

Сергей БАЖЕНОВ

КЛАСТЕРЫ В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОМ ХОЗЯЙСТВЕ РЕГИОНА

Жилищно-коммунальная сфера является одним из индикаторов состояния региональной экономики и уровня благосостояния граждан. Продолжающаяся экономическая деградация отрасли побуждает к поиску перспективных управленческих технологий, внедрение которых обеспечит создание условий для ускорения институциональных преобразований в этой важнейшей для населения сфере экономики.

В статье представлен анализ реформирования жилищно-коммунального хозяйства. Выявлены проблемы, определены причины реального положения в экономике отрасли. Предложена новая модель управления развитием жилищно-коммунального хозяйства, основанная на принципах кластеризации с участием потребителя жилищно-коммунальных услуг.

Ключевые слова: ЖКХ, интеграция, кластер, кластерные принципы, развитие, регулирование, реформа, стратегия

Переход российской экономики к современной модели хозяйствования, исключаяющей методы административно-командного управления, еще не завершен. Реформирование федеративных отношений, несомненно, привело к расширению государственно-властных компетенций регионов, способствуя расширению их самостоятельности в экономическом и политическом плане. Однако анализ показывает, что на территории многих субъектов Федерации остаются отдельные сектора, современные институты управления которыми до сих пор не сформированы.

К таким секторам экономики относится прежде всего жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) регионов. Десятилетия, прошедшие с начала реформы ЖКХ, не привели к ожидаемым результатам ни с точки зрения формирования полноценной институциональной среды, ни с точки зрения создания эффективных финансовых инструментов инвестирования данной социально-значимой отрасли.

Несмотря на принимаемые меры, сфера ЖКХ продолжает деградировать, что требует разработки и скорейшего принятия мер, позволяющих кардинально изменить ситуацию.

Одним из направлений обеспечения бездотационного функционирования отрасли является внедрение современных управленческих технологий, среди которых особое место занимает *кластерный подход*.

Следует особо подчеркнуть, что кластер в жилищно-коммунальном хозяйстве (далее — *кластер*) — это не механическое соединение жилищного фонда, коммунальных предприятий и сопряженных отраслей. Кластер представляет собой особую совокупность упорядоченных взаимосвязей между участниками финансовой, социальной, инвестиционной, экономической и общественной деятельности, производителями и потребителями жилищно-коммунальных услуг. Такая совокупность призвана обеспечивать решение двух взаимосвязанных проблем: с одной стороны, обеспечивать качественное удовлетворение жилищно-коммунальных потребностей населения, с другой — формировать основы общественного самоуправления.

Ключевая роль в создании экономической среды, в которой будут функционировать объекты кластера, принадлежит органам местного самоуправления. Федеральное и региональное законодательства предоставляют необходимые условия для правового творчества органов местного самоуправления.

Особый интерес в контексте формирования кластера представляет новая редакция Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», существенно изменившая территориальные и финансовые основы местного самоуправления. В частности, речь идет о крупнейшей по своим масштабам административно-территориальной реформе, предусматривающей передел собственности и разграничение полномочий не только между соседствующими муниципальными образованиями, но и между двумя уровнями власти: местной и государственной. Тем не менее, как отмечают эксперты, новое законодательство не обеспечило в должной мере необходимой ясности в вопросах о полномочиях и ответственности государства и местного самоуправления за положение дел в ЖКХ.

Особенности жилищно-коммунального хозяйства региона

В рамках разграничения полномочий ЖКХ как объект управления находится в компетенции органов местного самоуправления.

С 1992 г. государство рассматривает реформу ЖКХ в качестве одного из важнейших направлений структурных преобразований в экономике Российской Федерации. Целью осуществляемых преобразований провозглашено повышение устойчивого функционирования ЖКХ, превращение его в современную отрасль экономики. При этом основным инструментом преобразований определено законотворчество.

Принятая в 1997 г. Федеральная концепция реформирования ЖКХ предусматривает создание конкурентной среды, необходимой для формирования современной отрасли.

За годы, прошедшие после принятия Концепции:

- за счет приватизации жилищного фонда в регионах создан рынок жилья (в оборот вовлечено свыше 80% общего объема жилищного фонда);
- осуществлено разделение полномочий в жилищной сфере по реализации функций управления и функций хозяйствования;

- определен новый порядок оплаты жилищно-коммунальных услуг;
- введена система адресной социальной поддержки граждан при их оплате;
- проведена передача объектов ЖКХ с государственного уровня в муниципальную собственность;
- созданы условия для формирования субъекта спроса на рынке жилищно-коммунальных услуг.

