

М.Д. ФАТИЕВ

**ИННОВАЦИОННОЕ
РАЗВИТИЕ
ЖИЛИЩНО-
КОММУНАЛЬНОГО
ХОЗЯЙСТВА
ГОРОДА**

Монография



ПАЛЕОТИП

Москва

2006

УДК 339(075.8)
ББК 65.42я73
Ф27

Фатиев М.Д.
Ф27 Инновационное развитие жилищно-коммунального хозяйства города : монография / М.Д. Фатиев. — М. : Издательство «Палеотип», 2006. — 140 с.

ISBN 978-5-94727-179-9

В монографии раскрываются структура и состояние жилищно-коммунального хозяйства города в современных условиях, приводится концепция инновационного развития жилищно-коммунального хозяйства города и особенности управления его инвестиционными ресурсами, дается анализ инновационно-инвестиционных процессов в ЖКХ, рассматриваются перспективы развития и технологии регулирования жилищно-коммунального комплекса.

Для студентов экономических специальностей, аспирантов, научных сотрудников, руководителей и специалистов в сфере ЖКХ и других хозяйствующих субъектов.

УДК 339(075.8)
ББК 65.42я73

ISBN 978-5-94727-179-9

© Фатиев М.Д., 2006
© Издательство «Палеотип», 2006

Содержание

Введение	5
Глава 1. Жилищно-коммунальное хозяйство города как объект инновационного развития	7
1.1. Структура и состояние жилищно-коммунального хозяйства города в современных условиях	7
1.2. Формирование системы инновационного развития жилищно-коммунального хозяйства города	15
1.3. Государственные приоритеты инновационного развития и управления жилищно-коммунальным хозяйством города	22
Глава 2. Концепция инновационного развития жилищно-коммунального хозяйства города и особенности управления его инвестиционными ресурсами	28
2.1. Основные элементы концепции инновационного развития жилищно-коммунального хозяйства города	28
2.2. Методы инновационного развития и инвестиционного обеспечения жилищно-коммунального хозяйства города	34
2.3. Ресурсная база жилищно-коммунального хозяйства города и формирование технологий оптимизации его инвестиционных ресурсов	41
Глава 3. Анализ инновационно-инвестиционных процессов в современном жилищно-коммунальном хозяйстве города	52
3.1. Анализ зарубежного опыта управления инновационно-инвестиционными процессами при развитии жилищно-коммунального хозяйства города	52
3.2. Способы внедрения современных технологий управления инвестиционными ресурсами жилищно-коммунального хозяйства города	59
3.3. Стандартизация инновационно-инвестиционных процессов в жилищно-коммунальном хозяйстве города и повышение эффективности его инновационных процессов	66

Глава 4. Формирование организационных структур инновационного развития жилищно-коммунального хозяйства города.....	75
4.1. Классификация организационных структур инновационного развития жилищно-коммунального хозяйства города.....	75
4.2. Развитие структур управления жилищно-коммунальным хозяйством города как метод эффективного регулирования собственности	80
4.3. Необходимость реструктуризации жилищно-коммунального хозяйства города и возможности его коммерциализации.	87
Глава 5. Перспективы развития и технологии регулирования инновационно-инвестиционных процессов в современном жилищно-коммунальном хозяйстве города	94
5.1. Повышение эффективности регулирования инновационно-инвестиционных процессов в современном жилищно-коммунальном хозяйстве города	94
5.2. Совершенствование информационно-аналитического обеспечения инновационно-инвестиционных процессов в современном жилищно-коммунальном хозяйстве города.....	101
5.3. Принципы формирования интегрированной системы развития жилищно-коммунального хозяйства города.....	110
Литература	119

Введение

Жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) страны — это треть основных фондов России и треть потребляемых энергоресурсов. В стране происходит снижение надежной работы и экологической безопасности эксплуатации инженерных сетей. Потери воды в сетях у потребителей по различным причинам в некоторых городах достигают 50—70%; износ инженерных сетей 70%. Потребление горячей и холодной воды в России в 2—2,5 раза, а удельное теплосопотребление в 2—4 раза превышают средне-европейское. Поэтому в системе ЖКХ к первоочередной относится проблема эффективности использования ресурсов. Наряду с отсутствием заинтересованности населения в снижении расходов тепла, воды, электричества и газа нерациональное использование предопределяется уже на стадии проектирования и строительно-монтажных работ. Значительны потери тепла и при транспортировке.

Состояние ЖКХ страны — это концентрированное отражение сложившихся негативных процессов в финансовой сфере. Несмотря на значительные дотации из бюджета, ЖКХ остается убыточным и его состояние характеризуется как неудовлетворительное. Монополия государства в жилищной сфере, а муниципальных предприятий — в сфере жилищно-коммунальных услуг, отсутствие конкуренции, нормативно-затратный метод финансирования привели к снижению качества и объема услуг.

Для нормального функционирования ЖКХ требуется более 150 трлн. руб. на дотации в год (около 6% валового внутреннего продукта (ВВП)). Средств на покрытие данных расходов нет ни в федеральном, ни в местных бюджетах. В настоящее время финансируются лишь текущие расходы ЖКХ. Как следствие — неудовлетворительное состояние основных фондов: износ оценивается по отдельным районам до 70%.

Реформа в сфере ЖКХ должна включать в себя:

- совершенствование систем управления, эксплуатации и контроля, обеспечивающих максимальную экономию ресурсов, ответственность и заинтересованность производителей и потребителей в рациональном и качественном использовании услуг в ЖКХ;
- создание системы нормативов потребления услуг ЖКХ с учетом природно-климатических и географических условий, различий в уровне жизни различных социальных слоев населения;

- совершенствование системы социальной защиты населения, усиление адресной направленности предусмотренных на эти цели бюджетных средств;
- переход на договорные отношения в отрасли, развитие конкурентной среды;
- внедрение новых ресурсосберегающих технологий, позволяющих снизить себестоимость, тарифы на жилищно-коммунальные услуги при соблюдении стандартов их качества.

