
УДК 332.87
ББК 65.441
Н 23

Я.А. Налесная

Кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры инженерной экономики Южного федерального университета, г. Таганрог. Тел.: (8634) 37 17 42, e-mail: jana_n@list.ru

Зарубежный опыт функционирования предприятий сферы ЖКХ

Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках конкурса поддержки молодых ученых 2013 года, РГНФ 02-160, проект №: 13-32-01218.

Название: Организационно-экономический механизм модернизации функционирования предприятий сферы ЖКХ на муниципальном уровне

(Рецензирована)

Аннотация. Жилищно-коммунальное хозяйство на территории муниципального образования является важнейшей сферой социально-экономического развития. В статье показано, что система функционирования жилищно-коммунального хозяйства требует значительных изменений; значительная часть жилищного фонда в муниципальных образованиях РФ не соответствует нормативам и качественным характеристикам. Изучение опыта развитых стран позволяет сравнить и выявить возможность применения форм и методов функционирования предприятий сферы ЖКХ.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, коммунальные предприятия, тарифы, приватизация, акционирование, концессия.

Ya.A. Nalesnaya

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of Engineering Economy Department, Southern Federal University, Taganrog. Ph.: (8634) 37-17-42, e-mail: jana_n@list.ru

Foreign experience in functioning of the enterprises of the housing and communal services

Research was implemented with financial support of RGNF within the 2013 competition of support of young scientists, RGNF 02-160, project No. 13-32-01218

“The organizational and economic mechanism of modernization of enterprise functioning in the sphere of housing and communal services at municipal level”

Abstract. Housing and communal services in the territory of municipality are the most important sphere of social and economic development. The system of functioning of housing and communal services demands considerable changes. The housing stock in municipalities of the Russian Federation remains to be low, its considerable part does not correspond to standards and qualitative characteristics. A study of the experience of the developed countries will allow us to compare and reveal an opportunity of application of forms and methods of functioning of the enterprises in the sphere of housing and communal services.

Keywords: housing and communal services, municipal enterprises, tariffs, privatization, incorporating, concession.

Кризисное состояние жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) как отрасли сферы услуг обусловлено рядом причин: слабой технической базой отрасли; недостатком мощностей; отсутствием необходимых средств на

развитие и текущее содержание и др. Такое состояние ЖКХ в России во многом обусловлено особенностями государственного регулирования. В основе государственного регулирования данной отрасли лежат многочисленные

законы, нормативные акты, инструкции. На федеральном, региональном и муниципальном уровнях отсутствуют последовательные и скоординированные инструменты управления в сфере ЖКХ. Все это приводит к завышению роста стоимости жилищно-коммунальных услуг и неустойчивому функционированию системы ЖКХ.

ЖКХ относится к числу наиболее монополизированных отраслей народного хозяйства РФ. Монополизм в системе ЖКХ не позволяет потребителям защищать свои права, снижает ответственность организаций за предоставление жилищно-коммунальных услуг и их качество, ведет к формированию монопольных цен. Тарифы на услуги естественных монополистов возросли, выявлено увеличение темпов роста тарифов поставщиками ЖКУ на 35–40% в муниципальных образованиях [1, с. 103]. Но свойства коммунальных услуг предполагают возможность развития конкуренции.

В сфере ЖКУ в силу государственного регулирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги силы спроса и предложения не действует. Уникальный характер потребления услуг не позволяет потребителям отказываться от услуг или сокращать их потребление при повышении цены услуг либо увеличивать их потребление при снижении цены услуг. Жесткая связь между производством и потреблением услуг, взаимозависимость процессов между собой исключает возможность свободы выбора. Цена на рынке коммунальных услуг не отражает потребительские вкусы и предпочтения, следовательно, отсутствие условий для свободной конкуренции порождает монополию в коммунальном хозяйстве.

Переход коммунальных предприятий на рыночные отношения путем приватизации имущества, его передачи в собственность трудовых коллективов не изменит ситуацию, так как форма собственности в коммунальном хозяйстве не является тем фактором, который ориентирует на эффективность и технический прогресс.

Необходимо провести разделение производственного сектора ЖКХ на

естественно-монопольные и конкурентные виды деятельности. К естественно-монопольным видам деятельности относятся: электроснабжение, теплоснабжение, водоснабжение и водоотведение, которые требуют со стороны администрации муниципального образования жесткого тарифного регулирования, а значит — и постоянного контроля, а также обязательного участия в собственности данных предприятий.