За прошедший период практически завершено разгосударствление предприятий ЖКХ, поставляющих продукцию и услуги потребителям, прежде всего – населению. Активно внедряется и успешно функционирует система расчетно-кассовых центров, обеспечившая прозрачность прохождения поступающих от населения денежных средств за уплату предоставленных жилищно-коммунальных услуг.

Определился основной комплекс технологических задач, направленных на повышение уровня продуктивности работы предприятий ЖКХ и ТЭК (по энергосбережению, энергообеспечению и пр.).

С принятием Жилищного кодекса РФ положено начало развитию системы договорных отношений между поставщиком и потребителем, являющейся основой формирования трех взаимосвязанных рынков: жилья, жилищных услуг и коммунальных услуг.

В коммунальную сферу приходят частные структуры. Как правило, это крупные промышленные холдинги, осуществляющие свою деятельность в ряде регионов и имеющие в своем составе дочерние предприятия по управлению коммунальной инфраструктурой. Создаются коммунальные управляющие компании, учредителями которых становятся крупные промышленные и финансовые структуры.

В жилищной сфере задействовано большинство подрядных организаций, являющихся субъектами малого предпринимательства. Это особенно важно, т.к. применение ими упрощенной системы налогообложения позволяет снижать налоговые отчисления и сокращать расходы. В связи с этим сегодня субъекты малого бизнеса следует признать оптимальными подрядчиками в сфере обслуживания жилищного фонда.

Серьезное изменение в идеологии по управлению жилищным фондом произошло после принятия Федерального закона о ТСЖ, который установил процедуру выбора способа управления кондоминиумом всеми собственниками объектов, находящихся в индивидуальной собственности.

В то же время в данной отрасли не удалось создать организационно-экономические механизмы антикризисного управления, обеспечить условия для ее ускоренного преобразования и интеграции в структуру экономики региона.

Новая редакция Закона № 131-ФЗ, вступившая в силу с 01.01.2006 г., возложила на самый нижний уровень управления (уровень поселений и городских округов, численность которых увеличилась более чем в два раза) жизненно важные функции по обеспечению работоспособности систем ЖКХ, которые требуют больших финансовых ресурсов. Эти органы до конца не сформированы, не отработаны механизмы управления, сложно решается вопрос с обеспеченностью профессиональными кадрами.

Объединения собственников жилья и квартиросъемщиков не стали консолидирующей силой, способной сформировать спрос как на услуги по ремонту и содержанию жилья, так и на коммунальные услуги.

В большинстве случаев спрос на жилищно-коммунальные услуги и их предложение продолжают формировать органы местного самоуправления, которые до сего момента сохраняют монополию на управление объектами жилья и коммунальной инфраструктурой. Этому способствует существующее законодательство, поскольку оно не содержит норм прямого действия. В итоге органами местного самоуправления утверждаются нормативы потребления, цен и тарифов на услуги, порядок оплаты услуг, правила и иные нормативно-распорядительные документы, что приводит к субъективизму на местах в сфере ЖКХ и, как следствие, к монополии органов местного самоуправления.

В ряде территорий, несмотря на то, что законодательством определен порядок выбора собственниками жилых и нежилых помещений способа управления многоквартирным домом, сохраняются административные методы решения этих вопросов.

Зачастую муниципальные службы заказчика выполняют функции управляющих компаний жилищного фонда, не имея договоров с жильцами, что с правовой точки зрения ставит под сомнение их легитимность как представителей домовладельцев и квартиросъемщиков.

Механизм перехода предприятий ЖКХ от организационно-правовой формы муниципальных унитарных предприятий к акционерным обществам до конца не отрегулирован и отличается многовариантностью возможных решений.

С одной стороны, потребители жилищно-коммунальных услуг в правовом отношении не защищены от произвола поставщиков этих услуг, поскольку не определена мера ответственности последних за отключение потребителей от сети. С другой — отсутствуют механизмы привлечения к ответственности самого потребителя (особенно это касается коллективного потребителя) за нарушение технологических и экономических требований действующего законодательства.

В целом на сегодняшний день на рынке коммунальных услуг не сложились полноценные рыночные отношения между производителем жилищно-коммунальных услуг и их потребителем.

Сложно проходит формирование экономических отношений в системе управления жилищным фондом. Эта сфера — наиболее консервативный сегмент законодательства о ЖКХ.

Меры социальной поддержки отдельных категорий граждан при оплате жилищно-коммунальных услуг не являются достаточными в условиях тарифного кризиса, поскольку темпы роста тарифов и цен на коммунальные услуги намного опережают рост зарплаты и пенсии.

