественную промышленность, а не промышленность глобальных конкурентов; г) повышению альянсоспособности отечественных компаний на основе долгосрочных взаимовыгодных соглашений без получения прав акционерного контроля.

Группа II – *фактор потребностей внутреннего рынка* в товарах производственного назначения и народного потребления, предполагающий создание условий для возможно более полного использования производственных мощностей в интересах российских предприятий-потребителей и населения. Естественно, принцип экономической свободы частных предпринимателей в выборе тех предприятий (российских или зарубежных), продукцию которых они покупают, должен соблюдаться. В то же время не менее очевидно и другое: стремление нации насытить внутренний рынок товарами собственного производства – свидетельство ее духовного здоровья, отказа от иждивенчества и одновременно стратегически значимый фактор индустриального развития. Содействие проявлению данного фактора в возможно более полной мере – одна из важных задач НПП.

Если же речь идет о госбюджетных закупках различных товаров по импорту, то в системе НПП должен проводиться принцип тщательной экспертизы соответствующих сделок, при этом имеется в виду разумное правило: когда собственный товаропроизводитель может самостоятельно решить проблему, госбюджетное финансирование должно принимать форму внутривнутри-

го заказа, при наличии же потенциала импортозамещения в данном направлении он должен последовательно реализовываться, тем более если речь идет о факторах национальной безопасности.

Говоря о потребностях развития внутреннего промышленного рынка, нельзя не учитывать возможность появления инфраструктурных «запирающих эффектов», прежде всего в сферах электроэнергетики и транспорта, потенциал которых не может не учитываться при формировании НПП.

Группа III – *фактор социальной эффективности*, учет которого предполагает проведение тщательной социальной экспертизы ближайших и отдаленных последствий НПП, ориентацию (при прочих равных условиях) ее мероприятий на обеспечение эффективной занятости населения, повышение его культурно-технического (квалификационного) уровня, сохранение здоровья на основе создания безопасных и комфортных условий труда, решение таких крупных индустриальных проблем (создание сложных технических систем), которые развивают национальное самосознание, охрану окружающей среды.

Вполне очевидно, что в социально ориентированном рыночном хозяйстве (к чему нас обязывают конституционная норма ст. 7, мировой опыт и просто здравый смысл) государство не должно снимать с себя ответственность за создание такой внешней среды, которая бы способствовала повышению социальной ответственности бизнеса. В то же время нельзя не согласиться с С.М. Меньшиковым, констатирующим, что в последние годы федеральное правительство почти бездействует в отношении создания новых рабочих мест в обрабатывающей индустрии¹⁰.

Группа IV – *фактор экономической рациональности*, учет которого состоит: а) в содействии ресурсосбережению и относительной экономии издержек в тех промышленных областях, которые ориентированы на внутренний спрос; б) в формировании благоприятной внешней среды для создания технологических цепочек по производству продукции конечного потребления, имеющей наиболее высокую (при прочих равных условиях) рыночную стоимость (прежде всего для употребления на внешнем рынке); в) в создании необходимых условий для функционирования крупных интегрированных корпоративных структур, обеспечивающих экономию на масштабах производства, снижение транзакционных издержек и получение других синергетических преимуществ. Вполне очевидно, что на современном этапе индустриального развития страны снимать с повестки дня вопрос создания корпораций – «национальных чемпионов» явно преждевременно. В то же время следует особо подчеркнуть, что содействие формированию таких корпоративных объединений должно следовать духу экономической рациональности: необходимы тщательное организационное проектирование, отказ от неповоротливых и плохо управляемых (изнутри) конгломератов, а также понимание того, что российская компания, работающая на инновационных принципах, будучи отнюдь не гигантом, может быть вполне альянсоспособна и достойно представлять свой

¹⁰ Меньшиков С.М. Условие перехода к быстрому и устойчивому росту – демонтаж системы олигархического капитализма // Российский экономический журнал. – 2004. – № 1.

Государственное и муниципальное управление

бизнес на внутреннем и зарубежных рынках.

Группа V – *фактор национальной безопасности*, который включает прежде всего вопросы: создания и производства новых поколений оборонительных систем (в том числе «двойного» применения); специальной техники для борьбы с международным терроризмом; развития материально-технической базы для обеспечения продовольственной и лекарственной безопасности; соблюдения технологической безопасности (сохранения «критических» технологий).

Группа VI – *природно-географический фактор*, в том числе: состояние запасов возобновляемого и невозобновляемого природного сырья; возможность и экономическая целесообразность переработки сырьевых ресурсов с той или иной степенью глубины; возможность выведения на рынок альтернативных энергоносителей, существенно изменяющих структуру мирового и внутреннего рынков энергоресурсов; возможные ограничения по транспортным и климатическим условиям и т.д.

Пятое. Одним из центральных вопросов — независимо от того, какой тип НПП выбирается или какие ее инструменты используются — является выбор промышленных приоритетов. Характерные для экономики СССР распыленность, множественность (а отсюда – финансовая и организационная нереализуемость) промышленных приоритетов ведомственно-отраслевого характера сменились в новейшей истории практическим отказом от принятия национальных промышленных приоритетов (по принципу «рынок все сам сбалансирует и простимулирует»). Обе ситуации неприемлемы, а последняя – особенно губительна для страны, которая действительно стремится быть в группе мировых индустриальных лидеров¹¹.

Наличие четко фиксированных промышленных приоритетов в несбалансированной переходной экономике России следует рассматривать в качестве стратегической целеобразующей основы для принятия управленческих решений в научно-технической, образовательной, инвестиционной сферах.

Для «многополярной» российской промышленности, в которой одновременно сочетаются и гипертрофированно сырьевые (экспортно-сырьевые), и весьма трудно реализуемые наукоемкие потенциалы, практический и ответственный выбор приоритетов НПП особенно сложен в условиях противоречивости экономических интересов внешних и внутренних рыночных игроков. Если на деле принять весьма часто навязываемую извне посылку о том, что в России объективно нет благоприятных условий для развития обрабатывающей промышленности, тогда действительно особые приоритеты НПП не нужны. В то же время сложность современной ситуации в российской промышленности состоит в том, что стратегические мероприятия НПП должны иметь комплексный характер, охватывать как добывающий, так и обрабатывающий сектор.

Целевые приоритеты российской промышленной политики, безусловно,

¹¹ В настоящее время профильное ведомство разрабатывает долгосрочные отраслевые стратегии, хотя видимой пользы от их реализации, по оценке автора, пока не просматривается (в том числе по причинам отсутствия отраслевой статистики, должных отраслевых регуляторов и т.д.). Но отраслевой подход нельзя отождествлять с госрегулированием в рамках промышленных приоритетов.

Государственное и муниципальное управление

должны быть специфичны с точки зрения как глобальной необходимости обеспечения экономического суверенитета, так и природно-географического фактора. Глобально-политический фактор обуславливает актуальность промышленных приоритетов, связанных с проектированием и производством сложных новейших технических систем специального назначения, реализация которых осуществляется в рамках государственного оборонного заказа. Этот приоритет связан с созданием необходимых внешних условий для принятия такой общепромышленной политики, которая бы отвечала действительным интересам перспективного развития страны.

В части, касаемой госрегулирования сырьевого сектора, следует учитывать возрастание совокупности угроз, связанных с: а) истощением запасов природных ресурсов; б) высокой зависимостью от мировой ценовой конъюнктуры; в) рисками появления альтернативных энергозаменителей; г) негативным воздействием на экологию и т.д. В этой связи главной целью госрегулирования развития сырьевого промышленного сектора следует считать содействие созданию таких внешних условий, которые позволили бы сырьевым корпорациям: а) заинтересованно диверсифицироваться в сторону родственных или неродственных («несвязанных») производств высокой добавленной стоимости; б) сохранять по возможности высокий уровень прибыльности своего функционирования, который необходим не только самому бизнесу, но и обществу для перераспределения сверхдоходов и формирования в исторически приемлемые сроки достаточного спектра конкурентоспособных обрабатывающих производств, отвечающих постиндустриальным (инновационным) требованиям.

Естественно, на основе прогноза сбалансированного развития сырьевого и высокотехнологичного секторов вполне возможна (как результат конкретных обоснований) такая перспективная ситуация, когда сырьевые производства могут нуждаться в ресурсной поддержке государства и специальных мерах стимулирования (ускоренное освоение новых высокорентабельных месторождений, внедрение новейших технологий добычи), однако это не отменяет общей линии на поддержку обрабатывающих производств. Кроме того, использование государством регулирующих перераспределительных механизмов не должно происходить изолированно от попыток создания внутрикорпоративных мотиваций к диверсификации, отвечающей стратегическим приоритетам НПП. Эта задача — непростая, если учесть мощную инерционность и политический вес сырьевых корпораций.

Важно также отметить, что определение состава промышленных приоритетов и целевых стратегических индикаторов в рамках каждого из них не должно слепо копировать зарубежный опыт или такие технико-технологические тенденции, которые при внимательном рассмотрении могут обнаружить неблагоприятные последствия для человека. Формально-технократический подход — «надо успеть оседлать ту или иную инновационную волну, не отстать от того или иного мирового технологического уклада» вряд ли абсолютно приемлем без серьезной социально-экономической экспертизы на предмет соответствия действительным потребностям развития общества в условиях нарастания экологических, демографических и других угроз, тре-

Государственное и муниципальное управление

бующих социального самоограничения в различных аспектах. Серьезной ошибкой в выборе приоритетов (к сожалению, она имеет место в действительности) является «забывчивость» в отношении накопленного за многие десятилетия отечественного научно-технического и промышленного потенциала в сфере высоких технологий и сложных стратегически значимых технических систем «двойного» применения. Например, не секрет, что специалисты в сфере создания сложнейших радиоэлектронных комплексов и в настоящее время получают мизерную зарплату¹². Это свидетельствует о хроническом недофинансировании государственного оборонного заказа в его весьма важной части, а также о том, что система реализации промышленных приоритетов остается неотглаженной, со всеми вытекающими для высокотехнологичной сферы губительными последствиями.