Конкурентные виды деятельности — это управление, содержание и ремонт жилищного фонда, сбор, утилизация и переработка отходов, содержание, техническое обслуживание и ремонт объектов благоустройства и дорожного хозяйства, коммунально-бытовое обслуживание населения, которые предполагают присутствие на рынке жилищно-коммунальных услуг предприятий всех форм собственности. В обязанности администрации муниципального образования входит установление предельного уровня цен на выполнение данного вида работ или оказания услуг, проведение конкурсных торгов, организация контроля качества исполнения работ или оказания услуг. Вследствие этого разделение производственного сектора ЖКХ на естественно-монопольные и конкурентные виды деятельности является основанием для составления планов по изменению форм собственности (приватизации или акционированию) предприятий ЖКХ, что активно используется в развитых странах [1, с. 105].

Органы государственной власти и местного самоуправления в сфере ЖКХ должны предоставлять возможность для проявления деловой активности частных компаний, что, с одной стороны, позволяет получать значительную экономию бюджетных средств, а с другой, — сохраняет ответственность муниципального самоуправления за координацией частных компаний и предпринимателей в сфере городского хозяйства.

Исследование опыта зарубежных стран по рыночному развитию системы жилищно-коммунального хозяйства позволит сопоставить развитие ЖКХ в других странах, а также определить масштаб отставания России от лидеров.

Процесс реформирования жилищно-коммунального хозяйства в свое время пережили все развитые страны мира. Практика функционирования коммунальных предприятий в Скандинавских странах, Словакии, Венгрии, Польше, а также в Китае показывает, что существует множество гибких форм и методов управления объектами публичной собственности с использованием возможностей частной инициативы, частного капитала и рыночной конкуренции. Наиболее эффективными методами в коммунальном хозяйстве оказались концессия, приватизация и акционирование.

В каждой стране имеются свои отличительные особенности приватизации муниципальных предприятий, т.к. приватизация в жилищно-коммунальном секторе отличается сложностью и многообразием форм. Под приватизацией во Франции понимают передачу частным лицам не только собственности, но и контроля над государственными и муниципальными предприятиями и активами, то есть приватизацию без передачи имущественных прав. В этом случае к основным методам приватизации (продажа акций, частные инвестиции в госпредприятия, разукрупнение предприятий, выкуп предприятий их менеджерами или работниками) добавляются аренда и подряд, а также передача государственных и муниципальных предприятий в управление частным менеджерам [2, с. 100].

Так, во Франции приватизация охватила в первую очередь конкурентоспособные отрасли, которые передавались предпринимателям по сравнительно завышенным ценам. В области коммунальных услуг, которые относятся к естественным монополиям, она проводилась по «остаточному» принципу. В целом во Франции государственная политика была направлена на сокращение вмешательства в сферу экономики. Были приватизированы системы водоснабжения (3/4 городского водоснабжения переданы в частные руки), службы по уборке мусора, улиц. В частный сектор переданы коммунальные услуги, отдельные автобусные маршруты [3].

Процесс приватизации сферы городских услуг иногда приводит к росту цен и тарифов, хотя при этом происходит улучшение качества услуг, поэтому во Франции основной формой государственного регулирования деятельности отраслей коммунального хозяйства является регулирование тарифов. Независимо от формы участия частного сектора в работе жизнеобеспечивающих систем, государственная власть несет ответственность за создание нормативной базы и устанавливает тарифы на оплату услуг [2, с. 104].

Также во Франции одной из форм приватизации при сохранении государственной собственности на объекты жизнеобеспечения городов является привлечение частных предпринимателей в виде заключения договоров об обслуживании, об управлении и об аренде.

Но в этом опыте можно увидеть как положительные, так и негативные стороны. К положительным относится то, что частные предприниматели, будучи заинтересованными в получении контрактов и в дальнейшем, выполняют свою работу на более высоком уровне. К негативному опыту можно отнести то, что государство и муниципалитеты при таких формах привлечения фактически отстраняются от управления вверенными им объектами.

Неполная приватизация посредством разумного заключения хозяйственных договоров на управление объектами муниципальной собственности позволяет городским властям продолжать обеспечение конкретной услуги, но при этом перекладывая на частные фирмы производственную деятельность.

Следует обратить внимание на тот важный момент, что для предприятий любых организационно-правовых форм с участием публичной власти общим всегда является то, что в них всегда создаются коллегиальные органы по управлению и контролю за их деятельностью.

В развитых зарубежных странах, кроме приватизации, существуют еще другие гибкие формы и методы управления объектами публичной собственности с использованием возможностей

частной инициативы, частного капитала и рыночной конкуренции.

Концессия — форма государственно-частного партнёрства, вовлечение частного сектора в эффективное управление государственной собственностью или в оказание услуг, обычно оказываемых государством, на взаимовыгодных условиях. Концессия подразумевает, что концедент (государство) передаёт концессионеру право на эксплуатацию природных ресурсов, объектов инфраструктуры, предприятий, оборудования. Взамен концедент получает вознаграждение в виде разовых или периодических платежей [4].