Глава 1. Жилищно-коммунальное хозяйство города как объект инновационного развития

1.1. Структура и состояние жилищно-коммунального хозяйства города в современных условиях

Структуру жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) города можно представить следующим образом:

- управление ЖКХ города;
- управление водоснабжением, водоотведением, надзор за наружными сетями;
- управление теплоснабжением и горячей водой, надзор за наружными, внутренними сетями;
- управление электроснабжением;
- обеспечение благоустройства и санитарного содержания города;
- обслуживание жилого фонда;
- управление жилым фондом, начисление платежей, субсидий, контроль над выполнением планов текущего и капитального ремонта, обследование жилищного фонда и т.п.;
- система жилищно-эксплуатационных отделов по районам города.

Структура охватывает большинство вопросов комфортного жизнеобеспечения города, поэтому мы должны максимально возможное внимание уделить далее анализу состояния жилищно-коммунального хозяйства города, так как это позволит нам понять возможности и условия инновационного развития.

Сегодня, кризисное состояние жилищно-коммунального хозяйства города обусловлено неэффективной системой управления, дотационностью сферы и неудовлетворительным финансовым положением, высокими затратами, отсутствием экономических стимулов снижения издержек, связанных с оказанием жилищных и коммунальных услуг, неразвитостью конкурентной среды и, как следствие, высокой степенью износа основных фондов, неэффективной работой жилищно-эксплуатационных отделов по районам города, большими потерями энергии, воды и других ресурсов. Все это вместе определяет необходимость использования в жилищно-коммунальном хозяйстве города новых инструментов развития, таких например, как организация и

осуществления инновационно-инвестиционных (жилищно-коммунальных) проектов.

Содержание ЖКХ города в его нынешнем виде непосильно как для потребителей жилищно-коммунальных услуг, так и для бюджетной сферы, поэтому требуется совершенствование механизмов инновационно-инвестиционного развития, в результате чего осуществится возможность эффективного регулирования инновационных и инвестиционных процессов для технологического обновления основных фондов ЖКХ города.

В табл. 1 представлены основные понятия инновационно-инвестиционного развития ЖКХ города, использованные в работе.

Таблица 1

Основные термины, использованные в работе

Термин	Определение
Инвестор	Юридическое или физическое лицо, осуществляющее инвестиции, вкладывающее собственные заемные или иные привлеченные средства в инвестиционные жилищно-коммунальные проекты
Инвестирование	Деятельность по вложению денежных средств и других ценностей в инвестиционные жилищно-коммунальные проекты, а также обеспечение отдачи вложений
Инвестиционный потенциал	Располагаемые в настоящее время и предвидимые в будущем инвестиционные ресурсы, которые планируется направить в жилищно-коммунальную сферу
Инновационное развитие	Цепь реализованных новшеств. Оно более успешно, когда охватывает не одну узкую область (например, оказание жилищно-коммунальных услуг), а включает в себя также сферы, влияющие на общий результат (управление, маркетинг, обучение персонала, финансы, продажу и т.д.). Следовательно, инновационное развитие должно носить комплексный характер. Поэтому всякое инновационное развитие — это не только основной инновационный процесс, но и развитие системы факторов и условий, необходимых для его осуществления, т. е. инновационного потенциала ЖКХ города
Инновационный потенциал	Предполагаемые или уже мобилизованные на достижение инновационной цели (реализацию инновационной стратегии) ресурсы и организационный механизм ЖКХ города (технология деятельности и организационная структура). Учитываются функциональный (научно-технический, производственный, маркетинговый и др.), ресурсный (материально-технический, финансовый, человеческий, информационный, технологический, организационно-структурный), системный (миссия, ценностные ориентации, опыт, организационная культура, компетентность общего руководства) и проектный (концентрация в рамках отдельного проекта) потенциалы ЖКХ города

Термин	Определение
Тариф	Система ставок, по которым предприятия сферы услуг реализуют услуги потребителям, заказчикам. Величина отдельных тарифов на услуги, оказываемые населению, регулируется органами исполнительной власти
Жилищно-коммунальный проект	<ul style="list-style-type: none"> • комплект документов, содержащих формулирование цели предстоящей деятельности и определение комплекса действий, направленных на ее достижение в ЖКХ при учете влияния изменяемых и неизменяемых факторов цикличности инвестиционного обеспечения; • сам этот комплекс действий (работ, услуг, приобретений, управленческих операций и решений), направленных на достижение сформулированной цели (т.е. как документацию и как деятельность)
Жилищно-коммунальная услуга	услуги, оказываемые населению и связанные с поддержанием и обеспечением бытовых условий в местах домашнего пребывания людей (водоснабжение, теплоснабжение и др.)

В начале экономических реформ предполагалось, что в течение достаточно короткого периода будет завершён переход к бездотационному функционированию ЖКХ города, однако социально-экономическая ситуация не позволила завершить этот переход, и к началу 2006 г. население городов оплачивало около 60% стоимости жилищно-коммунальных услуг, а фактически с учетом льгот и субсидий — около 40%¹.

В свою очередь, сохранение бюджетного финансирования ЖКХ города на местном уровне из-за недостатка средств привело к резкому увеличению износа основных фондов. Особенно сильно ухудшилась ситуация в регионах — получателях финансовой помощи (схема 1).