Естественно, для выявления и комплексного обоснования промышленных приоритетов со стороны субъектов НПП должны быть проявлены и профессионализм, и политическая воля. Промышленная ситуация в России такова, что реализация приоритетов структурной модернизации, безусловно, потребует серьезного и длительного напряжения сил промышленников, может затронуть текущие экономические интересы других смежных сфер, например, более или менее удачно вписавшихся в рынок торговой и банковской деятельности (поскольку последние отличаются сверхприбыльностью, однако в системе рационального государственного регулирования экономики стратегически гораздо менее значимы, чем промышленность). По всей видимости, сроки реальной структурной модернизации во многом будут зависеть от того, сумеет ли власть реализовать перераспределительные механизмы в системе НПП, что практически невозможно, если идеи активной промполитики не станут действительно национальными.

В то же время, если говорить об общем концептуальном и целостном подходе к формированию НПП, следует признать неправомерность априорной императивности установления (фактической регламентации) промышленных приоритетов. В принципе, субъекты НПП, взвесив все внешние и внутренние угрозы для реализации предварительно выдвинутых предметно-технологических приоритетов (и соответствующих им промышленно-инновационных проектов), могут сделать вывод о нереальности активной и селективной промполитики, о целесообразности использования пассивной, эволюционной НПП, использующей общесистемный режим промышленного регулирования. Тем не менее для нынешних российских условий функционирования промышленности такой подход означал бы на деле отказ от идеи реальной структурной модернизации промышленности (поскольку слабые сигналы государственного воздействия не смогут переломить застарелую тенденцию дезиндустриализации наращивания импорта машинотехнической про-

¹² По данным еженедельника «Аргументы недели», в 2007 г. из электронной промышленности уволилось 4 тыс. специалистов. На ряде предприятий стратегической отрасли основной персонал зарабатывает не более 6–8 тыс. руб. в месяц. При этом в госконтрактах оборонное ведомство устанавливает лимит по заработной плате персонала, участвующего в проекте, – не более 12 тыс. руб. (Гурдин К. Электронная нищета. // Аргументы недели — № 17 (103) — 24 апреля – 6 мая 2008 г.).

Государственное и муниципальное управление

дукции и давления заинтересованных мировых ТНК – потребителей российского сырья).

* * *

В заключение еще раз подчеркнем, что работа по формированию современной модели НПП должна быть организована государством (в лице специализированного на данном направлении вице-преьера, соответствующего департамента в правительстве, профильного министерства) совместно с научным и бизнес-сообществами на комплексной, системной основе, подкрепленной правилами, имеющими статус закона.

Предварительным необходимым условием для формирования ответственной НПП должно стать законодательное уточнение функций государства в области регулирования промышленности и науки. Ведь если в соответствии с Основным и другими базовыми законами обязанностей и ответственности государства по отношению к промышленной сфере нет, то нечего и затевать попытки формирования НПП. Иначе говоря, и формирование самой НПП, и ее реализация должны находиться в поле правовой компетенции властных структур.

Важнейшим условием осуществления эффективной НПП является обеспечение высокой степени Системности. *Первый* (внешний) императив Системности – НПП должна быть органически и вполне легитимно вписана в общий контекст государственного менеджмента, при этом ее взаимодействие с социальным, финансово-экономическим, торговым, научно-техническим блоками данного менеджмента должно быть четко регламентировано на законодательном уровне. При этом целесообразно НПП рассматривать как важнейший из приоритетов госменеджмента II порядка (приоритет госменеджмента I порядка – социальная политика). Финансовая макроуровневая политика в данном контексте имеет подчиненный, обеспечивающий характер, т.е. среди направлений госменеджмента является приоритетом III порядка. В русле данного императива важно видеть всю многоаспектность НПП, ее тесную связь и необходимое воздействие на налоговую, финансово-инвестиционную, антимонопольную, образовательную политику государства. Попытки законодателя так вписать НПП в правовое поле, чтобы не изменить смежные области нормативно-правового регулирования, ни к чему реальному (в смысле улучшения промышленной ситуации) не приведут.

Второй (внутренний) императив Системности НПП предполагает отражение в ней необходимого и достаточного комплекса вопросов и регламентов, придающих НПП целостный, взаимоувязанный характер. Наличие регламентов перспективных целей и предметно-технологических (не отраслевых, а по направлениям техники и НИОКР) приоритетов индустриального развития является обязательным, причем независимо от того, к какому типу механизмов (жестких или мягких, дирижистских или либеральных) реализации НПП склоняется госменеджмент.

Жилищно-коммунальный комплекс: стратегические ориентиры модернизации

Анисимов В.Ф.¹,

доктор экономических наук,

глава администрации г. Серова

Свердловской области

В системе государственного и муниципального управления особое место занимает проблематика жилищно-коммунального комплекса (ЖКК). Большинство объектов ЖКК создавалось в 50–60 годах прошлого века, по многим из них срок службы истек или близок к концу. По официальным данным Росстата, состояние жилищного фонда (по показателям динамики ветхого и аварийного жилья) за последние годы лишь ухудшилось². Износ основных фондов в сфере ЖКК достигает 65–73%, а в отдельных регионах (например, на Камчатке) составляет 80%. Физическое и моральное устаревание котельных, теплотрасс, труб приводят к значительным потерям: по воде – до 30–40%, по теплу – до 50%, по электроэнергии – до 17–18%. Изношенность коммунальных сетей, отсутствие периодических и капитальных ремонтов приводят к росту частоты аварий и нарушений в инженерной инфраструктуре, число которых за последние 10 лет выросло в 5 раз.

Низкие энергоэффективность и ресурсосбережение, монопольное положение и затратный характер существующей системы организации производства и управления ЖКК приводят к удорожанию услуг этой социально значимой сферы, при этом стоимость проживания становится весьма критичным фактором для бюджетов большинства домохозяйств. Так, рост тарифов в 2007–2008 гг. (по данным за первое полугодие) составил 13–14%, что существенно превышало официальные темпы инфляции³. Резкий рост тарифов и оплаты населением услуг ЖКК – доминирующая тенденция последних лет, при этом капитальные затраты на содержание жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры (в основном осуществляемые за счет местных бюджетов) снижались.

Истоки множества проблем в сегодняшнем ЖКК связаны, по мнению автора, не только (и даже не столько) с недостаточным финансированием данной

¹ Анисимов Владимир Федорович в соответствии с Распоряжением губернатора Свердловской области от 11 июля 2008 г. № 72-РГ возглавлял рабочую группу по подготовке материалов для заседания Совета глав муниципальных образований при губернаторе Свердловской области на тему «О Концепции развития жилищно-коммунального комплекса в Свердловской области».

² Российский статистический ежегодник. – М.: Росстат, 2007. – С. 218.

³ Росстат (www.vrx.ru/new/3337.html).

Государственное и муниципальное управление

сферы, сколько с неэффективным использованием имеющихся средств, что, в свою очередь, обусловлено низким качеством управления отраслью. Процессы совершенствования организационно-экономических механизмов функционирования и развития ЖKK носят пока фрагментарный характер. Так, определенный интерес представляет опыт ОАО «Российские коммунальные системы» (РКС), когда объекты ЖKK передаются компании по договору муниципального заказа в форме аренды с правом внесения улучшений в арендуемые объекты. В соответствии с проектом, ОАО РКС оценивает состояние сетей и коммуникаций на конкретной территории; определяет сумму, требуемую для их приведения в нормальное состояние; производит расчет периода, за который соответствующие затраты компании могут быть погашены тарифными выплатами населения; формирует условия договора между муниципалитетом и РКС.

Благоприятная управленческая ситуация возникает в случае, когда возможно использование мощностей частных организаций (котельных) для обслуживания жилого фонда. Например, в Вологде частный сектор обеспечивает около 50% подачи тепла и горячей воды для нужд населения города. Администрация муниципального образования, в свою очередь, предоставляет предприятиям льготы и преференции под модернизацию сетей и оборудования, инвестирует в оборудование в соответствии с заключенными контрактами и договорами аренды. Другой пример: основным инвестором сферы ЖKK Липецка стал Новолипецкий металлургический комбинат, учредивший совместно с коммунальными предприятиями города Липецкую энергетическую компанию, ориентированную на развитие системы водоканалов, тепловых и электрических сетей региона.

Определенные надежды на масштабное улучшение ситуации в рассматриваемой сфере можно связывать с созданием Фонда содействия реформе ЖKK (в соответствии с Законом РФ от 21 июля 2007 г.). В то же время ряд экспертов отмечают недостаточную проработанность приоритетов и проектов расходования выделенных средств, полагая, что угрозы неэффективности данного института развития весьма велики (например, они связываются с мотивацией вложения средств фонда в «выгодные» финансовые инструменты, со слабостью механизмов государственного контроля и т.п.). Получение денег регионами из Фонда содействия связано с выполнением ряда предварительных условий (проработанность заявок в соответствии с требованиями законодательства, создание товариществ собственников жилья, введение полной оплаты тарифов на содержание жилья) и, по всей видимости, затягивается.

Можно сделать вывод о том, что решение накопившихся проблем в сфере ЖKK требует продолжения и активизации усилий менеджмента на всех уровнях: федеральном, отраслевом, региональном, муниципальном, а также непосредственно на самих предприятиях отрасли. Активная роль *госменеджмента* в сфере ЖKK определяется тем, что данную отрасль следует рассматривать не с традиционных («ведомственных») позиций, а с точки зрения общенациональной социальной эффективности и соответственно национальных социальных угроз. Государственная политика в сфере ЖKK должна быть сбалансирована с комплексом факторов, формирующих платежеспособность

Государственное и муниципальное управление

населения. То же самое следует сказать и о взаимоувязке процессов реформирования с совершенствованием межбюджетных отношений. Более активное использование принципов самоокупаемости предприятий отрасли предполагает поиск новых подходов к налогообложению и привлечению инвестиций с учетом того, что предусматриваемые в региональных и местных бюджетах средства на поддержку ЖКК пока крайне недостаточны. Необходим социально ориентированный государственный мониторинг состояния отрасли и рынков жилья. Важно создание таких правовых условий, которые бы предотвращали конфликтные ситуации между управляющими компаниями, производителями услуг и населением.

