

УДК 338.45:69
ББК 65.31

С. А. Астафьев

кандидат экономических наук, доцент,

Байкальский государственный университет экономики и права

Ю. А. Колыхаева

Томский государственный архитектурно-строительный университет

РАЗВИТИЕ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ КАК ЭЛЕМЕНТА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ КОММУНАЛЬНЫМ КОМПЛЕКСОМ*

Реформа коммунального комплекса длится более 20 лет, однако, ожидаемые результаты пока не достигнуты, о чем свидетельствуют высокая степень износа коммунальной инфраструктуры, большие потери коммунальных ресурсов при транспортировке, высокая аварийность на сетях и, как следствие, низкое качество предоставления коммунальных услуг. В исследовании предлагается решение данной проблемы через развитие системы саморегулирования в управлении коммунальным комплексом. Повышение качества коммунальных услуг возможно посредством грамотного воздействия на управляющие организации и товарищества собственников жилья, в том числе через систему саморегулирования, которая может стать достаточно эффективным механизмом регулирования отношений, складывающихся в сфере предоставления коммунальных услуг. Вместе с тем развитие саморегулирования не предполагает ослабление государственного участия в управлении коммунальным комплексом. В работе описаны специфические особенности коммунального комплекса, определяющие необходимость государственного регулирования, представлена структура взаимоотношений и выделены субъекты управления в коммунальном комплексе. Анализ полномочий субъектов управления позволил сделать вывод о необходимости развития системы саморегулирования с целью повышения качества предоставления коммунальных услуг.

Ключевые слова: саморегулирование; коммунальный комплекс; государственное регулирование; управляющие компании.

S. A. Astafiyev

PhD in Economics, Associate Professor,

Baikal State University of Economics and Law

Yu. A. Kolyhaeva

Tomsk State University of Architecture and Building

DEVELOPMENT OF SELF-REGULATION AS ELEMENT OF HOUSING AND PUBLIC UTILITIES MANAGEMENT

Housing and public utilities reform has been in action for over 20 years, but the expected results still have not been achieved, which is proved by large scale of depreciation of communal infrastructure, big losses of communal resources when transporting, high rate of breakdowns at communal networks, and, consequently, low quality of communal services.

The author proposes a solution to the problem by means of working out a system of self-regulation to manage housing and public utilities. The quality of communal services can be improved by cautious stimulation of managing companies and condominium partnerships by means of a system of self-regulation, which may become quite an efficient mechanism of building up relations in the

* Работа выполнена при финансовой поддержке проекта ФБ-90 «Модернизация социальной сферы муниципальных образований Сибирского региона как основы повышения качества жизни населения» (госконтракт № 14.740.11.1115; регистрация в ФГНУ ЦИТИС № 01201166270).

sphere of communal services. However, development of self-regulation does not involve reducing government control of housing and public utilities. The article describes peculiarities of housing and public utilities that require government control, shows the structure of relations, and determines managing subjects in the sphere. Having analyzed managing subjects authorities' the author proves the necessity of development of self-regulation to improve the quality of rendered communal services.

Keywords: self-regulation; housing and public utilities; government control; managing companies.

Государственное регулирование экономики и его замена на саморегулирование в Российской Федерации столкнулось с рядом проблем, которые до сих пор остаются нерешенными и носят дестабилизирующий характер во взаимоотношениях между заказчиками и подрядчиками, покупателями и продавцами, государством и обществом. Решение проблемы некачественного предоставления коммунальных услуг, остро проявившейся после перестройки и отказа государства от дальнейшего выполнения своей социальной функции, наметилось с принятием в 2008 г. закона «О саморегулировании»¹. Данный закон стал толчком к созданию саморегулируемых организаций в этой сфере, контролирующих и координирующих работу управляющих компаний, которые, в свою очередь, обязаны осуществлять качественную эксплуатацию и ремонт сетей.

Коммунальный комплекс характеризуется определенными ограничениями и условиями эффективного развития, а именно, существенный эффект масштаба, низкая эластичность спроса по цене, низкий эффект замещения [2]. Возможность использования саморегулирования, как одного из инструментов эффективного развития коммунального комплекса, направленного на повышение качества коммунальных услуг не исключает государственного регулирования рассматриваемой сферы экономики. Необходимость государственного регулирования коммунального комплекса в реалиях российской экономики обусловлена следующими причинами:

1. *Социальная значимость коммунальных услуг.* Коммунальные услуги имеют общепольный характер. Они обладают такими свойствами, как неизбирательность и практическая неисключаемость из потребления человеком.