Сложившаяся в сфере ЖКХ ситуация обусловлена следующими основными причинами:

- несовершенство законодательства и иная нормативная и правовая регламентация по проблемам ЖКХ;
- не до конца урегулированы вопросы цено- и тарифообразования;
- в правовом отношении не решен вопрос технологического и информационного взаимодействия поставщиков (электроэнергии,

газа, воды, тепла), предприятий по обслуживанию внутридомовых сетей и управляющих компаний жилищного фонда;

- отсутствуют общие подходы регулирующих органов на всех уровнях управления при формировании и установлении тарифов на энергоресурсы, жилищные и коммунальные услуги, что создает во многих российских территориях социальную напряженность;
- не создана система административного и общественного контроля сбережения жилищного фонда и производства и предоставления жилищно-коммунальных услуг нормативного качества.

Следует отметить, что и сохранение устаревшей системы управления, которая практически не изменилась за годы реформ, не только тормозит развитие отрасли, но является фактором ее дальнейшей экономической деградации. Прежние подходы к управлению объектами ЖКХ непригодны по целому ряду причин. Так, направляемые в ЖКХ бюджетные средства и средства иных источников расходуются внутри системы нерационально. При этом объем финансовых средств не покрывает потребности, в результате чего накапливается их дефицит. К тому же система работает вне какой бы то ни было зависимости от результатов ее деятельности, что приводит к полному отсутствию экономической заинтересованности в их достижении.

В итоге жилищно-коммунальная отрасль — до сих пор одна из немногих отраслей экономики, где реальная конкуренция за потребителя услуг не сложилась, а сложившаяся в отрасли система управления не способна обеспечить инвестиционные проекты необходимыми ресурсами.

Кластерная форма организации управления жилищно-коммунальным хозяйством региона

Эксперты по проблемам ЖКХ единодушны во мнении, что даже в случае успешного хода реформирования ЖКХ полностью отказаться от государственного регулирования было бы ошибкой. Кризис в отрасли накапливался годами. Поэтому в первую очередь стоит вопрос об исключении возможности дальнейшего разрушения объектов жилищно-коммунального комплекса. Для этого потребуются создание механизмов привлечения финансовых и организационных ресурсов и рационального их использования.

Необходим мощный импульс, который сдвинет с мертвой точки экономику отрасли и обеспечит ее поступательное развитие. На наш взгляд, значительный потенциал несет в себе кластерный подход.

Процесс кластеризации ЖКХ отвечает интересам субъектов экономических отношений в данной сфере. Он освободит управление объектами ЖКХ от государственного и муниципального монополизма и станет фактором оптимизации системы государственного регулирования. Основанием для подобного утверждения является тот факт, что органы муниципального и государственного управления, способные оказать существенное влияние на функционирование кластера, могут рассматриваться как его часть.

Какие выгоды можно получить, используя кластерный подход в сфере жилищно-коммунального хозяйства? Прежде всего речь идет о консолидации имеющегося в регионе научно-технического, образовательного и ресурсного потенциала, что позволит:

- повысить уровень менеджмента; улучшить кадровую инфраструктуру;
- повысить конкурентоспособность предоставляемых услуг;
- снизить стоимость предоставляемых услуг за счет приближения покупателей и продавцов;
- обеспечить предпосылки для повышения инновационной составляющей в сфере ЖКХ.

Однако для достижения этих целей потребуется разработка и принятие стратегии формирования кластера с учетом специфики проблем в отрасли, их значимости для потребителя услуг. Необходимо также соотнести организационные, материальные, образовательные и иные ресурсы, которыми располагает конкретная территория, с поставленными задачами.

Несмотря на все предыдущие попытки реформировать сферу ЖКХ, до сих пор реального ее превращения в бездотационный сектор экономики не произошло.

В какой мере разработанная еще в начале 90-х гг. и с теми или иными модификациями проводимая на протяжении последних десятилетий стратегия реформы ЖКХ способна обеспечить интеграцию жилищно-коммунального сектора в сферу рыночных отношений? Является ли сложившаяся ситуация результатом внедрения этой стратегии либо это есть кризис ее исполнения?

Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства, полностью вписываясь в стратегию радикальных преобразований российской экономики, вместе с тем существенно отличалась от общей концепции. В этом секторе была предпринята попытка реализовать постепенную градуалистскую модель реформирования. Известно, что общая либерализация цен, провозглашенная в 1992 г., не затронула сектор ЖКХ, в результате чего его отрасли остались дотационными. Предполагалось, что местные власти будут последовательно повышать тарифы на услуги ЖКХ, возмещать расходы на их повышение за счет увеличения доли населения в оплате коммунальных услуг, а также открывать рынок для новых поставщиков услуг, привлекая частный сектор, внедряя рыночные отношения. Этого не произошло и до сих пор не происходит. Зачастую возросший уровень тарифов на жилищно-коммунальные услуги в условиях отсутствия регулирующих механизмов не соответствует качеству предоставляемых услуг и значительно превышает их себестоимость.