Все более заметной должна становиться роль региональной и местной властей в квалифицированном управлении ЖКК. Эти власти должны способствовать формированию таких управляющих компаний, которые были бы способны реализовать интересы всех основных «заинтересованных лиц» (муниципалитета; инвестора; населения). Активную политику поддержки реформы ЖКК проводят многие регионы. Например, в постановлении Правительства Москвы от 22 мая 2007 г. № 3980 ПП «О Программе поддержки и развития товариществ собственников жилья...» в одном из пунктов прописано: «Префектурам административных округов, Департаменту жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства города Москвы, Департаменту жилищной политики и жилищного фонда города Москвы обеспечить в пределах своей компетенции содействие товариществам собственников жилья, жилищным и жилищно-строительным кооперативам, принявшим многоквартирные дома в управление, в реализации их решений по проведению капитального ремонта и реконструкции общего имущества в многоквартирных домах (в том числе с надстройкой здания) с учетом законных прав и интересов собственников помещений в таких домах». В столичном регионе уже с начала текущего века разрабатывались и реализовывались комплексные целевые программы освоения производства высокоэффективного оборудования и машин для сферы ЖКК.

Комплексный, сложный и крайне острый характер проблем модернизации и управления в сфере ЖКК предполагает необходимость концептуальной и программной проработки соответствующих вопросов. В настоящей статье последние рассматриваются применительно к специфике одного из крупнейших российских регионов – Свердловской области. Принятая в 2003 г. Концепция реформирования жилищно-коммунального комплекса Свердловской области на 2003–2010 гг. предусматривала стимулирование эффективного и рационального хозяйствования жилищно-коммунальных предприятий. За годы реализации данной Концепции произошли определенные институциональные изменения в жилищно-коммунальном комплексе, связанные с принятием Жилищного кодекса РФ, федеральных нормативных актов, определяющих и регламентирующих: порядок оказания и потребления жилищно-коммунальных услуг; основы ценообразования и социальной поддержки населения на рынке жилищно-коммунальных услуг; предпринимательскую и профессиональную деятельность в сфере ЖКК; привлечение инвестиций и эффективное использование имущества.

Данные правовые акты определили необходимость разработки новых подходов к системе реформирования жилищно-коммунального комплекса Свердловской области.

1 · Состояние и проблемы жилищно-коммунального комплекса региона

Свердловская область – субъект Российской Федерации, на территории которого образовано 93 муниципальных образования (МО), в том числе 5 муниципальных районов (МР), 67 городских округов (ГО), 5 городских и 16 сельских поселений. Население Свердловской области на 1 января 2007 г. составляет около 4,4 млн человек, в том числе городское население – 3,7 млн человек (83%), сельское – 0,7 млн человек (17%). Население проживает в 342 008 индивидуально определенных зданиях и 114 879 многоквартирных домах, содержащих 1 573 208 квартир общей площадью 73 014 тыс. кв. м. С учетом индивидуально определенных зданий жилищный фонд Свердловской области составляет 93 278 тыс. кв. м общей площади. В области проживает 1,7 млн семей.

Особенностью ЖКК Свердловской области является функционирование и развитие в условиях природно-климатических факторов дискомфорта жизнеобеспечения, характеризующихся следующими параметрами: продолжительность отопительного сезона 235 дней, глубина промерзания грунтов – около 2 м, количество дней безморозного периода – 90–130 суток. По интегральному показателю «степень комфортности жизнеобеспечения», который основан на 30 параметрах окружающей среды (континентальность климата, продолжительность периодов с различными температурами воздуха, амплитуда годовых, месячных, суточных температур воздуха, обеспеченность населения водой для хозяйственно-питьевых целей, качество и доступность этой воды, наличие опасных природных явлений (сейсмичность, паводки и наводнения, лавины и сели), наличие природных предпосылок болезней и условий для их проявления), Свердловская область квантифицируется как гипоконфортная.

Проведенный анализ состояния ЖКК области позволил определить те важнейшие проблемы, на решение которых должны быть направлены стратегические мероприятия Концепции.

Повышение качества и надежности жилищно-коммунальных услуг, на что в первую очередь оказывают отрицательное влияние: высокий уровень износа основных фондов, высокая текучесть кадров и низкая заработная плата в жилищно-коммунальном комплексе области. По всем видам жилищно-коммунальных предприятий Свердловской области степень износа основных фондов превышает среднероссийский уровень. Самый высокий уровень износа наблюдается на предприятиях, осуществляющих производство, передачу и распределение пара и горячей воды (тепловой энергии), – 59% (показатель по Российской Федерации – 43,4%). Уровень износа на предприятиях, осуществляющих работы по сбору, очистке и распределению воды, составляет 56,1% (по Российской Федерации – 55,3%); по удалению сточных вод и отходов – 51,8% (по Российской Федерации – 37,2%); по управлению жилым

Государственное и муниципальное управление

фондом – 46,6% (по Российской Федерации – 27,4%); по управлению нежилым фондом – 31,1% (по Российской Федерации – 22,1%).

Высокая текучесть кадров в ЖКК области объясняется отсутствием эффективной системы мотивации труда и низкой заработной платой (80% к среднемесячной начисленной заработной плате в экономике области), как следствие – недоукомплектованность штатов и потеря персонала различных категорий (с 2000 г. наблюдается сокращение по области среднегодовой численности работников в 1,6 раза, не сопровождаемое ростом производительности труда, уровня механизации и автоматизации работ).

Повышение благоустройства жилищного фонда для улучшения жилищных условий населения. Уровень благоустройства жилищного фонда в Свердловской области на 1 января 2007 г. составил 66%. В разрезе видов благоустройства на 1 января 2007 г. наибольший показатель обеспеченности отмечен по централизованному теплоснабжению – 82% (18% населения области используют печное отопление). В целом по области более 20% населения не имеет систем централизованного водоснабжения, а 22% – систем водоотведения. В этих населенных пунктах используются колодцы, скважины; система водоподготовки и очистки стоков отсутствует. Услуги горячего водоснабжения предоставляются 73% населения области.

Снос аварийного и ветхого жилья. В области наблюдается постепенное увеличение ветхого и аварийного жилищного фонда. За 1995–2006 гг. ветхий и аварийный жилфонд в Свердловской области увеличился в 1,2 раза. Только за отчетные 7 лет (2000–2006 гг.) доля населения, проживающего в многоквартирных домах, признанных в установленном порядке аварийными, увеличилась в 1,7 раза. Ветхий и аварийный жилищный фонд составляет в области, по официальным данным, 1,7% от его общей площади. В то же время, по данным обследований и экспертным оценкам, доля ветхих и аварийных жилых домов значительно выше официальных данных.

Динамика сноса аварийного и ветхого жилья связана с показателем уровня ввода в действие жилых домов. По вводу в действие жилых домов на 1000 человек Свердловская область значительно уступает среднероссийскому уровню – в 2006 г. разрыв составил 1,2 раза (при этом до сих пор не достигнут уровень 1990 г.).

Увеличение объемов капитального ремонта, реконструкции и санации жилищного фонда с целью предотвращения его дальнейшего износа. В структуре жилищного фонда области по году постройки домов преобладают дома, построенные до 1971 г. Если в среднем по Российской Федерации их доля составляет 66,6% среди индивидуально-определенных жилых домов и 51,1% среди многоквартирных, то в Свердловской области эти показатели значительно выше – 77,6 и 63,3% соответственно. То есть более половины жилищного фонда нуждается если не в сносе, то в капитальном ремонте и реконструкции. Высока доля деревянных домов в структуре жилищного фонда, усугубляющая ситуацию с исчерпанием запаса прочности жилых домов. Если в среднем по Российской Федерации доля деревянных домов составляет 57,5% среди индивидуально-определенных жилых домов и 42,8% среди многоквартирных, то в Свердловской области – 85,5 и 52,6% соответственно.

Высока доля домов с износом 31–65%, требующих проведения планово-предупредительных и капитальных ремонтов. В структуре распределения жилых домов по проценту износа преобладают дома с износом 31–65% – 53,9% среди индивидуально-определенных жилых домов и 50,7% – среди многоквартирных. То есть проблемой, требующей срочного решения, является недопущение дальнейшего увеличения уровня износа большей части жилых домов области.

Модернизация коммунальной инфраструктуры для повышения ресурсной эффективности производства и предоставления услуг. В области высок показатель доли коммунальных сетей, нуждающихся в замене, который увеличивается год от года. На 1 января 2007 г. самый высокий показатель потребности к замене сложился по водопроводным сетям, превысив среднероссийский уровень, – 39,7%. Также превышает среднероссийский показатель доля тепловых и паровых сетей, нуждающихся в замене, – 26,8%. По канализационным сетям замены требуют 28,2%. Причем с 1995 г. показатель сетей, нуждающихся в замене, по Свердловской области вырос: по водопроводным сетям – в 1,8 раза, а по канализационным сетям – в 2,3 раза. Высокий уровень износа коммунальных сетей имеет как экономические, так и социальные последствия. В ходе транспортировки до потребителя теряется: 50% воды, 14% электрической энергии, 12% тепловой энергии. В результате потерь на сетях увеличиваются затраты предприятий на производство услуг, а потребитель получает услуги неудовлетворительного качества.

Высокий уровень износа основных фондов, низкие показатели замены и ввода в действие новых коммунальных сетей приводят к росту числа аварий и технологических отказов на объектах коммунальной инфраструктуры.

Отсутствие единой государственной политики по вопросам ресурсосбережения не позволяет системно использовать возможности бюджетного и налогового законодательства для стимулирования процесса снижения затрат в жилищно-коммунальной сфере.