Производство и потребление коммунальных услуг связано с большими положительными внешними эффектами. Доступность, качество и объем потребления данных услуг оказывают влияние на уровень и качество жизни большинства населения. Развитие коммунального комплекса и качественное предоставление коммунальных услуг обеспечивают повышение качества рабочей силы, комфортность для жизни и бизнеса, обеспечивают социальную стабильность в обществе.

Относительная неизбирательность и практическая неисключаемость из потребления коммунальных услуг, а также наличие больших положительных внешних эффектов позволяют отнести коммунальные услуги к общественно значимым экономическим благам

2. *Экономическая значимость коммунальных услуг.* Коммунальный комплекс является естественно-монопольной отраслью, что обусловлено технологическим единством процессов производства и потребления коммунальных услуг. Особенности коммунального комплекса, которые представляют сложность для конкуренции в этой сфере:

¹ О саморегулируемых организациях : федер. закон от 1 дек. 2007 г. № 315-ФЗ (ред. от 27 июля 2010 г.) // Российская газета. 2007. 6 дек.

– необходимость установления цен на продукцию естественной монополии на уровне, позволяющем потребителям извлекать выгоды из экономии на издержках производства. Услуги должны быть доступны не только физически, но и экономически;

– незаменимость коммунальных услуг, которая заключается в том, что потребитель не может отказаться либо сократить потребление услуг при повышении тарифов, или, наоборот, увеличить потребление при снижении тарифов на коммунальные услуги;

– необходимость бесперебойности и надежности предоставления коммунальных услуг: услуги должны быть доступны для потребителей в любое время, независимо от того, когда в них возникает потребность;

– неэластичность спроса — изменение тарифов на коммунальные услуги не приводит к изменению спроса на них. В коммунальном комплексе величина предложения услуг является одним из технологических параметров коммунальной инфраструктуры, а цена устанавливается регулирующими органами;

– свойство предельной полезности (насыщения потребностей) — это возможность удовлетворения потребностей в коммунальных услугах в полном объеме. Является одним из важнейших показателей качества оказания коммунальных услуг и обеспечения доступности услуг для потребителей.

– жесткая связь между производством и потреблением коммунальных услуг выражается в том, что данные процессы взаимозависимы и оказывают друг на друга влияние. Это связано с неперемещаемостью коммунальной инфраструктуры, что определяет локальный характер производства и потребления услуг, а также исключает возможность свободы выбора поставщиков коммунальных услуг

3. *Технологическая специфика коммунального комплекса* связана с необходимостью обеспечить бесперебойное обслуживание потребителей, учитывая коллективный характер удовлетворения потребности в коммунальных услугах. Важными технологическими характеристиками процесса являются обязательность предоставления коммунальных услуг и непрерывность работы соответствующих технологических цепочек.

Наличие инфраструктурной базы является важной составляющей всей системы коммунального комплекса, так как функционирование комплекса напрямую зависит от наличия современных технических мощностей. Инфраструктура коммунального комплекса предназначена не только для обеспечения функционирования данной экономической системы, но, прежде всего, для удовлетворения потребностей членов всего общества. Уровень развития коммунальной инфраструктуры является одним из важнейших цивилизационных факторов, способствует инвестиционной привлекательности регионов и муниципальных образований. Эффективной можно назвать ту экономическую систему, которая способна максимально использовать имеющиеся мощности и обеспечить людей необходимыми благами

Особенностью коммунального комплекса является его межотраслевой характер, который выражается, во-первых, в совокупности подотраслей, обеспечивающих население и организации коммунальными услугами, и, во-вторых, в функциях посредника между топливно-энергетическим комплексом, водопроводно-канализационным хозяйством и конечными потребителями энергоресурсов (рис. 1).

Таким образом, коммунальный комплекс как межотраслевая система включает в себя взаимоотношения нескольких отраслей экономики по поводу организации предоставления коммунальных услуг.



Рис. 1. Структура взаимоотношений в коммунальном комплексе

Интеграция отраслей экономики и сфер деятельности по обеспечению потребителей коммунальными услугами представлена на рис. 2 [1, с. 91]. Под интеграцией можно понимать определенные действия, направленные на объединение усилий смежных сфер деятельности по повышению качества конечной продукции и услуг. В случае с коммунальным комплексом усилия по интеграции должны быть направлены на повышение качества предоставления коммунальных услуг. Чем выше степень интеграции, тем выше качество предоставления коммунальных услуг.