В процессе реформы жилищно-коммунального хозяйства местной власти пришлось существенно ограничить сферу своего административного влияния.

Однако система цено- и тарифообразования на монопольную продукцию (электроснабжение, теплоснабжение) по-прежнему является для местной власти инструментом управления общественным мнением

в период выборов, поскольку отсутствие в регионах тарифной политики позволяет манипулировать этими показателями, преследуя при этом интересы отдельных групп экономических агентов.

Формирование кластера, на основе кооперации организационных, научных, материальных и экономических ресурсов, создаст предпосылки для установления экономически обоснованного тарифа.

Использование кластерного подхода к формированию системы управления ЖКХ предполагает проведение постоянного мониторинга и анализа хода проводимых преобразований в регионе, что создает условия для своевременного выявления «системных провалов» в инновационном преобразовании отрасли, поиска ресурсов для их устранения.

Для успешного функционирования кластера важным является определение роли и места органов власти.

Новый подход к управлению рассматриваемой сферой требует от муниципальной власти осуществления мер поддержки зарождающихся бизнес-процессов. Именно муниципальные власти должны обеспечить условия для совершенствования экономических и организационно-управленческих механизмов реформы ЖКХ, оценить эффективность работы коммунальных предприятий, определить стратегию их финансового оздоровления, содействовать созданию территориального органа самоуправления, товарищества собственников жилья и других общественных институтов самоуправления. Современные методы управления объектами кластера требуют научного подхода, теоретического осмысления поставленных задач, соответствующего уровня профессиональной подготовки кадров.

Опыт зарубежных стран показывает, что устойчивое функционирование жилищно-коммунального хозяйства зависит от множества факторов, важнейшими среди которых являются:

- государственное регулирование деятельности ресурсных монополий;
- качество разработки государственных программ жилищного и городского развития;
- полноценности конкурентной среды.

В развитых странах государство устанавливает долгосрочные «правила игры» для бизнеса, так чтобы сформировалась корпоративная заинтересованность общества, всех уровней власти и бизнеса в социально-экономическом развитии ЖКХ¹.

В России сегодня местная администрация чаще всего бывает не готова к приходу частного капитала. В управлении муниципальными предприятиями, как правило, действуют не рыночные механизмы, а административные. Сама же власть зачастую ориентируется не на экономический результат своих действий, а на политический эффект. Председатель Союза коммунальных предприятий С. Шерешовец считает, что частные компании, принявшие решение участвовать в инвестировании ЖКХ, наряду с кадровыми проблемами сталкива-

¹ Дурнев В.Н., Лопасов В.П., Мальцев Д.Б. Кризис жилищно-коммунального хозяйства в России: есть ли выход? // Вестник Российской академии наук. 2004. Т. 74. № 2. С. 135.

ются с неподготовленностью местных органов власти к отношениям с частным бизнесом. В современных условиях местные власти прекрасно ориентируются в решении проблемы обеспечения населения жилищно-коммунальными услугами. В то же время их пугает неизвестность, связанная с приходом частных компаний².

Тем не менее возможность реализации в рамках кластерного подхода проектов с участием бизнеса определяется в первую очередь позицией местных властей и готовностью муниципальных органов управления к преобразованиям коммунальных предприятий, находящихся в муниципальной собственности.

Значительная часть предпосылок, обуславливающих на современном этапе результативность развития бизнес-процессов в сфере ЖКХ, связана не только с формированием кластера и структуры внутренней бизнес-среды, но в большей степени — с той будущей конструкцией взаимоотношений бизнеса с ключевыми участниками кластера, в числе которых представители органов местного самоуправления и потребители услуг в лице населения. Определяющая роль в построении этой конструкции принадлежит местным органам власти.

Кластерное развитие жилищно-коммунального сектора предполагает определение правил взаимоотношений и оптимальной пропорции между властью и бизнесом, а также формирование инвестиционной привлекательности сферы ЖКХ для бизнеса.

По существу у власти есть два ресурса, которые определяют ее отношение к коммунальному сектору.

Первый — это собственность. В подавляющем большинстве случаев собственностью управляют унитарные предприятия, находящиеся вне рамок реальных рыночных отношений. Унитарные предприятия являются продолжением административных структур органов местного самоуправления.