Обеспечение экологической безопасности деятельности предприятий ЖКК. Последняя является главным фактором загрязнения природных водных объектов области. По объему сброса загрязняющих сточных вод «вклад» ЖКК составляет 57,5% его общего объема (нормативно очищенные сточные воды составляют 19,2% общего объема сточных вод этой категории в целом по области). По воздействию на атмосферу – загрязняющие вещества выбрасываются в атмосферу 2725 стационарными источниками, из которых оснащены очистными установками только 52 (1,9% общего числа). В 2006 г. предприятиями жилищно-коммунального комплекса выделено 24,272 тыс. т загрязняющих веществ, без очистки в атмосферу выброшено 22,540 тыс. т.

На территории области на конец 2006 г. зарегистрировано 1361 действующий и законсервированный объект размещения отходов производства и потребления и 95 рекультивированных. Зарегистрированные хранилища принадлежат 768 субъектам хозяйственной деятельности, из которых 273 (35,5% общего числа) имеют лицензию на деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке и размещению опасных отходов.

Государственное и муниципальное управление

В области наблюдается неблагоприятная обстановка с организацией и эксплуатацией свалок бытовых отходов. Из 430 владельцев свалок только 60 (14% общего числа) имеют лицензию на деятельность по обращению с опасными отходами; 77,6% свалок не имеют гидрогеологического заключения; только 54% свалок имеют землеотводные документы, причем часть из них не отвечает требованиям действующего законодательства.

Основными нарушениями экологической безопасности предприятиями ЖKK области являются: несоблюдение требований природоохранного законодательства, безлицензионная деятельность, превышение нормативов загрязняющих веществ, самовольное строительство и пользование объектами, отсутствие регулярного контроля экологической безопасности.

Совершенствование системы финансирования и ценообразования на рынке жилищно-коммунальных услуг. Бюджетные расходы на ЖKK области ниже среднероссийского уровня, причем уровень расходов с 2002 г. практически не меняется (12,7% в 2006 г., в среднем по Российской Федерации – 15,8%), несмотря на выявленные проблемы. Доля бюджетных расходов на компенсацию разницы между экономически обоснованными тарифами и тарифами, установленными для населения, и на покрытие убытков, возникших в связи с применением регулируемых цен на жилищно-коммунальные услуги, снижается (в 2006 г. – 26,1%). Традиционная технология формирования тарифов без оптимизации затрат (сокращения операционных затрат и роста доли инвестиционной составляющей) занижает инвестиционный потенциал ЖKK в 3–5 раз. В итоге снижается надежность услуг, растут потери. Все это приводит к увеличению числа убыточных организаций ЖKK. По результатам 2006 г. убыточные организации составляют 77,1% общего числа жилищно-коммунальных предприятий Свердловской области и 55,1% в среднем по Российской Федерации.

Рост дебиторской и кредиторской задолженности предприятий жилищно-коммунального комплекса. С начала реализации Концепции реформирования ЖKK Свердловской области (2002–2006 гг.) сумма дебиторской задолженности предприятий ЖKK области увеличилась на 1086,9 млн руб. (прирост составил 13,2%); кредиторская задолженность увеличилась на 1144,0 млн руб. (прирост составил 10,9%). Более чем в 2 раза выросла задолженность населения по оплате жилищно-коммунальных услуг, составив в целом по области на 1 января 2007 г. 3435 млн руб.

Повышение инвестиционной привлекательности жилищно-коммунального комплекса. Низкая инвестиционная привлекательность отраслевых предприятий объясняется:

- отсутствием у большинства муниципальных образований области комплексных планов развития коммунальной инфраструктуры, прогнозов строительства, финансовой поддержки обеспечения участков новой застройки коммунальной инфраструктурой;

- недостаточным использованием органами местного самоуправления возможности воздействия на состояние и перспективы развития жилищно-коммунальной сферы при установлении тарифов, утверждении технических заданий по разработке инвестиционных программ организаций коммуналь-

Государственное и муниципальное управление

ного комплекса по развитию систем коммунальной инфраструктуры и рассмотрении соответствующих проектов инвестиционных программ. С 1 января 2007 г. только на территории 7 муниципальных образований области действуют инвестиционные программы, принятые органами власти муниципальных образований Свердловской области.

Обеспечение мер социальной защиты малоимущих граждан и обеспечение экономической доступности жилищно-коммунальных услуг населению. В области существуют диспропорции и несоответствия между уровнем расходов населения на приобретение продукции жилищно-коммунального назначения и уровнем доходов граждан, объемами расходов населения на оплату жилищно-коммунальных услуг и качеством этих услуг, уровнем затрат на производство продукции жилищно-коммунального назначения и платежеспособностью населения. Жилищно-коммунальные услуги в объеме платных услуг населению занимают значительную долю (более 20%), при этом в области их доля в динамике выше среднероссийских показателей. С 2002 г. доля семей, получающих субсидии на оплату жилищно-коммунальных услуг, сократилась в 1,3 раза и составила на 1 января 2007 г. – 5,8% общего количества семей в области. Действующая система государственного регулирования предельного уровня расходов граждан на оплату жилищно-коммунальных услуг не обеспечивает баланс между поддержанием уровня благосостояния малообеспеченных категорий граждан и созданием условий для модернизации коммунальной инфраструктуры и основных фондов в жилищно-коммунальной сфере.

Повышение эффективности управления жилищно-коммунальным комплексом и регулирования рынка жилищно-коммунальных услуг. Сохраняется инертность всех участников системы управления многоквартирными домами. Нет должной инициативы со стороны как собственников, так и местных властей; механизм эффективного принятия решения собственниками жилья по выбору способа управления находится на начальной стадии формирования. Собственники почти половины многоквартирных домов в Свердловской области (48,1%), не выбрали способ управления (в городах Российской Федерации – 53,6%), тем самым предоставив решать этот вопрос органам местного самоуправления. Кроме того, для ЖКК области характерны:

- ♦ неотработанность эффективных методов управления отраслью (не урегулированы правоотношения хозяйствующих субъектов с органами власти и потребителями услуг, требуется методическая основа реализации требований Жилищного кодекса Российской Федерации);
- ♦ отсутствие системы мониторинга состояния и планирования целевых параметров развития ЖКК исходя из утвержденных органами управления приоритетов и из прогнозируемых возможностей;
- ♦ отсутствие системы регулирования деятельности и развития коммунального комплекса с учетом особенностей локального монополизированного рынка услуг, появления на нем частных операторов;
- ♦ слабость финансовой и организационно-правовой поддержки института организаций, управляющих многоквартирными домами, товариществ собственников жилья.

Государственное и муниципальное управление

Сохранение традиционных схем управления и источников финансирования ЖKK области может привести к дальнейшему снижению ресурсной эффективности производства и предоставления услуг.

Все вышеобозначенные положения объективно предопределяют в жилищно-коммунальном комплексе:

- ♦ невозможность выполнения нормативного регламента обслуживания жилищного фонда и инфраструктуры и, как следствие, низкую надежность и ресурсную эффективность жилищно-коммунальных услуг в области;

- ♦ ориентацию экономического механизма ЖKK на экстенсивное развитие, не стимулирующее инвестиционное использование средств отраслевых предприятий на развитие инфраструктуры;

- ♦ занижение инвестиционного потенциала и, как следствие, проблемы с обновлением основных фондов. Инвестиционные предложения и проекты развития жилищно-коммунальной инфраструктуры в значительной степени направлены на наращивание мощностей и не ориентированы на системную эффективность;

- ♦ несоответствие существующих способов управления внедряемым рыночным механизмам хозяйствования, что приводит к диспропорциям интересов субъектов ЖKK (потребителей жилищно-коммунальных услуг; производителей, поставщиков и исполнителей жилищно-коммунальных услуг; субъектов, выполняющих законодательные, исполнительные, регулирующие и контрольные функции в отношении потребителей, производителей, поставщиков и исполнителей жилищно-коммунальных услуг; субъектов инвестирования в ЖKK), без устранения которых невозможно нормализовать функционирование отрасли, повысить надежность и качество, а также обеспечить эффективную тарифную политику.

2 · Цель и задачи реформирования ЖKK

Целью Концепции является улучшение условий проживания и коммунального обслуживания потребителей в Свердловской области путем повышения надежности и экологической безопасности обслуживания, ресурсной эффективности производства услуг, преобразования ЖKK области в финансово и юридически самостоятельный бизнес, действующий в рамках устанавливаемых органами власти социально-экономических условий и правил.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- 1) повышение качества и надежности жилищно-коммунальных услуг;
- 2) повышение благоустройства жилищного фонда для улучшения жилищных условий населения;
- 3) снос аварийного и ветхого жилья;
- 4) увеличение объемов капитального ремонта, реконструкции и санации жилищного фонда с целью предотвращения его дальнейшего износа;
- 5) модернизация коммунальной инфраструктуры для повышения ресурсной эффективности производства и предоставления услуг;
- 6) обеспечение экологической безопасности деятельности предприятий ЖKK;

- 7) совершенствование системы финансирования и ценообразования на рынке жилищно-коммунальных услуг;
- 8) повышение инвестиционной привлекательности ЖКК;
- 9) обеспечение мер социальной защиты малоимущих граждан и обеспечение экономической доступности жилищно-коммунальных услуг для населения Свердловской области;
- 10) повышение эффективности управления отраслью и регулирования рынка жилищно-коммунальных услуг за счет: создания системы саморегулируемых организаций ЖКК Свердловской области, обеспеченной регламентом правоотношений субъектов хозяйствования; внедрения различных методов управления качеством, в том числе сертификации типовой модели системы менеджмента качества по ИСО 9001:2000; мониторинга и оценки конкурентоспособности предприятий и организаций ЖКК;
- 11) повышение роли и ответственности собственников помещений в многоквартирных домах в сфере управления принадлежащей им недвижимостью;
- 12) повышение уровня квалификации работников, проведение семинаров по вопросам практической деятельности в части экономики, организации и управления отраслью;
- 13) применение современных автоматизированных информационных систем управления на предприятиях, прогноз создания единой автоматизированной информационной системы ЖКК региона;
- 14) активизация информационно-просветительской работы средств массовой информации по освещению реформирования предприятий отрасли.

