

Совершенствование системы управления сферой ЖКХ средних и малых муниципальных образований (на примере г. Бердска Новосибирской области)

Д.П. КОЖЕМЯКИН, кандидат экономических наук, директор ООО «Управляющая компания «Успех»¹, Бердск. E-mail: dmitry@kozhemiyakin.ru

В статье рассматриваются проблемы управления ресурсоснабжением, стоящие перед большинством российских малых и средних городов. Предлагается механизм управления городским ресурсоснабжением на основе создания саморегулируемой организации в системе коммунального хозяйства на примере города Бердска. *Ключевые слова:* ЖКХ, ресурсоснабжение, саморегулируемая организация

Роль местных администраций

Среди основных причин кризиса жилищно-коммунального хозяйства России – тотальная изношенность всей инфраструктуры, а существующие механизмы – тариф, частные инвестиции, целевые федеральные и региональные программы – не обеспечивают необходимого притока средств в отрасль, поэтому ветшание продолжается. В этих условиях, наряду с поиском дополнительных возможностей привлечения средств, остро встает вопрос об эффективном использовании существующих. Главная роль в этом вопросе отведена администрациям муниципальных образований, поскольку, во-первых, именно на них лежит обязанность по ресурсоснабжению поселений (ст. 16, п.1, п.4 федерального закона РФ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного

¹ Создано для оказания консалтинговых и аутсорсинговых услуг в процессе управления предприятиями, в первую очередь, в сфере ЖКХ. Общество использует в своей работе методические и управленческие наработки, сложившиеся за период с 2005 г. в процессе осуществления тепло-, а в период 2010–2011 гг. – и водоснабжения Бердска. Занимается разработкой, внедрением и сопровождением моделей функционирования жилищно-коммунального комплекса с детализацией по регионам и муниципальным образованиям, источникам генерации, транспортировке, видам ресурсов и т.д. на кратко- и среднесрочную перспективу.

самоуправления в Российской Федерации»), а во-вторых, именно в рамках поселений юридически и фактически происходит сам процесс ресурсоснабжения.

Однако администрациям муниципальных образований пока не удается в рамках действующего законодательства организовать эффективное функционирование системы ЖКХ из-за ряда юридических норм, главная из которых – невмешательство в хозяйственную деятельность предприятий и организаций. В ст. 17 ФЗ №161 полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения в части ресурсоснабжения трактуются следующим образом: «...3) создание муниципальных предприятий и учреждений, финансирование муниципальных учреждений, формирование и размещение муниципального заказа ...4) установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами...».

При этом для муниципальных унитарных предприятий (МУПов), а именно эта форма юридического лица наиболее распространена при управлении коммунальным имуществом, права собственника прописаны так: «...11) осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего унитарному предприятию имущества; 12) утверждает показатели экономической эффективности деятельности унитарного предприятия и контролирует их выполнение»².

Достаточно ли этих прав для выполнения администрациями своих обязанностей? Не вступает ли в противоречие улучшение экономических показателей для МУПов, занимающихся ресурсоснабжением, с реалиями коммунального рынка? Всегда ли увеличение валовой выручки поставщиков выгодно потребителям услуг? Наверное, только в одном случае – при наличии приборов учета. Все остальное – желание поставщиков продать больше, вне зависимости от того, был ли потреблен ресурс фактически или затерялся где-то на просторах изношенных коммуникаций.

Таким образом, **главные участники процесса ресурсоснабжения – поставщик и потребитель – являются антагонистами. И эта норма фактически тоже закреплена законодательно.**

² Федеральный закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» Ст. 20. Глава IV.

Одной из возможностей эффективной организации функционирования отрасли могло бы стать объединение всех участников рынка коммунальных услуг в саморегулируемую организацию в рамках отдельно взятого муниципального образования согласно закону от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях». Ожидается, что результатами такого объединения станут подконтрольность работы коммунальной отрасли муниципального образования, общие правила для всех ее организаций, а также повышение качества жилищно-коммунальных услуг, прозрачность финансовых потоков, устранение противоречия между поставщиками и потребителями ресурсов.