В 2005 г. недофинансирование ЖКХ города составило более 20 % объема необходимых средств. Проблема усугубляется огромным объемом накопленной задолженности в ЖКХ города, образовавшейся в первую очередь в результате невыполнения своих обязательств бюджетами всех уровней. Задолженность в ЖКХ города является источником цепочки неплатежей, которая охватывает практически все отрасли экономики².

¹ Данные Госкомстата РФ.

² Степанов И. Экономика строительства. М.: Юрайт-Издат, 2005. С. 48.

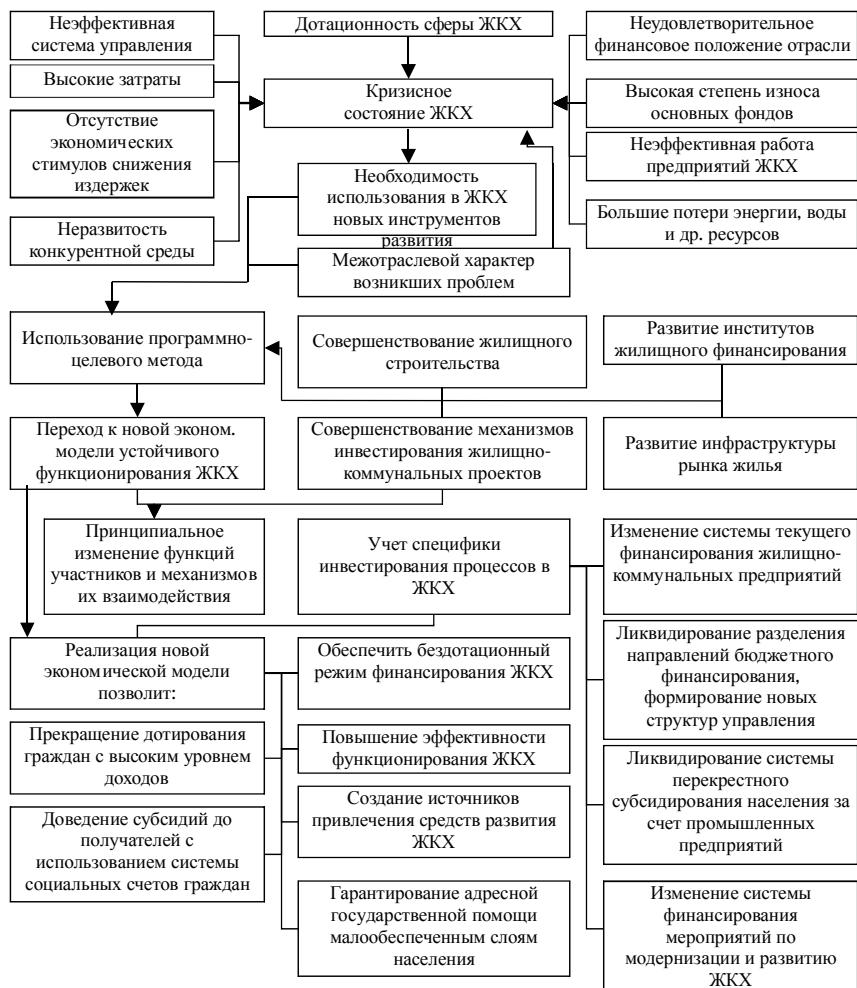


Схема 1. Современное состояние ЖКХ: особенности и направления развития

Выступив на начальном этапе экономических реформ в роли амортизатора социальных последствий либерализации цен, ЖКХ городов РФ превращается в источник угроз для социального и экономического развития страны. Техническое состояние коммунальной инфраструктуры характеризуется высоким (более 60%) уровнем износа, высокой аварийностью, низким коэффициентом полезного действия

мощностей и большими потерями энергоносителей. Планово-предупредительный ремонт уступил место аварийно-восстановительным работам, затраты на которые в 2—3 раза выше. Следствием этого стали обострение проблемы снабжения населения России питьевой водой, дефицит мощностей водоотведения и отчистки сточных вод, повсеместный перерасход топливно-энергетических ресурсов.

Одна из причин сложившейся ситуации заключается в том, что ЖКХ города не имеют серьезных экономических стимулов к оптимизации структуры тарифов и снижению нерациональных затрат материально-технических ресурсов. В итоге затраты электроэнергии на производство и реализацию 1 куб. м воды на 30% выше среднеевропейского уровня, численность персонала в расчете на 1000 обслуживаемых жителей в 1,5—2 раза выше, чем на аналогичных европейских предприятиях, потребление воды на одного жителя в 1,5—2 раза выше, чем в западноевропейских странах.

Данные аудиторских проверок показывают, с одной стороны, занижение тарифов по сравнению с экономически обоснованным уровнем (чаще всего при невыполнении необходимого регламента работ), а с другой стороны — наличие неиспользованных резервов (15—20%) даже при самых низких тарифах. Анализ большинства проектов в ЖКХ города по развитию систем коммунального обслуживания показывает, что в основном они направлены на экстенсивное наращивание мощностей и в значительно меньшей степени предполагают меры по сокращению затрат, потерь и утечек.

ЖКХ города не удалось в полной мере воспользоваться преимуществами конкурентных отношений в сфере управления и эксплуатации жилья, поскольку в условиях нестабильного и недостаточного финансирования оказалось невозможным добиться полноценных договорных отношений. Неспособность органов местного самоуправления выполнять свои договорные обязательства привела к повсеместному рецидиву административного принуждения подрядчиков и фактическому отходу от выполнения в полном объеме контрольных функций. По тем же причинам не удалось в полной мере обеспечить государственный контроль качества предоставления жилищно-коммунальных услуг, проводимый органами государственной жилищной инспекции городов Российской Федерации.