3 · Основные направления и этапы реформирования ЖКК

Задачи реформирования ЖКК области можно представить в виде трех основных направлений.

Первое направление «Модернизация жилищно-коммунального комплекса» включает: снос аварийного и ветхого жилья; увеличение объемов капитального ремонта, реконструкции и санации жилищного фонда с целью предотвращения его дальнейшего износа; модернизацию коммунальной инфраструктуры для повышения ресурсной эффективности производства и предоставления услуг; повышение уровня квалификации работников ЖКК, проведение семинаров по вопросам практической деятельности в части экономики, организации и управления; применение современных автоматизированных информационных систем управления на предприятиях ЖКХ, прогноз создания единой автоматизированной информационной системы ЖКК Свердловской области.

Второе направление «Институциональные преобразования в жилищно-коммунальном комплексе» предполагает: совершенствование системы финансирования и ценообразования на рынке жилищно-коммунальных услуг; повышение инвестиционной привлекательности ЖКК; повышение эффективности управления жилищно-коммунальным комплексом и регулирования рынка жилищно-коммунальных услуг.

Третье направление «Повышение социально-экономической эффективности развития жилищно-коммунального комплекса» включает: повышение

качества и надежности жилищно-коммунальных услуг; повышение благоустройства жилищного фонда для улучшения жилищных условий населения; обеспечение экологической безопасности деятельности предприятий ЖКК; обеспечение мер социальной защиты малоимущих граждан и обеспечение экономической доступности жилищно-коммунальных услуг для населения Свердловской области; повышение роли и ответственности собственников помещений в многоквартирных домах в сфере управления принадлежащей им недвижимостью; активизация информационно-просветительской работы средств массовой информации Свердловской области по освещению реформирования ЖКК.

Реализация задач по данным направлениям позволит достичь результата реформирования в виде бесперебойного функционирования ЖКК Свердловской области, на основе чего будет достигнута цель Концепции.

3.1 · Модернизация ЖКК

Снос аварийного жилья. Одним из приоритетов национальной жилищной политики Российской Федерации является обеспечение комфортных условий проживания, в том числе выполнение обязательств государства по реализации права на улучшение жилищных условий граждан, проживающих в жилых домах, не отвечающих установленным санитарным и техническим требованиям. Проблема ветхого и аварийного жилищного фонда — источник целого ряда отрицательных социальных последствий. Условия проживания в ветхом и аварийном жилищном фонде негативно влияют на здоровье граждан и на демографическую ситуацию, зачастую понижают социальный статус гражданина. Проживание в ветхих и аварийных жилых помещениях практически всегда сопряжено с низким уровнем благоустройства, что создает неравенство доступа граждан к ресурсам ЖКК и сужает возможности их использования.

На территории Свердловской области на 1 января 2007 г. признано аварийными 33,9 тыс. кв. м жилья, площадь ветхого жилищного фонда составляет 1555,6 тыс. кв. м. Анализ состояния жилищного фонда показывает, что до последнего времени происходило существенное снижение объемов нового жилищного строительства, и в то же время наблюдалось увеличение темпов старения и выбытия существующего жилищного фонда. По имеющимся данным, в ближайшее время прогнозируемый объем ввода нового жилья не в состоянии будет покрыть объемы преждевременного выбытия существующего жилищного фонда. С учетом того что потребность в жилье является первостепенной потребностью любого человека, необходимость воспроизводства жилищного фонда становится одной из актуальных проблем жилищной политики.

В целом за 2009—2012 гг. (первый этап реализации Концепции) необходимо снести 259,5 тыс. кв. м ветхого и аварийного жилья, жители которого подлежат переселению. Стоимость данного мероприятия составляет 11 217 млн руб., в том числе стоимость переселения из аварийного жилищного фонда за 2009—2012 гг. — 1466 млн руб.

Увеличение объемов капитального ремонта, реконструкции и санации жилищного фонда с целью предотвращения его дальнейшего износа.

Государственное и муниципальное управление

Обеспечение комфортных условий проживания и доступности жилищно-коммунальных услуг для населения сдерживается неудовлетворительным состоянием жилищного фонда. Обслуживаемая площадь многоквартирных домов жилищного фонда Свердловской области на 1 января 2007 г. составляет 73 014,4 тыс. кв. м. Доля ветхого жилищного фонда составляет в ней 2,1%. В составе жилищного фонда 114 879 многоквартирных домов, из них:

- 58 207 домов имеют износ 31—65%, что составляет 51% общего числа домов;
- 6212 домов имеют износ 66—70%, что составляет 5% общего числа домов;
- 1008 домов имеют износ более 70%, что составляет 0,9% общего числа домов.

Сегодня основными проблемами состояния многоквартирных домов являются: обветшание конструкций кровель и перекрытий, износ гидроизоляции конструкций подвальных помещений, разрушение балконов, потеря теплотехнических характеристик ограждающих конструкций зданий и их частичное повреждение из-за влажности, а также недостаточная теплоизоляция фасадов с точки зрения современных требований, изношенность инженерного оборудования, отсутствие необходимого оборудования для учета потребления ресурсов и их экономии. По расчетной оценке, общая потребность в средствах на капитальный ремонт жилищного фонда Свердловской области на 1 января 2007 г. составляет 19 944,6 млн руб.

Ветхий жилищный фонд ухудшает внешний облик населенных пунктов, не обеспечивает пожарную безопасность, создает напряженную социальную обстановку, снижает инвестиционную привлекательность жилищно-коммунального комплекса. Решение данных вопросов сдерживается как финансовыми проблемами, так и нерешенностью многочисленных правовых вопросов.

С учетом увеличения объемов невыполненного капитального ремонта жилищного фонда существенно повышается опасность возникновения многочисленных аварийных ситуаций, несущих угрозу для проживания граждан в многоквартирных домах. Кроме того, отсутствие тарифной политики в области капитального ремонта жилищного фонда в течение ряда последних лет, также повлияло на объемы ежегодно выполняемых работ и увеличение потребности в капитальном ремонте.

Концепция предусматривает как решение задач ликвидации сверхнормативного износа основных конструкций жилищного фонда, внедрения ресурсосберегающих технологий, так и разработку и широкое внедрение мер по стимулированию эффективного и рационального хозяйствования жилищно-коммунальных предприятий, максимального использования ими всех доступных ресурсов, включая собственные, для решения задач надежного и устойчивого обслуживания потребителей.

В ходе реализации первого этапа Концепции планируется капитально отремонтировать 7889,3 тыс. кв. м жилищного фонда и установить коллективные (общедомовые) приборы учета потребления ресурсов в 32 592 домах. Суммарная стоимость данных мероприятий составляет 15 570 млн руб. За

Государственное и муниципальное управление

2009–2018 гг. сумма капитального ремонта и установки коллективных (общедомовых) приборов учета потребления ресурсов составит 40 900 млн руб.

Развитие экономических отношений в области тепло-, электро-, водоснабжения. Процессы тепло-, электро-, водоснабжения и водоотведения населенных пунктов, несмотря на их разнородность, характеризуются следующими общими признаками:

- использование в ходе технологического процесса сложной инженерной инфраструктуры (сетей водопровода, канализации, теплосетей, устройств по передаче электроэнергии и т.д.);
- неразрывность или строгая последовательность процессов производства, передачи и потребления материальных носителей услуги;
- невозможность для потребителя услуг отказаться от получения этих видов услуг на длительный срок;
- невозможность компенсации предоставляемых не в полном объеме услуг в один период за счет более интенсивного их предоставления в другой период;
- необходимость четкой взаимосвязи на всех стадиях производственного процесса;
- тесная зависимость организации производственного процесса, потребности в мощностях и конкретных инженерных решений от местных условий.

Предприятия коммунального комплекса, обеспечивающие поставку ресурсов по распределительным сетям, являются естественными локальными монополистами. Их деятельность подлежит регулированию, которое должно основываться на системе, состоящей из трех частей:

- ♦ первая часть – определение целей деятельности этих предприятий (формирование их производственной и инвестиционной программ);
- ♦ вторая часть – решение вопросов формирования и утверждения тарифов как средств финансового обеспечения указанных программ;
- ♦ третья часть – проведение мониторинга деятельности предприятий коммунального комплекса.

Эти три компонента в совокупности обеспечивают органу местного самоуправления возможность реализовать свои обязанности по качественному обеспечению потребителей коммунальными услугами.

Определение программных целей предприятий коммунального комплекса должно основываться на разработанных перспективных схемах развития систем теплоснабжения и водоснабжения муниципальных образований. Система тарифного регулирования должна обеспечивать выполнение производственной и инвестиционной программ предприятия, утверждаемых на очередной период тарифного регулирования, в том числе:

- стимулировать предприятия коммунального комплекса к снижению издержек, повышению качества оказываемых услуг;
- способствовать привлечению инвестиций в инфраструктуру коммунального комплекса;
- обеспечивать предприятиям коммунального комплекса формирование необходимого объема финансовых ресурсов;

Государственное и муниципальное управление

— учитывать формирование конкурентных отношений в ряде подотраслей коммунального комплекса.

Система регулирования предприятий коммунального комплекса должна обеспечивать прогнозируемость и предсказуемость изменения тарифов, что обеспечит достижение следующих результатов:

- создание ситуации определенности в отношении будущих денежных потоков предприятия, что снижает риски инвестирования в него;
- проведение в течение регулируемого периода мероприятий по снижению издержек и расходованию полученных в результате экономии средств на возврат заемных средств;
- достижение экономической определенности для потребителей коммунальных услуг.

Установление срока действия тарифа должно дополняться определением внешних факторов, изменение которых должно приводить к обязательному автоматическому перерасчету тарифа или изменению производственной программы предприятия. Процедуры тарифного регулирования должны обеспечивать публичность процесса формирования тарифов. Это необходимо для достижения доверия со стороны потребителей коммунальных услуг, а также для достижения баланса интересов в процессе регулирования тарифов. Публичность системы должна обеспечить необходимое методическое и информационное взаимодействие между отдельными элементами этой системы: процедурами мониторинга деятельности предприятий ЖКК, подготовки и рассмотрения заявок на пересмотр тарифов, их утверждения и вступления в силу.