Основной принцип концепции государственно-частного партнёрства (ГЧП) состоит в том, что государство определяет, в каких услугах и инфраструктуре оно нуждается, а частные инвесторы выдвигают предложения, которые должны в наибольшей степени соответствовать требованиям государства [4].

Во Франции, Финляндии, Венгрии, Польше и Словакии выделяются следующие типы концессионных соглашений:

1. *BOT (Build — Operate — Transfer)* — «Строительство — управление — передача». Концессионер осуществляет строительство и эксплуатацию (в основном на праве собственности) в течение установленного срока, после чего объект передаётся государству;

2. *BTO (Build — Transfer — Operate)* — «Строительство — передача — управление». Концессионер строит объект, который передаётся государству (концеденту) в собственность сразу после завершения строительства, после чего он передаётся в эксплуатацию концессионера;

3. *BOO (Build — Own — Operate)* — «Строительство — владение — управление». Концессионер строит объект и осуществляет последующую эксплуатацию, владея им на праве собственности, срок действия которого не ограничивается;

4. *BOOT (Build — Own — Operate — Transfer)* — «Строительство — вла-

дение — управление — передача». Владение и пользование построенным объектом на правах частной собственности осуществляется в течение определённого срока, по истечении которого объект переходит в собственность государства;

5. *BBO (Buy — Build — Operate)* — «Покупка — строительство — управление». Форма продажи, которая включает восстановление или расширение существующего объекта. Государство продаёт объект частному сектору, который делает необходимые усовершенствования для эффективного управления.

Концессионными договорами всех представленных форм устанавливаются основные условия строительства и эксплуатации, обязанности сторон по реализации проекта, формы собственности и инвестиций, структура корпоративных юридических лиц, полномочия, права и обязанности [4].

Удачным опытом развитого концессионного механизма является Латинская Америка. Например, в Аргентине концессии получили широкое распространение в области электроэнергетики. Боливия — одна из развивающихся стран, в которых привлекается частный бизнес для повышения качества и объема водоснабжения и водоотведения в городах. Первый крупный контракт на обеспечение водоснабжением и канализацией в форме концессии сроком на тридцать лет был заключен в августе 1997 года [5]. Важной задачей, поставленной перед концессионером, являлось обеспечение водой и канализацией бедных районов городов, которые к моменту заключения контракта не имели доступа к централизованной системе водоснабжения и канализации и вынуждены были полагаться на альтернативные источники воды, зачастую по завышенной цене. Концессионер также обязан обеспечить качественное обслуживание (качество питьевой воды и очистки сточных вод, давление напора, сроки выполнения заявок клиентов и т.д.) [6, с. 24].

В процессе реализации концессионной схемы в течение двух лет поддерживался хороший ритм работ: 40000 подключений к сети водоснабжения

и 25000 подключений к канализации с доведением уровня сборов платежей до 95% по водоснабжению (80% на момент начала концессии) и 62% по канализации (52% на начало концессии) [6, с.25]. Кроме того, для очистки сточных вод городской сети водоснабжения и водоотведения (абонентами которой являются 50% населения) были введены очистные сооружения лагунного типа. Опыт оператора и глубокие преобразования позволили установить эффективный контроль за качеством питьевой воды, выполнением запросов клиентов и др.

Напомним о необходимости регулирующего органа, который проводит мониторинг и осуществляет контроль за обязательствами концессионера по повышению объема предоставления и качества услуг. Регулирующий орган также обязан утверждать тарифы в течение всего периода действия контракта. Концессия регулировалась относительно независимым государственным органом *Superintendencia de Aguas*.

Стоит уделить внимание и акционированию. Под акционированием как в России, так и на Западе понимается процесс перехода государственного предприятия в акционерное общество. Например в Финляндии 1,4 миллиона домов объединены в 70 000 акционерных обществ — владельцев жилой недвижимости, основная доля которых пользуется услугами компаний по управлению недвижимостью, остальная часть управляется самостоятельно. Управляющая компания отвечает за ежедневное управление согласно договору на управление, в котором оговариваются условия, перечень услуг и тарифы [7]. Жилищно-коммунальные услуги предоставляются либо самостоятельно, либо по договору со специализированными компаниями (ремонтно-строительные, уборка территории, снега, охрана, вывоз мусора и пр.). При этом в Финляндии всеми коммунальными системами владеет город. Что касается конкуренции, то у горожанина есть право и технические возможности выбрать, у кого выгоднее покупать услуги.