Второй — регулирование, необходимость которого связана с тем, что в коммунальном секторе работают в основном естественные монополии. Нынешние подходы к тарифному регулированию подталкивают тех, кто работает в этом секторе, к абсолютно неэффективному поведению и к увеличению затрат: чем дороже себестоимость, тем выше шанс получить более высокий тариф. Современные правила сформулированы таким образом, что отрасль работать нормально — ресурсосберегающе, продуктивно — просто экономически не должна. Очевидно, что такая ситуация требует коренного изменения подходов к тарифному регулированию. Не изменив эти правила, бесполезно говорить о привлечении сюда бизнеса, которому нужна мотивация к участию³.

Важнейшим фактором успеха формирования кластера является поддержка новых методов управления многоквартирным домом со стороны проживающего в нем населения. От позиции населения, принятия им идеологии реформы жилищно-коммунального хозяйства

² *Шерешовец С.* Управление по-европейски // Коммунальный комплекс России. 2005. № 2. С. 26.

³ См.: *Либоракина М.И., Сиваев С.Б.* Местное самоуправление и реформа жилищно-коммунального хозяйства // Общественные науки и современность. 2004. № 3. С. 46.

и осознания необходимости проводимых мероприятий в обеспечение этой реформы во многом зависит будущая модель управления ЖКХ.

Эффективное функционирование кластера предъявляет особые требования к общественной активности, когнитивному фактору, оно предполагает соответствующие знания в сфере договорных отношений с частными управляющими компаниями. Для решения этой задачи потребуются сконцентрировать усилия на формировании заинтересованного потребителя жилищно-коммунальных услуг.

Все это говорит о том, что важным направлением формирования кластера является концентрация усилий на вопросах создания общественных институтов, таких как товарищество собственников жилья, территориальных органов самоуправления и иных специализированных потребительских кооперативов. Однако само по себе формирование названных институтов будет недостаточным. Важно реально добиться повышения общественной активности, способной к инициативной мотивации к управлению жилищным сектором.

Следующей задачей кластера является создание при содействии органов местной власти условий для формирования института управляющих компаний и развитие конкуренции между ними. По мнению российских экономистов, «это будет обеспечиваться как устранением сохраняющихся институциональных препятствий для участия частных организаций в конкурсах на выполнение заказов муниципалитетов по обслуживанию жилищного фонда, так и приватизацией муниципальных предприятий, работающих в сфере управления и обслуживания жилищного фонда»⁴.

Сфера ЖКХ представляет особую социальную значимость для общества. А это означает, что органам муниципальной власти предстоит учиться продуктивному управлению, ориентируясь не столько на экономические показатели, сколько на достижение социального эффекта. К этому их обязывают полномочия, делегированные государством.

* * *

В условиях изменившихся полномочий местного самоуправления, в силу которых управление реформированием ЖКХ передано на уровень муниципальных образований, при формировании кластера – современной социально-экономической системы – целесообразным становится проявление инициативной мотивации органов местного управления к содействию реализации следующих направлений его деятельности:

- развитие государственно-частного партнерства между властью и бизнесом по проблемам ЖКХ;
- формирование инвестиционной привлекательности ЖКХ для потенциального инвестора;
- развитие общественного самоуправления.

Решение этих задач обеспечит качественное изменение в данном секторе экономики, поскольку будет означать, что созданы условия

⁴ Шишкин С.В. Экономика социальной сферы: учебное пособие. М.: ГУ ВЭШ, 2003. С. 209.

для запуска инновационных механизмов управления ЖКХ и его перехода на новую ступень функционирования, приближающую отрасль к достижению поставленной цели.

Жилищно-коммунальная сфера является одним из индикаторов состояния экономики России в целом и уровня благосостояния граждан, что обуславливает необходимость ускорения процесса преобразования в ЖКХ. Конкретные мероприятия, направленные на обеспечение ускорения, могут быть различными, но все они должны быть направлены на решение следующих задач:

- принятие муниципальных долгосрочных инвестиционных проектов по формированию современной коммунальной инфраструктуры;
- создание условий для формирования конкурентного рынка жилищно-коммунальных услуг;
- создание системы управления, адаптированной к современным условиям хозяйствования.

Эффективность реформирования жилищно-коммунального хозяйства, обеспечение его устойчивости во многом связано с перспективами внедрения кластерного подхода. Одним из его преимуществ является возможность более эффективно использовать внутренние ресурсы, привлекать при необходимости дополнительный профессиональный резерв. Все это позволит принимать грамотные, экономически обоснованные управленческие решения в сфере ЖКХ.