Следует обеспечить отдельный учет постоянных и переменных затрат с целью формирования двухставочных тарифов на тепловую энергию и воду. Это позволит снизить сезонные колебания в платежах, уменьшить оборотные средства предприятий теплоснабжения, повысить их финансовую устойчивость. По мере установления индивидуальных приборов учета и регулирования потребления основных коммунальных услуг необходимо осуществлять переход от оплаты по нормативам потребления к оплате на основе показаний приборов учета.

Основными направлениями модернизации коммунальной инфраструктуры области являются:

- модернизация коммунальных сетей;
- модернизация объектов теплоснабжения;
- модернизация объектов водоснабжения и водоотведения.

Необходимый объем финансирования составляет на период действия Концепции 54 400 млн руб. на модернизацию коммунальных сетей, в том числе на модернизацию объектов теплоснабжения (котельных).

Сбор, вывоз и утилизация твердых бытовых отходов (ТБО). Для повышения эффективности функционирования системы сбора, вывоза и утилизации ТБО необходима разработка общей стратегии мусороперерабатывающей отрасли с использованием принципа районирования, который позволит размещать объекты с учетом специфических особенностей территории Свердловской области и расположения муниципальных образо-

Государственное и муниципальное управление

ваний, определяющих масштабы потребности в размещении и переработке ТБО.

Основываясь на применяемых методах переработки и утилизации ТБО и учитывая необходимость организационного вмешательства региональных органов власти и органов местного самоуправления в регулирование в данной сфере, можно сформулировать следующие рекомендации по совершенствованию функционирования мусороперерабатывающей отрасли.

1. Региональным органам государственной власти – разработать схему размещения и развития предприятий по переработке ТБО на территории Свердловской области.

2. Со стороны органов местного самоуправления, которым переданы функции по размещению и переработке твердых бытовых отходов, необходимы следующие меры:

- сбор информации о существующих на их территории объектах для размещения ТБО, о соответствии их нормам экологической безопасности, о необходимости рекультивации;

- разработка муниципальных стратегий обращения с ТБО, в том числе разработка программы по строительству перерабатывающих линий с продвижением ее в федеральные и региональные планы и обеспечением муниципальных заказов;

- привлечение частных инвестиций в развитие систем сбора и утилизации ТБО, в том числе путем льгот в части налогообложения, предоставления на льготных условиях земельных участков в аренду для установки сортировочных или перерабатывающих линий.

3. Активизировать деятельность по сбору ТБО:

- обустройство контейнерных площадок для сбора отходов;

- обновление парка мусоровозов и контейнеров;

- установка во дворах и в местах массового скопления людей контейнеров для сбора отходов разных типов, т. е. сортировка должна производиться уже на этапе образования мусора;

- организация у крупных торговых центров пунктов сбора некоторых компонентов твердых бытовых отходов, пригодных для переработки (стеклотара, картон, макулатура);

- налаживание процесса сдачи пластиковой тары для последующей переработки на специальных линиях, где из пластика возможно изготовление хозяйственно-бытовых изделий;

- строительство сортировочных заводов для передачи сортированных по типам твердых бытовых отходов на перерабатывающие предприятия.

4. Деятельность по утилизации (сжиганию) ТБО предполагает:

- строительство мусоросжигающего завода (развитие системы современных локальных мусоросжигательных установок – инсинераторов). Так, для поселений различного масштаба могут быть использованы различные виды установок производительностью от 25 до 3000 кг/ч.

5. Деятельность по захоронению ТБО должна учитывать следующее:

- обеспечение экологической безопасности полигонов и свалок;

- ликвидацию несанкционированных свалок (для малых поселений) путем их переоборудования в полигоны без образования рабочих карт;
 - проведение технологической и биологической рекультивации свалок и полигонов (полигон должен использоваться 20—25 лет, после чего принимается решение о возможности рекультивации территории — производятся засыпка почвы инертным слоем и последующее озеленение территории);
 - разработку проектов строительства новых полигонов твердых бытовых отходов. При выборе участка для обустройства полигона, его проектировании и строительстве необходимо провести специальные исследования (геологические, гидрогеологические и др.) с соблюдением природоохранных требований и транспортной доступности;
 - при закладке полигона для захоронения твердых бытовых отходов должны использоваться специальные материалы для стенок и днища котлована, которые полностью изолируют складированные отходы и не допускают загрязнения почвы;
 - для поселений разных типов и численности существуют свои особенности устройства полигонов и свалок для захоронения твердых бытовых отходов;
 - развитие частно-государственного партнерства: передача полигонов в долгосрочную аренду на конкурсной основе частным организациям может повысить эффективность деятельности в сфере обращения с твердыми бытовыми отходами, обеспечить экологическую безопасность и уровень обустройства полигонов.
6. Деятельность по переработке ТБО предполагает:
- строительство мусороперерабатывающего предприятия, что позволит снизить вредное воздействие отходов на окружающую среду и улучшить экологию;
 - снижение финансового давления на бюджет за счет извлечения вторичного сырья; уменьшение объема захоронения с одновременным регулированием транспортных потоков;
 - привлечение частного бизнеса в данную отрасль жилищно-коммунального сектора;
 - осуществление рекультивации земель и в перспективе сокращение объемов захоронения в открытом грунте;
 - развитие каналов сбыта вторсырья.

3.2 · Институциональные преобразования в ЖКК

Совершенствование системы финансирования, ценообразования и тарифного регулирования на рынке жилищно-коммунальных услуг. Стабильное и достаточное финансирование затрат по предоставлению жилищно-коммунальных услуг будет достигаться:

- переходом с 1 января 2007 г. на полную оплату потребителями (в том числе населением) жилищно-коммунальных услуг, включая отчисления на капитальный ремонт, с учетом роста потребности в средствах на предоставление жилищных субсидий гражданам;
- упорядочением механизма предоставления льгот по оплате жилья и коммунальных услуг (персонификация услуг);

Государственное и муниципальное управление

— переориентацией нерациональных расходов предприятий, выявленных в ходе аудита и экспертиз тарифов на жилищные и коммунальные услуги, на модернизацию и развитие инженерной инфраструктуры;

— созданием прозрачного механизма формирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги и целевого использования составляющих тарифа на модернизацию и развитие.

При этом предполагается, что уровень собираемости платежей населения должен устойчиво сохраняться на уровне 90%.

Достаточность финансового обеспечения предприятий, предоставляющих жилищно-коммунальные услуги, будет обеспечена путем реализации принципа полного возмещения затрат каждым потребителем этих услуг.

Тариф для конечного потребителя должен складываться как сумма затрат всех участников процесса предоставления услуги. Предоставление коммунальных услуг любым потребителям (включая бюджетные организации) должно происходить только на основе договорных отношений.

Переход к бездотационному функционированию жилищно-коммунального хозяйства на основе полного обеспечения текущих финансовых потребностей этой сферы обуславливает появление новых требований к механизму межбюджетных отношений, которые должны найти отражение в рамках общей концепции реформирования этих отношений.

После перехода к полной оплате жилья и коммунальных услуг населением бюджетные обязательства сохраняются лишь в отношении компенсации расходов, связанных с предоставлением гражданам льгот и адресных жилищных субсидий.

Основными задачами Концепции в части совершенствования системы финансирования ЖКК области являются:

— определение сбалансированных объемов потребностей и источников финансирования: рациональное сочетание «тарифного» и бюджетного финансирования текущей деятельности ЖКК, «тарифного», бюджетного и внебюджетного финансирования инвестиций в жилищную сферу (ликвидация аварийного и ветхого жилья, капитальный ремонт) и в коммунальный сектор (замена изношенных сетей, модернизация коммунальной инфраструктуры);

— расчет минимально допустимого уровня финансирования из всех источников с учетом, с одной стороны, предотвращения критического переизноса основных фондов, а с другой — платежеспособности населения и предельных возможностей бюджета в соответствии с принятым «оптимистическим» сценарием развития;

— отражение в тарифе реальной стоимости услуги, объективно необходимых текущих (операционных) и инвестиционных затрат, оптимизация соотношения между ними путем проведения реструктуризации себестоимости, сокращения непроизводительных операционных расходов и повышения доли инвестиционных составляющих тарифов до 18% с разработкой механизмов инвестиционно-заемных схем;

— достижение баланса интересов потребителей и организаций коммунального комплекса, обеспечение доступности услуг для потребителей, определе-

Государственное и муниципальное управление

ние максимально допустимого по платежеспособности и оправданного по качеству услуг тарифа;

- стимулирование ресурсосбережения, рационализация текущих эксплуатационных (операционных) затрат с применением мультитарифных (двухкомпонентных) тарифов с выделением абонентской платы, отражающей стоимость поддержания надежности обслуживания, и платы за фактически потребленные ресурсы;

- экономическое стимулирование надежности услуг и ресурсосбережения, привлечения инвестиций.

Основные целевые параметры Концепции были определены с учетом прогнозных данных роста экономического потенциала территорий, роста доходов потребителей жилищно-коммунальных услуг по каждому муниципальному образованию в соответствии с дифференцированными по типам муниципальных образований сценариями развития экономики.

В качестве основных целей совершенствования системы ценообразования определены: достижение паритета тарифов на жилищно-коммунальные услуги и реальной стоимости услуг, отражение их сбалансированности с финансовыми возможностями поселения, платежеспособностью населения и бюджетным потенциалом, параметрами качества обслуживания (с соответствующими эксплуатационными и инвестиционными затратами). В связи с этим назрела необходимость методического изменения технологии ценообразования в ЖКК, направленного на: достижение баланса интересов потребителей услуг и коммунальных организаций, обеспечение доступности этих услуг для потребителей и финансовое обеспечение функционирования систем жизнеобеспечения; установление тарифов и надбавок к ним, обеспечивающих полное возмещение затрат организаций коммунального комплекса, связанных с реализацией производственных и инвестиционных программ; стимулирование снижения производственных затрат, повышение ресурсной эффективности производства и оказания услуг; создание условий для привлечения инвестиций в целях замены изношенных фондов, модернизации и развития производственных систем коммунального комплекса.