Рис. 2. Схема интеграции смежных сфер деятельности

В сложившихся условиях оптимальным вариантом управления становятся инструменты косвенного воздействия (координация, стимулирование, регулирование), которые позволяют без прямого вмешательства создать благоприятные условия для функционирования и развития коммунального комплекса. Государство, выражая общественный интерес и организуя работу социальной сферы, выполняет функции по поддержанию и развитию коммунальной инфраструктуры, опосредованно, через создание соответствующей системы управления и установление общих правил пользования коммунальной инфраструктурой.

Целью государственного регулирования является достижение баланса интересов потребителей товаров и услуг организаций коммунального комплекса и интересов указанных организаций, обеспечивающего доступность этих товаров и услуг для потребителей, а также эффективное функционирование на основе этого организаций коммунального комплекса¹.

Управление коммунальным комплексом в России осуществляется через регулирование организаций коммунального комплекса органами власти различных уровней. Каждому из уровней присуща своя сфера регулирования и управления, а также набор инструментов регулирования (табл.).

Система государственного регулирования организаций коммунального комплекса включает в себя систему тарифного регулирования (ценообразования) на товары и услуги организаций коммунального комплекса, отраслевое регулирование, в том числе отраслевые инвестиционные программы развития, антимонопольное и техническое регулирование, бюджетную, налоговую и социальную политику государства².

Основным субъектом управления коммунальным комплексом являются органы власти различных уровней (рис. 3). Причем, органы государственной власти и органы власти субъектов Российской Федерации, определяют правовые, экономические и технологические основы деятельности организаций коммунального комплекса, а также осуществляют экономическое регулирование посредством установления цен и тарифов на коммунальные услуги. Поскольку организация предоставления коммунальных услуг населению — сфера ответственности органов местного самоуправления³, то они также являются субъектом управления коммунального комплекса.

Следующим субъектом выступают организации коммунального комплекса, производящие коммунальные ресурсы и осуществляющие обслуживание и эксплуатацию коммунальной инфраструктуры.

Управляющие компании и товарищества собственников жилья, как субъект управления, выполняют функцию посредника между коммунальными предприятиями и населением. Последним субъектом являются потребители коммунальных услуг — население, а также коммерческие организации и бюджетная сфера.

В условиях развития саморегулирования в коммунальном комплексе и осуществления функций по предоставлению коммунальных услуг коммерческими организациями — управляющими компаниями, актуальным направлением становится регулирование и контроль качества их работы. Это связано с

¹ Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса : федер. закон от 30 дек. 2004 г. № 210-ФЗ.

² Основные направления совершенствования системы государственного регулирования в инфраструктурных секторах : протокол заседания Правительства РФ от 17 дек. 2009 г. № 40.

³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ.

тем, что качество электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения и очистки сточных вод зависит не только от коммунальных организаций, предоставляющих данные виды услуг и являющихся подконтрольными местным органам власти, но и от качества работы управляющих компаний, являющихся посредником в процессе передачи коммунальных услуг потребителям. На рис. 1 это названо «зоной саморегулирования».

Уровни регулирования организаций коммунального комплекса

Уровень регулирования	Субъект управления	Инструменты регулирования			
		Электроснабжение	Газоснабжение	Теплоснабжение	Водоснабжение, водоотведение и очистка сточных вод, утилизация ТБО
Федеральный	Федеральные органы исполнительной власти (Минрегион России, ФСТ России)	Выработка государственной политики. Нормативно-правовое регулирование			
		Пределные тарифы для конечных потребителей по субъектам РФ	Оптовые цены на природный газ, тарифы на транспортировку газа по магистральным трубопроводам, ГРО, ПССУ	Пределные тарифы для конечных потребителей по субъектам РФ	Пределные индексы роста тарифов с учетом надбавок по субъектам РФ (по распоряжению Правительства РФ)
Региональный	Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (органы исполнительной власти в области регулирования тарифов, отраслевые органы исполнительной власти в сфере ЖКХ)	Контроль применения предельных тарифов			
		Тарифы на электроэнергию Норматив потребления электроэнергии Контроль применения тарифов	Розничные цены на сжиженный и природный газ для населения Норматив потребления природного газа	Тарифы на тепловую энергию	Заклучения на инвестиционные программы Пределные индексы роста тарифов с учетом надбавок (по муниципальным образованиям) Конечные тарифы Контроль применения индексов
		Мониторинг производственных и инвестиционных программ, контроль применения тарифов			
		Пределные индексы изменения размера платы граждан за коммунальные услуги (по муниципальным образованиям)			
Муниципальный	Органы местного самоуправления (органы регулирования муниципальных образований, представительные органы муниципальных образований)	Региональные стандарты (по муниципальным образованиям) (в соответствии с ЖК и Постановлением от 14 декабря 2005 г. № 761)			
		Согласование производственных программ			
		Тарифы на тепловую энергию	Конечные тарифы Мониторинг производственных и инвестиционных программ		
		Тарифы на подключение			
		Нормативы потребления коммунальных услуг			
Утверждение программ комплексного развития, инвестиционных программ ОКК					
Надбавки к конечным тарифам					
Местные стандарты (по муниципальным образованиям) (в соответствии с ЖК и Постановлением от 14 декабря 2005 г. № 761)					