Монополизм коммунальных предприятий, неразвитость гражданско-правовых механизмов ответственности за количество и качество оказываемых услуг, которое сегодня находится на беспрецедентно низком уровне, не позволяют эффективно защищать интересы потребителей. Недофинансирование коммунальной сферы обуславливает и

отсутствие экономического интереса в создании товариществ собственников жилья, что в еще большей степени снижает перспективы развития и совершенствования механизмов реализации жилищно-коммунальных проектов в ЖКХ города¹.

Невыполнение бюджетных обязательств и отсутствие эффективных и прозрачных процедур формирования и изменения тарифов обуславливают непривлекательность ЖКХ города для инвестиций. Между тем большинство проектов модернизации жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры потенциально являются коммерчески выгодными. Создание условий для притока инвестиций в ЖКХ города могло бы кардинально изменить финансовое положение ЖКХ города и обеспечить развитие и совершенствование механизмов реализации жилищно-коммунальных проектов.

Все это свидетельствует о наличии системного кризиса в ЖКХ города и о межотраслевом характере возникших проблем, для решения которых, а также для обеспечения перехода к новой модели устойчивого функционирования ЖКХ города необходимо использование программно-целевого метода.

В этой связи, мы можем зафиксировать, что меры по совершенствованию механизмов инновационно-инвестиционного развития ЖКХ города в сочетании с мерами по совершенствованию жилищного строительства, развитию институтов жилищного финансирования и созданию инфраструктуры рынка жилья направлены на переход к новой экономической модели устойчивого функционирования ЖКХ города.

Действующая система управления ЖКХ города характеризуется рядом недостатков, без устранения которых в принципе невозможно вести речь о нормализации функционирования отрасли, повышении надежности и качества, а также обеспечении стабильной стоимости жилищно-коммунальных услуг.

Основой организации инновационных и инвестиционных процессов в отрасли остается система бюджетного дотирования предприятий ЖКХ города. Дотационность отрасли и отсутствие у получателей услуг возможности влиять на их количество и качество в сочетании с сохранившейся со времен административной экономики централизацией управления коммунальными предприятиями и отсутствием конкуренции являются основными причинами существующих проблем коммунального хозяйства: хронического дефицита финансирования, высо-

¹ Кикоть И. Финансирование и кредитование инвестиций. Минск: Высшая школа, 2003. С. 40.

кой затратности и отсутствия экономических стимулов снижения издержек, неэффективной и бесприбыльной работы предприятий жилищно-коммунального комплекса, высокого уровня потерь ресурсов. Бюджетные ограничения обуславливают отсутствие средств для модернизации и развития жилищно-коммунального хозяйства города. Кроме того, существенную часть стоимости услуг, не покрываемых платежами населения, компенсируют промышленные предприятия за счет перекрестного субсидирования, что удорожает себестоимость их продукции и снижает ее конкурентоспособность.

Система дотирования жилищно-коммунальных предприятий в отличие от прямого субсидирования малообеспеченных семей не позволяет обеспечить адресность выделяемых субсидий. В 2005 г. из 123 млрд. руб. бюджетных средств, направленных на дотирование жилищно-коммунальных предприятий, компенсации адресных жилищных субсидий, предоставленных гражданам с низкими доходами, составили только 3 млрд. руб. Это, во-первых, приводит к ситуации, в которой конечными получателями субсидий (через систему дотирования разницы в ценах жилищно-коммунальным предприятиям) выступают не только малоимущие граждане, но и группы граждан с высокими и средними доходами. Сегодня каждая семья, включая высокодоходную, в среднем получает от государства около 250 руб. в месяц в виде дотаций, субсидий и льгот. Во-вторых, такая система не гарантирует доведение средств бюджета до граждан — конечных получателей субсидий, и, в-третьих, расчет необходимого размера дотаций в отсутствие полноценного понятия цены услуг носит субъективный, непрозрачный характер (сумма дотаций является не частью цены услуг, а результатом компромисса между региональными и местными властями)¹.

Совмещение функций собственника жилищного фонда и хозяйственной деятельности по управлению и обслуживанию этого фонда создает серьезный внутренний конфликт интересов, результатом которого является отсутствие стимулов для повышения эффективности управления жилищным фондом и его эксплуатации.

Порядок установления тарифов на жилищно-коммунальные услуги безнадежно устарел, не сопровождается адекватной системой контроля над уровнем производственных издержек, в том числе аудитом, и не отражает объективных финансовых потребностей в развитии предприятий и замене изношенных основных фондов. Система определения рентабельности деятельности коммунальных предприятий сохранилась со времен планового хозяйства, и не гарантирует достаточ-

¹ Гуслистый А. Управление инвестициями. М.: Интернет-Трейдинг, 2005. С. 55.

ной прибыли для возврата капитала, вкладываемого в жилищно-коммунальную сферу.

Новая система экономических отношений в ЖКХ города и совершенствование механизмов реализации жилищно-коммунальных проектов предполагает принципиальное изменение, как функций ее участников, так и механизмов их взаимодействия и организации инновационных и инвестиционных процессов. Но для этого необходимо учитывать специфику инвестирования и внедрения инноваций процессов в ЖКХ города.

Во-первых, сегодня необходимо коренным образом изменить систему текущего финансирования жилищно-коммунальных предприятий города. Основной идеей экономической реформы жилищно-коммунального хозяйства города должна стать передача права распоряжения всеми бюджетными ресурсами, выделяемыми в настоящее время на дотирование отрасли, от коммунальных предприятий непосредственно гражданам — субъектам, в наибольшей степени заинтересованным в эффективном расходовании этих средств.