Тарифы на услуги организаций жилищно-коммунального комплекса должны обеспечивать реализацию производственных программ организаций отрасли. Данные программы должны содержать:

- обоснование прогнозируемого на период действия тарифов объема и качества услуг в соответствии с требованиями, установленными техническими регламентами, экономическими требованиями, нормативами потребления и договорными обязательствами;

- план мероприятий по повышению эффективности деятельности организаций жилищно-коммунального комплекса, предусматривающий улучшение качества и надежности оказываемых услуг и проведение мероприятий по реконструкции эксплуатируемой этой организацией системы коммунальной инфраструктуры.

Важными направлениями совершенствования ценообразования являются:

- отражение в тарифе реальной стоимости услуги, объективно необходимых текущих расходов и инвестиционных затрат;

Государственное и муниципальное управление

— доведение оплаты труда до уровня, определенного «Отраслевым тарифным соглашением в жилищно-коммунальном хозяйстве Российской Федерации на 2008—2010 годы»;

— внедрение технологии расчета максимально допустимой по платежеспособности и оправданной по качеству услуг величины тарифов, предотвращение необоснованного размера платежей (путем завышения тарифов и нормативов потребления);

— обязательность при расчете тарифа реструктуризации себестоимости снижения операционных затрат (на основе оценки их рациональности) и увеличения инвестиционной составляющей тарифов (для решения задач развития);

— переход к двухставочным тарифам с выделением абонентской платы, отражающей стоимость поддержания надежности обслуживания, и платы за фактическое потребление, что создает реальные финансовые возможности и стимулы замены изношенных фондов и их модернизации, повышения качества и надежности обслуживания. При этом переход на дифференцированную оплату не изменяет общего размера платежа за коммунальную услугу;

— формирование инвестиционной составляющей тарифа на основе производственной и инвестиционной программ организаций ЖKK, в которых отражены необходимые масштабы и стоимость замены изношенных основных фондов, их модернизации и строительства коммунальных объектов, а также учета доли бюджетного финансирования;

— оптимизация тарифной политики с учетом доступности услуг для оплаты потребителями с целью предотвращения роста неплатежей, чрезмерного увеличения числа субсидируемых семей, а также нагрузки на бюджет для выплаты субсидий;

— проведение единой политики формирования тарифов и платежей за энергоресурсы и жилищно-коммунальные услуги;

— переход к установлению среднесрочных тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса на основе производственных и инвестиционных программ (тарифы могут прогнозироваться на срок, соответствующий реализации инвестиционных проектов (5—7 лет), с ежегодным их пересмотром по установленным критериям).

Необходимо перейти от методологии сметной (затратной) цены (тарифа) к цене потребления. С этой целью необходимо изменить как технологию установления тарифов через расчет затрат, так и роль этого тарифа как справочной цены монополизированного рынка.

В основе «сметного» этапа формирования тарифов должна лежать четко установленная и прозрачная процедура обоснования себестоимости услуг, не позволяющая завышать тарифы, или, наоборот, исключать объективно необходимые затраты, обеспечивающие качество и надежность обслуживания.

Объективность тарифов на жилищно-коммунальные услуги при отсутствии конкурентного рынка определяется оценкой операционных (эксплуатационных) и инвестиционных затрат с использованием системы нормативов-индикаторов или сравнения с организациями-аналогами с поправкой на особенности производства и реализации услуг в условиях конкретного посе-

Государственное и муниципальное управление

ления. Кроме того, учитываются и задания органа местного самоуправления по повышению надежности (путем замены изношенных сетей и оборудования) и ресурсной эффективности.

В условиях формирования рынка услуг тарифы приобретают характер цены потребления. То есть, в тарифе отражаются не только затраты, но и качество услуг. Учет монополизированного характера рынка обеспечивается регулированием тарифов как административными, так и рыночными методами.

Повышение инвестиционной привлекательности ЖKK. В настоящее время объемы предложения заемного финансирования проектов по модернизации и развитию ЖKK как в Свердловской области, так и в целом по Российской Федерации невелики по следующим причинам:

- высокий риск инвестирования;
- высокий уровень задолженности жилищно-коммунальных предприятий;
- низкая прозрачность в сфере корпоративного и финансового управления жилищных и коммунальных предприятий;
- отсутствие опыта у предприятий, потенциальных заемщиков по подготовке кредитных заявок и бизнес-планов проектов, а у потенциальных кредиторов – навыков оценки кредитоспособности заемщиков и обоснованности кредитных проектов;
- несоответствие существующей нормативной правовой базы потребностям субъектов ЖKK.

Развитие рыночных отношений в ЖKK должно сопровождаться поиском методов государственного (муниципального) содействия привлекательности отрасли для частных инвестиций. В качестве методов привлечения частных инвестиций можно рассматривать различные направления как государственной поддержки, так и рыночного регулирования, в том числе:

- развитие механизмов заемного финансирования муниципальных образований;
- создание инвестиционно-заемной системы финансирования ЖKK муниципального образования;
- привлечение частного бизнеса к управлению и инвестированию при преимущественном сохранении публичной (муниципальной) собственности на коммунальную инфраструктуру;
- использование конкурсной основы для отбора инвестиционных проектов.

Повышение эффективности управления ЖKK предполагается обеспечить по ряду направлений. Так, важным является дальнейшее упорядочение функциональных обязанностей, прав и ответственности Министерства энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области. Целесообразно создавать саморегулируемые организации на рынке жилищно-коммунальных услуг, в которых могут быть представлены интересы как государства, так и частного сектора. Рекомендуется шире использовать регламенты (правила, процедуры) жилищно-коммунального обслуживания, в соответствии с которыми органы местного самоуправления определяют основные требования к порядку, качеству и стоимости жилищно-коммуналь-

Государственное и муниципальное управление

ного обслуживания, включая имущественные отношения, инвестиционные обязательства хозяйствующего субъекта, обеспечивающие решение социальных задач в отрасли.

Для максимального приближения к месту проживания населения, ускорения и упрощения работы по запросам потребителей необходима реализация принципа «одного окна», обеспечивающего достаточность однократного обращения по всем вопросам и проблемам к специалисту, имеющему доступ к интегрированной базе данных и библиотеке ответов на наиболее часто задаваемые вопросы. Должен быть усовершенствован механизм двусторонней связи с потребителями услуг, предусматривающий в качестве условия оплаты услуг обязанность коммунальных организаций и профессионального управляющего урегулировать конфликт с потребителями в случае возникновения у них претензий к качеству обслуживания. Через функцию «одного окна» необходимо довести до населения информацию по формированию тарифной политики жилищно-коммунальных организаций, рекомендации по внедрению энергосберегающих методов при потреблении услуг.

Совершенствование системы начисления и сбора платежей за жилищно-коммунальные услуги, требует реализации мер по учету фактического потребления ресурсов. При этом целесообразно осуществлять прямое взаимодействие с профессиональными управляющими, управляющими компаниями-операторами, коммунальными организациями, кредитными организациями, информационно-вычислительными центрами, органами местного самоуправления муниципальных образований Свердловской области. Основой эффективной системы взаимоотношений жилищно-коммунальных организаций и потребителей, обеспечивающей экономию ресурсов, является интеграция действий по оценке объемов потребления услуг, в том числе на основе приборного учета, считыванию и обработке получаемой информации, расчету и сбору платежей за жилищно-коммунальные услуги.

В целях снижения нагрузки на бюджет важно развивать страхование объектов ЖКК, так как в результате выхода из строя или деформации как инженерных сетей и сооружений ЖКК, так и объектов жилищной сферы, страховая организация будет обязана возместить выявленный ущерб, а комплекс получит необходимые средства для восстановления объекта или на строительство нового объекта. Страхование должно осуществляться за счет средств собственника объектов, либо привлеченных (заемных) источников на возмездной или безвозмездной основе.

Выбор страховой организации должен производиться на конкурсной основе. Среди страховых организаций могут быть как государственные, так и частные компании. Для проведения конкурса должна быть организована комиссия с участием представителей государственных органов власти, предприятий, осуществляющих управление и обслуживание страхуемых объектов, а также общественности и других заинтересованных лиц. В связи с этим необходимо организовать работу по предоставлению предприятиям ЖКК со стороны как органов местного самоуправления, так и исполнительных органов государственной власти региона, информационной, консультативной, методической и организационно-технической помощи.

Государственное и муниципальное управление

Актуальным направлением является организация частно-государственного партнерства в ЖКК, соблюдение режима конкурентности, обеспечение антимонопольных защитных мер от недобросовестной конкуренции посредством формирования и развития саморегулируемых организаций. Анализ показывает, что частные операторы, как правило, выходят на рынок услуг в крупных городах и специализируются в основном на одном виде жилищно-коммунальных услуг. Масштаб рынка определяет экономическую эффективность работы оператора, возможность привлечения квалифицированного персонала с относительно высоким уровнем оплаты, возможность финансирования технических и проектных разработок, привлечения инвестиций. Стимулами организации частно-государственного партнерства в жилищной и коммунальной сферах области могут являться:

- упорядочение имущественных отношений, поддержка органов власти в оценке жилищно-коммунальных объектов. Органы исполнительной власти области определяют ориентиры развития жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры, берут на себя часть инвестиционных обязательств, создавая определенные преференции частным операторам, снижая обременения при выполнении ими определенных требований;

- четкая среднесрочная тарифная политика с выделением инвестиционной составляющей тарифов, бюджетное софинансирование инвестиционных проектов в зоне обслуживания оператора;

- включение в договоры (контракты) частно-государственного партнерства механизмов страхования рисков сторон;

- предоставление бюджетных гарантий, субсидирование ставки процента по кредитам операторов для реализации инвестиционных проектов. У органов местного самоуправления области появляется стимул к проведению адекватной тарифной политики, обеспечивающей возвратность заимствований. Бюджет финансирует строительство объектов инфраструктуры на участках жилищного строительства, осваиваемых частными застройщиками.