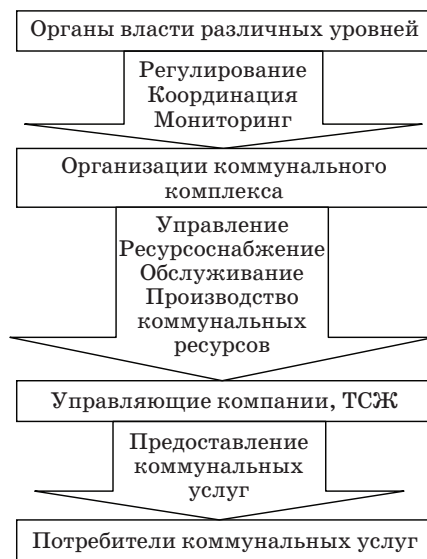


Рис. 3. Субъектная схема управления коммунальным комплексом

Проблемой развития сорегулирования в коммунальном комплексе остается то, что пока институт саморегулирования в этой сфере не является обязательным. Это означает, что не все управляющие компании попадают в единую систему контроля за качеством их услуг. Тем не менее, во многих регионах РФ на добровольной основе сформировались саморегулируемые организации в коммунальном комплексе. Создано Национальное объединение саморегулируемых организаций в этой сфере, мнение которого учитывается законодательной и исполнительной властью, как на федеральном, так и на региональном уровне.

Таким образом, наиболее важным направлением для разработки и реализации подходов к повышению качества предоставления коммунальных услуг является совершенствование подходов к управлению коммунальным комплексом на основе развития сорегулирования. Управление коммунальным комплексом должно осуществляться муниципальными, региональными и федеральными органами исполнительной власти совместно с саморегулируемыми и общественными организациями, целью которых является контроль за качеством оказания услуг в коммунальном комплексе. От качества сорегулирования данной деятельности, будет зависеть удовлетворенность потребителей коммунальных услуг.

Список использованной литературы

1. Астафьев С. А. Интеграционный подход к проблеме управления процессами в жилищной сфере / С. А. Астафьев // Известия Иркутской государственной экономической академии. — 2011. — № 5 (79). — С. 88–93.
2. Колыхаева Ю. А. Организационные аспекты совершенствования управления коммунальным комплексом / Ю. А. Колыхаева // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права) (электронный журнал). — 2013. — № 1. — URL : <http://eizvestia.isea.ru/reader/article.aspx?id=17518>.

References

1. Astafiev S. A. Integration approach to management of housing sphere. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii – Izvestiya of Irkutsk State Economic Academy*, 2011, no. 5 (79), pp. 88–93 (in Russian).

2. Kolyhaeva Yu. A. Organizational aspects of improvement of public utilities complex management. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii (Baykalskiy gosudarstvennyy universitet ekonomiki i prava) (elektronnyy zhurnal) – Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy (Baikal State University of Economics and Law) (on-line journal)*, 2013, no. 1. Available at: <http://eizvestia.isea.ru/reader/article.aspx?id=17518> (in Russian).

Информация об авторах

Астафьев Сергей Александрович — кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой экономики и управления инвестициями и недвижимостью, Байкальский государственный университет экономики и права, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: astafiev@isea.ru.

Колыхаева Юлия Александровна — старший преподаватель, кафедра экономики и управления городским хозяйством, Томский государственный архитектурно-строительный университет, 634003, г. Томск, пл. Соляная, 2, e-mail: kolyhaeva@sibmail.com.

Author

Astafiyev Sergey Aleksandrovich — PhD in Economics, Associate Professor, Cairholder, Dep-t of Economics and Management of Investments and Real Estate, Baikal State University of Economics and Law, 11 Lenin st., 664003, Irkutsk, Russia, e-mail: astafiev@isea.ru.

Kolyhaeva Yulia Aleksandrovna — Senior Instructor, Dep-t of Municipal Economics and Management, Tomsk State University of Architecture and Building, 2, Solyanaya sq., 634003, Tomsk, Russia, e-mail: kolyhaeva@sibmail.com.