Во-вторых, необходимо ликвидировать существующее разделение направлений бюджетного финансирования ЖКХ города и сформировать новые структуры управления. В рамках системы персонифицированных социальных счетов граждан необходимо объединить все виды финансовой помощи государства, включая оплату жилья и коммунальных услуг (жилищные субсидии и льготы). Главными участниками экономических отношений в жилищно-коммунальном хозяйстве города, таким образом, станут жилищно-коммунальные предприятия и непосредственные потребители их услуг — граждане, а бюджетные средства, расходуемые на дотирование отрасли, будут полностью переориентированы на предоставление адресной целевой помощи непосредственно гражданам (кроме граждан с высокими доходами, в отношении которых дотирование будет прекращено). В результате потребители услуг — граждане получают возможность контролировать направление и расходование бюджетных средств, которое станет прозрачным и адресным. Будет использован потенциал финансовых институтов (банков), открывающих социальные счета для кредитования граждан, и местных бюджетов в целях покрытия кассовых разрывов, возникающих при выплате средств гражданам. Исходя из усиления роли финансовых институтов (банков) в функционировании ЖКХ города можно будет говорить об увеличении инновационного и инвестиционного потенциала отрасли.

В-третьих, необходимо ликвидировать систему перекрестного субсидирования населения за счет промышленных предприятий.

В-четвертых, должна измениться система финансирования мероприятий по модернизации и инновационному развитию ЖКХ города. Инвестиционное финансирование жилищно-коммунального комплекса города должно осуществляться в основном за счет привлечения заемных ресурсов (в первую очередь за счет формирования заемных систем ЖКХ города, обеспечивающих инвестиционное развитие и реализацию жилищно-коммунальных проектов). Бюджетное финансирование инвестиций в жилищно-коммунальное хозяйство города должно осуществляться в ограниченном объеме и будет не альтернативой, а дополнением к заемному финансированию¹. После 2010 г. инвестирование за счет заемных ресурсов станет преобладающей формой финансирования жилищно-коммунального комплекса города. Также в результате развития конкурентных отношений в жилищно-коммунальном хозяйстве города будет повышена эффективность его функционирования, что обеспечит общее снижение расходов на его содержание не менее чем на 20% и привлечение дополнительных инвестиционных ресурсов для модернизации.

1.2. Формирование системы инновационного развития жилищно-коммунального хозяйства города

Рассмотрим теперь вопросы формирования системы инновационного развития жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) города. Регулирование инновационных и инвестиционных процессов посредством формирования системы инновационного развития ЖКХ города для реализации целей долгосрочного становления и преумножения потенциала национальной экономики достигается созданием и развитием созвучных муниципальному и социальному заказу и научно-техническому прогрессу социальных жилищно-коммунальных учреждений, планомерной, целенаправленной организацией внешней среды, обеспечивающей их эффективное функционирование в плане обеспечения условий стратегического развития национальной экономики за счет создания комфортных условий проживания населения страны.

Исследователи традиционно при построении системы инновационного развития ЖКХ для обеспечения возможностей долгосрочного развития национальной экономики и создания комфортных условия для проживания населения выделяют четыре уровня системы инновационного развития ЖКХ: федеральные, региональные (цели самостоятельных субъектов Федерации — республики, края, области), террито-

¹ Ример М.И. Экономическая оценка инвестиций. СПб.: Питер, 2005. С. 34.

риальные (муниципальные, районные, сельские) и уровень непосредственного восприятия жилищно-коммунальной услуги.

Так как все управляющие воздействия в рамках системы инновационного развития ЖКХ города, поступающие с верхнего уровня иерархии можно считать стационарными на достаточно длинных временных интервалах, это позволяет относительно просто учитывать их при управлении инновационными и инвестиционными процессами на более низких уровнях ЖКХ страны.

На государственном уровне формируется и реализуется общая государственная политика организации и функционирования ЖКХ и системы, ее обеспечивающей, как мощного института, выполняющего социализирующую функцию. Государственный уровень является основным, базовым в управлении социальными институтами мезо и микро уровней ЖКХ, он является своеобразным передаточным звеном от мировых идей и концепций выживания человечества к «прикладным» уровням реализации — региональным и лично ориентированным жилищно-коммунальным учреждениям, системам и технологиям оказания жилищно-коммунальных услуг. В рамках только такой иерархии возможно решение проблемы социализации личности как полноценного члена общества.

Эта проблема решается как выполнение единого государственного социального заказа, обеспечивающего государственную политику, с использованием всех максимально доступных форм, методов и средств. Не следует забывать, что в демократическом обществе явно, а в других системах скрытно, осуществляется определенное, объективное противодействие нововведениям (независимо от того, с какого уровня эти нововведения поступают) со стороны практически всех институтов, социальных групп и отдельных субъектов, что объясняется объективным консерватизмом человека, общества и институтов, им продуцируемых. Поэтому конкретная реализация единой государственной задачи по организации усвоения социальных норм и культурных ценностей в среде относительно небольших сообществ, где, собственно, и осуществляется социализация индивидуумов, неизбежно дополняется необходимостью мотивации людей на занятие эффективной ниши в обществе, достигаемой интенсификацией их собственной активности, реализуемой в процессах саморазвития, самореализации. Именно эту задачу решает система инновационного развития ЖКХ города для долгосрочного становления национальной экономики и создания комфортных условий для проживания населения¹.

¹ *Спицнадель В.Н.* Теория и практика принятия оптимальных решений. СПб.: Бизнес-пресса, 2002. С. 83.

Другими словами, государственная политика в области инновационного развития ЖКХ должна гибко сочетать жесткость нормативно — правового, регламентированного управления ЖКХ и механизм гибкого, личностно ориентированного, адаптивного подхода, учитывающего психофизиологию человека и запросы общества.