Например, водоканал г. Хельсинки — структура, которой полностью

владеет город, но при этом — это коммерческое предприятие со своим бюджетом. В его распоряжении находятся и сети водоснабжения, и канализационные сети, и все водонапорные башни. Предприятие взяло когда-то кредит в 150 млн. евро на 20 лет и постепенно выплачивает его из своих доходов [7].

Опираясь на зарубежный опыт и рассматривая текущее развитие системы организации ЖКХ муниципальных образований в России, можно сделать выводы:

- несоответствие имеющегося жилищного фонда требованиям к потребительским качествам жилья;

- отсутствие современных видов благоустройства и конструктивные недостатки, приводящие к завышенному потреблению энергоресурсов;

- невыполнение требований по содержанию и современному ремонту жилищного фонда;

- в настоящее время широкое применение концессионных механизмов в России сдерживается отсутствием нормативно-правовой базы, регламентирующей взаимоотношения муниципальных образований и компаний-концессионеров;

- необходимо совершенствование законодательства в сфере регулирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги.

Не стоит упускать и такой момент, как то, что важнейшей составляющей коммунальных услуг в развитых странах являются информационные технологии. Сбор и обработка информации, взаимодействие коммунальщиков с потребителями и властными структурами происходит в автоматическом режиме. В целом весь процесс личного взаимодействия потребителя и поставщика услуг может проходить через интернет или другие информационные ресурсы [8]. Такой опыт современного развития и модернизации коммунальной сферы позволит использовать передовые технологии, позволяющих повысить уровень технического содержания жилищного фонда и качество коммунальных услуг по водо-, газо-, электро- и тепло-снабжению.

Примечания:

1. Кобец Е.А., Макареня Т.А., Налесная Я.А. Совершенствование процесса управления муниципальными предприятиями в сфере ЖКХ // Региональная экономика: теория и практика. 2008. №10. С. 101-109.
2. Налесная Я.А., Сташ С.В. Проблемы и социально-экономическая значимость сферы услуг (на примере водопроводного-канализационного хозяйства) // Известия Южного федерального университета. Технические науки. 2012. Т. 133, №8. С. 99-106.
3. [Электронный ресурс]. URL: www.ip3.org. (Дата обращения: 23.03.2013)
4. Айрапетян М.С. Аналитическая записка. URL: <http://wbase.duma.gov.ru:8080/law?d&nd=981605628&mark=r981605004>. (Дата обращения: 29.03.2013)
5. Komives K., Brook J., Cowen P. Expanding water and sanitation services to low-income households. The case of the La Paz-El Alto // Public Policy for the Private Sector. 1998. April. Note No. 178.
6. Налесная Я.А. Повышение энергосбережения и модернизация водоснабжения и водоотведения в муниципальных образованиях на примере города Таганрога // Энергобезопасность и энергосбережение. 2012. №6. С. 22-26.
7. EnergySources, PartB: Economics, Planning and Policy: журнал. URL: <http://www.tandfonline.com/toc/uesb20/current>. (Дата обращения: 3.02.2013)
8. Алексеев А., Кристальный Б., Поздняков О. Использование информационно-коммуникационных технологий в модернизации жилищно-коммунального хозяйства в России // Информационные ресурсы России. 2011. №5.

References:

1. Kobets E.A., Makarenya T.A., Nalesnaya Ya.A. Improvement of management of the municipal enterprises in the sphere of housing and communal services // Regional Economy: Theory and Practice. 2008. No. 10. P. 101-109.
2. Nalesnaya Ya.A., Stash S.V. Problems and the social and economic importance of a service sector (the case of water-sewer economy) // News of the Southern Federal University. Technical Science. 2012. T. 133, No. 8. P. 99-106.
3. [Electronic resource]. URL: www.ip3.org. (Address date: 23.03.2013).
4. Ayrapetyan M.S. Analytical note. URL: <http://wbase.duma.gov.ru:8080/law?d&nd=981605628&mark=r981605004>. (Address date: 29.03.2013).
5. Komives K., Brook J., Cowen P. Expanding water and sanitation services to low-income households. The case of the La Paz-El Alto // Public Policy for the Private Sector. 1998. April. Note No. 178.
6. Nalesnaya Ya.A. Increase in energy saving and the water supply and water disposal modernization in municipalities in the case of the city of Taganrog // Energy Security and Energy Saving. 2012. No. 6. P. 22-26.
7. Energy Sources, Part B: Economics, Planning and Policy: journal. URL: <http://www.tandfonline.com/toc/uesb20/current>. (Address date: 3.02.2013)
8. Alekseev A. Kristalny B., Pozdnyakov O. Use of information and communication technologies in housing and communal service modernization in Russia // Information Resources of Russia. 2011. No. 5.