Создание конкурентной среды в жилищной сфере предполагает разделение функций и формирование договорных отношений между собственником жилья (или организацией, им уполномоченной), управляющими компаниями и подрядными организациями. Институциональные преобразования в ЖКК должны привести к развитию конкуренции в следующих направлениях:

- ♦ сфера управления недвижимостью — за получение заказа от собственников на управление многоквартирным домом;

- ♦ между подрядными организациями — за получение заказа на предоставление жилищно-коммунальных услуг от управляющей компании;

- ♦ сфера управления, содержания и ремонта объектов инженерной инфраструктуры ЖКК — за получение заказа от собственников этих объектов;

- ♦ между организациями, предоставляющими услуги по начислению и сбору платежей населения за жилищно-коммунальные услуги.

Содействие развитию ТСЖ и иных форм самоорганизации граждан в жилищной сфере предполагает стимулирование формирования объединений собственников жилых помещений и поддержку деятельности существующих

Государственное и муниципальное управление

ТСЖ на территории муниципальных образований области. Среди соответствующих мер, в частности:

- предоставление бюджетных кредитов ТСЖ для проведения капитального ремонта, включение затрат на капремонт в субсидируемые платежи (предусматривается действующим жилищным законодательством);
- пропаганда преимуществ создания ТСЖ, финансовая поддержка ТСЖ из бюджетов муниципальных образований;
- предоставление ТСЖ налоговых льгот в части областных и местных налогов и сборов;
- организация обучения членов правлений ТСЖ наряду с обучением профессиональных управляющих (проведение семинаров, «круглых столов», практическая стажировка).

Создание ТСЖ является на сегодняшний день одним из эффективных способов защиты прав собственников жилья и организации управления многоквартирным жилым домом с разными собственниками отдельных помещений. Товарищества собственников жилья могут заключать договор на управление с управляющей организацией (физическим лицом, осуществляющим профессиональную деятельность по управлению) либо, создавая собственную ассоциацию, поручать ей функции управления общим имуществом многоквартирных домов, аккумулируя средства ассоциированных ТСЖ. На основании успешного опыта других городов органам местного самоуправления целесообразно поддерживать инициативы граждан по развитию органов территориального самоуправления и других форм жилищных сообществ для совместного решения вопросов повышения комфортности проживания населения.

При оценке уровня конкурентоспособности предприятий следует учитывать, что на рынке услуг ЖКК выделены три основных типа организаций в зависимости от вида предоставляемых жилищно-коммунальных услуг: управляющие, обслуживающие и ресурсоснабжающие организации и предприятия. Для каждого типа организаций должны быть разработаны как общие, так и специфические критерии оценки уровня конкурентоспособности на рынке услуг и при вхождении в систему саморегулирования отрасли. Группировка параметров опирается на анализ широкого комплекса проблем технического, экономического и социального характера, в результате чего выявляются переменные, обеспечивающие конкурентоспособность. Исходной точкой такого анализа является систематизация перечня технических, финансово-экономических и организационно-правовых факторов конкурентоспособности, а также параметров качества.

На основе нахождения критериев оценки каждого из групповых показателей конкурентоспособности предприятий ЖКК должны быть разработаны модели оценки конкурентоспособности для управляющих и обслуживающих организаций и ресурсоснабжающих предприятий.

3.3 · Повышение социально-экономической эффективности жилищно-коммунального комплекса

Улучшение качества жилищно-коммунальных услуг предполагает концентрацию усилий в направлении благоустройства жилищного фонда и при-

Государственное и муниципальное управление

домовых территорий, соблюдения нормативных требований по содержанию и ремонту объектов комплекса, предоставления потребителям реальных возможностей влиять на содержание предоставляемых услуг. Причинами пока явно недостаточного уровня качества последних являются: отсутствие механизмов эффективного контроля состояния индивидуальных и многоквартирных жилых домов на федеральном и региональном уровнях; отсутствие стандартов качества оказания жилищно-коммунальных услуг и контроля их соблюдения; недостаточная проработка вопросов качества услуг в соответствующих местных программах; проблема кадрового обеспечения предприятий; низкий уровень информационного взаимодействия по вопросам качества жилищно-коммунальных услуг (на муниципальном уровне); наконец, слабость усилий в сфере стандартизации и сертификации жилищно-коммунальных услуг, отсутствие клиентоориентированного подхода на уровне непосредственно предприятий.

Стратегическим направлением улучшения ситуации в ЖКК является внедрение систем управления качеством, разработанных в соответствии с международными требованиями (стандарты ИСО 9001: 2000). Данные системы должны способствовать повышению удовлетворенности клиентуры качеством услуг, а также заинтересованности персонала предприятий в соблюдении принятых стандартов обслуживания. Разработка систем менеджмента качества в ЖКК предполагает установление критериев и показателей качества услуг, методов их учета, планирования и контроля, способов технологически рационального ведения работ.

В целях решения проблем *благоустройства жилищного фонда* можно рекомендовать: более широкое использование программно-целевых методов планирования работ по благоустройству жилищного фонда на региональном и муниципальном уровнях; внедрение конкурсных механизмов организации работ; повышение активности собственников жилых помещений в организации работ по благоустройству жилищного фонда; разработку механизмов стимулирования привлечения частных инвестиций на благоустройство жилищного фонда и прилегающих территорий. Целесообразны разработка и принятие муниципальных целевых программ благоустройства жилищного фонда (повышение благоустройства территорий и зон отдыха у водоемов, строительство спортивных и детских дворовых площадок и пр.) для улучшения жилищных условий населения; утверждение Правил внешнего благоустройства муниципальных образований и условий конкурсной организации работ по благоустройству жилищного фонда. Кроме того, *на муниципальном уровне* необходимы следующие мероприятия:

- ♦ разработка и реализация механизмов проведения комплексной застройки территорий, реконструкции и комплексного обновления существующих кварталов застройки;
- ♦ проведение конкурсов для размещения муниципального заказа на выполнение работ по благоустройству жилищного фонда;
- ♦ осуществление взаимодействия с депутатами, представителями организаций и жителей для выявления потребностей в благоустройстве придомовых территорий муниципальных образований;

Государственное и муниципальное управление

- ♦ обеспечение использования средств малой механизации при выполнении работ по содержанию и ремонту жилищного фонда, спецтехники для уборки придомовой территории в летний и зимний периоды, а также для ее озеленения;

- ♦ привлечение внебюджетных средств на благоустройство жилищного фонда, в том числе средств частных инвесторов и собственных средств организаций, выигравших конкурс на обслуживание жилищного фонда.

На *региональном уровне* необходимы мероприятия по организации проведения конкурсов по благоустройству жилищного фонда среди муниципальных образований.

На уровне *предприятий ЖKK* целесообразно использовать на благоустройство жилищного фонда часть средств, полученных за счет экономии от организации конкурса подрядчиков.

Обеспечение мер защиты малоимущих граждан и экономической доступности жилищно-коммунальных услуг населению предполагает решение следующих проблем: отсутствие обоснованной дифференциации стандарта максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и критериев доступности для потребителей товаров и услуг жилищно-коммунального комплекса; низкий уровень доступности получения льгот и субсидии по оплате жилищно-коммунальных услуг и несвоевременность их предоставления.

При этом на *региональном уровне* целесообразны следующие мероприятия:

- разработка и принятие регионального стандарта максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, дифференцированного по уровню среднедушевых доходов к прожиточному минимуму;

- разработка и утверждения положения «О системе критериев доступности для потребителей товаров и услуг организаций коммунального комплекса»;

- перевод льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг в денежную форму;

- осуществление мониторинга тарифов на жилищно-коммунальные услуги для определения их доступности для населения;

- своевременное начисление субсидий и оказание мер социальной поддержки.

На более низких ступенях управления важно обеспечивать: доступность для населения получения адресных выплат по оплате жилищно-коммунальных услуг путем развития сети пунктов получения субсидий; экономическую обоснованность затрат организаций ЖKK, включаемых в тариф; совершенствование механизма работы с неплательщиками по взысканию долгов по оплате жилищно-коммунальных услуг.

В заключение следует отметить, что мероприятия разработанной Концепции могут быть реализованы в три этапа:

первый этап – 2009–2012 гг. (с использованием финансовой поддержки государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства);

Государственное и муниципальное управление

второй этап – 2013–2015 гг.;

третий этап – 2016–2018 гг.

Общая расчетная стоимость мероприятий Концепции составляет 106,5 млрд руб., в том числе по первому этапу реализации Концепции – 53,1 млрд руб. Потребность в затратах на модернизацию коммунальной инфраструктуры составит 54,4 млрд руб. (51% средств, запланированных в Концепции).

Затраты на воспроизводство жилищного фонда (переселение граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда, его снос, капитальный ремонт жилищного фонда с учетом оборудования коллективными (общедомовыми) приборами учета потребления ресурсов) составляют 49% запланированных в Концепции средств (52,1 млрд руб.). Естественно, приведенные размеры потребности средств на модернизацию ЖКК носят ориентировочный характер и подлежат уточнению при разработке соответствующей отраслевой программы. В конкретных условиях социально-экономической ситуации в регионе выделение средств на реализацию Концепции реформирования ЖКК может иметь как инерционный, так и мобилизационный характер. Источниками инвестиционных средств для реализации Концепции выступают средства: Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, федерального, областного и муниципальных бюджетов и внебюджетные ресурсы (собственные инвестиционные средства организаций жилищно-коммунального комплекса, средства товариществ собственников жилья, жилищных, жилищно-строительных кооперативов, специализированных потребительских кооперативов, собственников помещений в многоквартирных домах, кредитные ресурсы).

В целом предложенная концептуальная модель реформирования ЖКК региона направлена на формирование комбинированных (сочетающих государственные и рыночные начала) механизмов управления отраслью. Профессионализация управления, конкуренция и самоорганизация в этой сфере должны обеспечить в среднесрочной перспективе улучшение состояния жилищного фонда, а в долгосрочной – уменьшение стоимости жилищно-коммунальных услуг.