На государственном уровне осуществляется управление ЖКХ и координация деятельности низлежащими уровнями ЖКХ посредством специализированных институтов, государственных средств коммуникации, осуществляющих функции конструирования стратегий инновационного развития ЖКХ регионов и городов, единой политики предоставления жилищно-коммунальных услуг с учетом социальных реалий и единых нормативных документов. Использование системы конструирования стратегий инновационного развития ЖКХ позволяет гибко и мобильно реагировать на возникающие проблемы и корректировать нормативно-правовые и управленческие взаимодействия, при необходимости трансформировать, изменять воспитательную политику единого пространства ЖКХ для повышения эффективности функционирования системы инновационного развития ЖКХ РФ.

Эффективным управляющим фактором этого уровня является государственная политика в области развития ЖКХ, включающая, в том числе, и целенаправленное идеологическое воздействие на население регионов и городов. Последнее стимулирует выявление индивидом целей, наиболее полезных обществу в данный и некоторый прогнозируемый (перспективный) период времени, а также способствует мотивации и целенаправленному восстановлению, поддержанию и преумножению трудового потенциала, направленных на достижение этих целей в наиболее приемлемых для общества гуманистических формах. Методологической основой управления на этом уровне является прогнозирование научно-технического и технологического прогресса, комплексное исследование экономико-социальной структуры общества, анализ мировых тенденций развития ЖКХ, планирования и создания системы критериев, технологий, учреждений, способствующих оптимальному представлению жилищно-коммунальных услуг.

Управление процессами предоставления жилищно-коммунальных услуг на уровне субъектов федерации осуществляется на основе федеральных документов, которые по своей сути являются не только концептуальными и декларативными, но и директивными, распорядительными и нормативными, то есть, определяют основные направления функционирования и развития ЖКХ на достаточно продолжительном временном интервале. Законами Российской Федерации, регламентирующими деятельность предприятия ЖКХ, определен,

как принцип государственной политики — демократический государственно-общественный характер управления ЖКХ и автономность жилищно-коммунальных учреждений. Кроме законов прямого действия для всей территории России вводятся общие установочные нормы по вопросам, отнесенным к компетенции субъектов Федерации. В соответствии с ними осуществляется собственное правовое регулирование в области ЖКХ, принимаются законодательные, нормативные и иные правовые акты, например, «программа информатизации жилищно-коммунальных учреждений региона», «программа развития качества жилищно-коммунальных услуг в регионе» и пр.

Региональный уровень в рамках формирования системы инновационного развития ЖКХ для долгосрочного становления национальной экономики и создания комфортных условий для проживания населения представляет собой внутригосударственную систему инновационных и инвестиционных отношений между региональными учреждениями ЖКХ, включающую территориально разобщенные учреждения ЖКХ как мезосистемы социализации личности. Единство регионального территориального пространства ЖКХ (регион, город, село и др.) обеспечивается соответствующими координирующими органами, осуществляющими ограниченно распорядительную, методическую и контролируемую функции. Структура региональных учреждений ЖКХ, отношения между элементами этой системы определяются предельно конкретизированными региональными особенностями, факторами социальной среды этого уровня. Законодательным путем выделены компетенции и ответственность жилищно-коммунального учреждения в управлении жилищно-коммунальным процессом и системой предоставления жилищно-коммунальных услуг в нем¹.

Координация уровней и слоев социальной иерархии определяет необходимость жесткой зависимости нижерасположенных уровней от уровня координирующих макросистем. Поэтому жилищно-коммунальные структуры регионального уровня проектируются (создаются) для выполнения функций, определенных государством и региональными особенностями (муниципальным заказом).

На региональном уровне в рамках формирования системы инновационного развития ЖКХ для долгосрочного становления национальной экономики и создания комфортных условий для проживания населения осуществляются функции:

- конструирование инновационных и инвестиционных процессов ЖКХ как целенаправленных действий, учитывающих государст-

¹ *Оголева Л.* Инновационный менеджмент. М.: ИНФРА-М, 2004. С. 62.

венную политику развития ЖКХ, стратегию и управленческие директивы более высокого уровня иерархии и социальные реалии, особенности региональных факторов территориальной системы ЖКХ, составляющей рассматриваемый уровень;

- подготовка и внедрение нормативных документов регионального уровня как документального оформления управленческих директив, функционально представляющего процессы информационной обработки и адаптации к территориальным условиям директив макроуровня — институтов государственного жилищно-коммунального пространства. Нормативно — правовые документы второго уровня обязательны для нижеследующих уровней и могут только дополняться, расширяться, трансформироваться под давлением факторов экологической и социальной среды.

Оперативное управление системой жилищно-коммунальных учреждений, состоящее в рамках формирования системы инновационного развития ЖКХ для долгосрочного становления национальной экономики и создания комфортных условий для проживания населения в функционировании региональных и (или) территориальных органов управления, трансформируется в функциональную обязанность по осуществлению деятельности по сбору, анализу и систематизации информации, организации деятельности жилищно-коммунальных учреждений с едиными целями и задачами.

Взаимодействие региональной системы инновационного развития ЖКХ с нижеследующим территориальным уровнем, который образуют конкретные жилищно-коммунальные учреждения, осуществляется через специализированные институты и каналы коммуникации, например, комитеты по ЖКХ города, а также с использованием институтов и транзитных каналов верхних уровней иерархии, обеспечивающих адаптацию нововведений федерального уровня на территориальный.

Территориальный уровень пространства ЖКХ в рамках формирования системы инновационного развития ЖКХ для долгосрочного становления национальной экономики и создания комфортных условий для проживания населения образуется жилищно-коммунальными учреждениями, выполняющих функции микросистем социализации личности. Уровень характеризуется горизонтальными и вертикальными отношениями внутри структуры жилищно-коммунальных учреждений города.

Конкретные управленческие воздействия, как правило, лично-стно окрашены и уникальны для каждого жилищно-коммунального учреждения. Они имеют организационно — управленческий характер и адаптируют требования нормативных источников и директив к усло-

виям региона или конкретного учреждения; координирующие, нормативные и организационные документы носят рекомендательный характер и преимущественно направлены на совершенствование процесса оказания жилищно-коммунальных услуг в городе в целом. Эти документы в обязательном порядке поступают и на более высокий уровень для изучения и с предложением корректировки нормативно — правовой основы и системы управления государственного и (или) регионального (территориального) уровня.

Четвертый уровень системы инновационного развития ЖКХ — уровень непосредственного восприятия жилищно-коммунальной услуги определяет качество жилищно-коммунального процесса как следствия эффективности процессов оказания и усвоения жилищно-коммунальной услуги. С функциональной точки зрения этот уровень следует считать наиболее главным, ибо он определяет непосредственные процессы взаимодействия социальной среды с человеком. Особенностью множества этих процессов является то, что они осуществляются на всем протяжении жизни человека непрерывно, в прямой контактной форме взаимодействия с жилищно-коммунальными учреждениями. Относительно компактные структурные элементы этого уровня принято называть «совокупными субъектами потребления жилищно-коммунальных услуг».

Рассматриваемый уровень системы инновационного развития ЖКХ образуется множеством микросистем социализации человека во множестве жилищно-коммунальных учреждений, а обобщенная структура этого уровня определяется особыми, уникальными отношениями между субъектами и объектами, его составляющими. Уникальность отношений — это объективное следствие уникальности внутренних миров и психофизиологических особенностей каждого субъекта потребления жилищно-коммунальных услуг, а также различий целей, статусов, структур, режимов функционирования жилищно-коммунальных учреждений. Важнейшим свойством структурных элементов рассматриваемого уровня является двойственный характер процессов социализации осуществляемых личностью, которая, с одной стороны, выступает как субъект, с другой стороны, как объект социализации при потреблении жилищно-коммунальных услуг.

Таким образом, в результате структурной декомпозиции процессов формирования системы инновационного развития ЖКХ для долгосрочного становления национальной экономики и создания комфортных условий для проживания населения можно выделить:

- верхний уровень управленческой иерархии — административные функции планирования, координации, методического и мате-

риального обеспечения инновационного и инвестиционного процесса в ЖКХ, в том числе и в ЖКХ города;

- нижний уровень — собственно жилищно-коммунальные функции, осуществляемые при представлении жилищно-коммунальных услуг.

Координация работы жилищно-коммунального учреждения как функционального элемента системы инновационного развития рынка ЖКХ для долгосрочного становления национальной экономики и создания комфортных условий для проживания населения осуществляется, например, планированием процессов обновления жилищного фонда как функции оптимизации ресурсов ЖКХ, обеспечивающих достижение качества оказания жилищно-коммунальных услуг.

Таким образом, зафиксируем общие требования к формированию системы инновационного развития ЖКХ для долгосрочного становления национальной экономики и создания комфортных условий для проживания населения, целью которой является обеспечение социально обусловленного уровня качества жилищно-коммунальной услуги в рамках экономических ограничений, определяющих возможности интеграции национальной экономики в мировую хозяйственную систему:

- 1) управление жилищно-коммунальным учреждением должно ориентироваться на эффективность предоставления жилищно-коммунальных услуг в заданных бюджетом хозяйственных условиях, для чего необходима реструктуризация административной структуры, оптимизация нагрузки и ресурсного обеспечения жилищно-коммунального процесса¹;

- 2) деятельность жилищно-коммунального учреждения должна быть направлена на выполнение норм стандартов оказания жилищно-коммунальных услуг, зафиксированных на федеральном уровне системы инновационного развития ЖКХ;

- 3) для оперативного учета ресурсов и сведений о результатах оказания жилищно-коммунальных услуг каждым жилищно-коммунальным учреждением города должна использоваться и функционировать автоматизированная информационная система, которая используется также для учета, планирования и координации инновационной и инвестиционной деятельности жилищно-коммунальных учреждений страны и отдельных городов.

¹ Трансфер технологий и эффективная реализация инноваций / Под ред. Н.М. Фонштейна. М.: АНХ, 1999. С. 49.

1.3. Государственные приоритеты инновационного развития и управления жилищно-коммунальным хозяйством города

Последовательно изложим в настоящем параграфе цели, задачи и программные государственные мероприятия инновационного развития и управления жилищно-коммунальным хозяйством (ЖКХ) города, которые в максимальной степени раскроют для нас существующие государственные приоритеты долгосрочного повышения потенциала отрасли.

Основной целью государственного участия в инновационном развитии и управлении ЖКХ города является комплексное решение проблемы перехода к устойчивому функционированию и развитию жилищно-коммунальной сферы, обеспечивающее доступность жилья для граждан, безопасные и комфортные условия проживания в нем.

Основными задачами государственного участия в инновационном развитии и управлении ЖКХ города являются:

- создание условий для развития жилищного и жилищно-коммунального секторов экономики города и повышения уровня обеспеченности населения жильем путем увеличения объемов жилищного строительства и развития финансово-кредитных институтов рынка жилья;
- создание условий для приведения жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры в соответствие со стандартами качества, обеспечивающими комфортные условия проживания;
- обеспечение доступности жилья и жилищно-коммунальных услуг в соответствии с платежеспособным спросом граждан и стандартами обеспечения жилыми помещениями (33 кв. м общей площади жилого помещения — для одиноких граждан, 42 кв. м — на семью из 2 человек, по 18 кв. м — на каждого члена семьи при семье из 3 человек и более, далее — стандарты обеспечения жилыми помещениями).

Решение этих задач государственного участия в инновационном развитии и управлении ЖКХ города будет обеспечено путем реализации комплекса нормативных правовых, организационных и финансовых мер и мероприятий по 4 основным направлениям:

- развитие жилищного строительства города;
- совершенствование жилищно-коммунального комплекса города;
- развитие ипотечного жилищного кредитования населения города и рынка жилья;

- исполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством, и нормативное правовое обеспечение организации предоставления гражданам жилых помещений социального использования.

Для реализации целей государственного участия в инновационном развитии и управлении ЖКХ города с точки зрения совершенствования жилищного строительства необходимо обеспечить:

- формирование системы территориального планирования, создание условий для разработки правил землепользования и застройки, градостроительной документации для жилищного строительства;

- развитие конкуренции и снижение административных барьеров на рынке жилищного строительства города, создание эффективных механизмов борьбы с высоким уровнем монополизации и административного протекционизма на рынке, внедрение прозрачных конкурентных процедур предоставления земельных участков для жилищного строительства;

- развитие кредитования застройщиков на цели жилищного строительства;

- обеспечение земельных участков жилищно-коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства, создание условий для привлечения кредитных средств и частных инвестиций для этих целей;

- модернизацию и обновление оборудования, повышение эффективности технологий строительства и производства строительных материалов;

- комплексную застройку территорий, реконструкцию и обновление кварталов застройки;

- создание единой системы государственного учета объектов недвижимости.

Для реализации целей государственного участия в инновационном развитии и управлении ЖКХ города с точки зрения совершенствования жилищно-коммунального хозяйства города необходимо обеспечить:

- создание условий для развития конкурентного бизнеса в сфере управления жилищным фондом и коммунальным комплексе;

- разработку механизма взаимодействия собственников жилья и их объединений, органов местного самоуправления, государства по вопросам управления многоквартирными домами;

- развитие финансовых инструментов и институтов в целях привлечения инвестиций для модернизации жилищно-коммунального комплекса;

- совершенствование процедур тарифного регулирования в коммунальном комплексе;
- финансовое оздоровление организаций коммунального комплекса;
- создание условий для привлечения средств частных инвесторов для модернизации и развития объектов коммунальной инфраструктуры, государственную финансовую поддержку процессов модернизации и развития коммунальной инфраструктуры, в том числе с целью минимизации рисков частных инвесторов;
- развитие приборного учета в сфере предоставления коммунальных услуг и оплаты услуг по показаниям приборов учета;
- прекращение дотирования предприятий жилищно-коммунального комплекса и перекрестного субсидирования различных потребителей коммунальных услуг;
- совершенствование системы предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, перечисление бюджетных средств на предоставление субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг гражданам — получателям указанных субсидий.

Для реализации целей государственного участия в инновационном развитии и управлении ЖКХ города с точки зрения совершенствования ипотечного жилищного кредитования населения и рынка жилья необходимо:

- обеспечить правовые условия для развития ипотечного жилищного кредитования и других институтов жилищного финансирования населения;
- создать унифицированную систему рефинансирования ипотечных жилищных кредитов и обеспечить развитие рынка ипотечных ценных бумаг;
- совершенствовать систему государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- оказывать бюджетное содействие повышению уровня доступности жилья и ипотечных жилищных кредитов для населения;
- развивать новые рыночные институты и механизмы, формирующие инфраструктуру ипотечного жилищного кредитования и рынка жилья (страхование ипотечных жилищных кредитов, бюро кредитных историй, небанковские кредитные организации, осуществляющие кредитные операции по предоставлению ипотечных кредитов на приобретение жилья, и другие);
- совершенствовать систему защиты прав граждан — приобретателей жилья и граждан, участвующих в финансировании жилищного строительства.

Среди программных мероприятий, отражающих цели государственного участия в инновационном развитии и управлении ЖКХ города, наиболее важными являются:

- разработка проектов нормативных правовых актов и иных документов по реализации Жилищного кодекса Российской Федерации в части управления многоквартирными домами, установления требований к содержанию общего имущества многоквартирных домов, требований к жилым помещениям;
- создание нормативной правовой базы по регулированию вопросов, связанных с административной ответственностью собственников помещений за содержание индивидуальных домов и общего имущества многоквартирных домов;
- формирование нормативной правовой и методической базы для финансирования модернизации и капитального ремонта многоквартирных домов, организации регулирования учета потребления и оплаты коммунальных ресурсов в индивидуальных и многоквартирных домах при наличии коллективных и/или индивидуальных приборов учета, организации эффективного тарифного регулирования организаций коммунального комплекса, определения особенностей оборота муниципального имущества в коммунальной сфере, финансирования инвестиционных программ развития коммунальной инфраструктуры и заключения концессионных соглашений в коммунальном секторе.

Организационные мероприятия при реализации целей государственного участия в инновационном развитии и управлении ЖКХ города будут направлены на реформирование экономических отношений в жилищно-коммунальном комплексе с целью обеспечения эффективного использования имеющихся финансовых ресурсов, а также на привлечение частных инвестиций. Основная часть программных мероприятий при реализации целей государственного участия в инновационном развитии и управлении ЖКХ города должна быть реализована на региональном и территориальном уровнях при организационном, методическом и техническом содействии на федеральном уровне.

С целью развития конкурентного бизнеса в сфере управления жилищным фондом необходимо обеспечить выбор собственниками помещений способа управления многоквартирным домом, ввести обязательный конкурсный отбор жилищных управляющих организаций для многоквартирных жилых домов, в которых все помещения находятся в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или в территориальной собственности, а также провести регистрацию государственного и муниципального имущества в жилищной сфере и осуществить переход на договорные отношения в сфе-