История вопроса – ведомственные котельные как основа ресурсоснабжения малых городов

В качестве примера рассмотрим г. Бердск Новосибирской области с населением 100,1 тыс. чел. Стоящие перед большинством российских малых и средних городов проблемы в Бердске проявляются более остро, поскольку теплоснабжение этого города было связано с крупными ведомственными промышленными предприятиями, и с определенного времени состояние котельных и сетей стало стремительно ухудшаться из-за реорганизации и (или) банкротства этих предприятий.

До 2005 г., когда с принятием Жилищного кодекса фактически был дан старт рыночным отношениям в сфере ЖКХ, теплоснабжение города осуществлялось от трех генерирующих источников, каждый из которых так или иначе был связан с его градообразующими предприятиями: Бердским заводом биопрепаратов, ПО «Вега» и Бердским электромеханическим заводом. Балансодержателем было муниципальное учреждение «Управление жилищно-коммунального хозяйства» (МУ УК ЖКХ). Транспортировкой тепла от генерирующих источников и обслуживанием жилого фонда занималось МУП Жилищно-коммунальный трест (МУП ЖКТ), водоснабжением и водоотведением – МУП «Бердский водоканал». Начисления проводились в РКЦ МУ УК ЖКХ, там же принималась оплата. Вывозом и утилизацией твердых бытовых отходов занималось МУП КХ, впоследствии реорганизованное в МУП КБУ.

К неоспоримым преимуществам данной схемы относились возможность дотирования отрасли, централизация управления и

единый расчётно-кассовый центр, а к недостаткам –

избыточное число участников, плохая управляемость, взаимные неплатежи, инвестиционная и кредитная непривлекательность, длинный путь платежей от потребителя услуг до поставщика, перекрестное субсидирование, плановая убыточность предприятий отрасли, непрозрачность взаимоотношений вместе с жестким государственным регулированием, не позволявшие выстроить надежную систему ресурсоснабжения в рамках муниципального образования. Поэтому руководством города в 2005 г. был взят курс на укрупнение коммунального бизнеса с целью оптимизации и централизации производства.

Первые шаги – единый поставщик ресурсов и многообразие форм собственности при управлении многоквартирным домом

Требовалось решить следующие задачи:

- обеспечить устойчивое ресурсоснабжение муниципального образования;
- сделать принятие и реализацию инвестиционных программ источником привлечения дополнительных средств в коммунальную инфраструктуру;
- осуществить частичную модернизацию производства, привлечь инновации;
- создать на базе МУПа единую ресурсоснабжающую организацию с высокопрофессиональным коллективом, занимающуюся производством и транспортировкой тепловой энергии, производством электрической энергии, водоснабжением и канализованием, утилизацией бытовых отходов в рамках муниципального образования.

Задачу по теплоснабжению можно сформулировать более строго, введя понятие «оптимальности». Каким образом в рамках отдельно взятого муниципального образования, в том числе юридически, можно организовать работу имеющихся тепловых источников с присоединенными к ним сетями, чтобы были учтены все существующие технологические нюансы системы, с минимальной средневзвешанной стоимостью 1 Гкал и качественным ресурсом у конечного потребителя?

Задача по водоснабжению и водоотведению напрямую не требует наличия во входящих условиях «оптимальности», поскольку проблема выбора не стоит – существующие водозаборы и сети используются единственным способом. То же можно сказать и об утилизации твердых бытовых отходов (ТБО).

Первым шагом стало объединение генерирующих тепловых источников и тепловых сетей в центральной части Бердска на условиях аренды в рамках одного предприятия. Отопительные сезоны начали проходить без срывов за счет оптимизации производства и привлечения дополнительных источников финансирования (кредитование и средства по принятой в 2007 г. инвестиционной программе). Впервые стало возможным бесперебойное снабжение горячей водой центральной части города за счет закольцованности трасс и поочередной остановки генерирующих источников на летние ремонты. Параллельно администрация инициировала процесс слияния двух муниципальных предприятий – МУП КБУ, отвечавшего за вывоз и утилизацию бытовых отходов, и МУП «Бердский водоканал», объединивших в рамках МУП КБУ производство и транспортировку воды, отведение стоков и утилизацию бытовых отходов.

Одновременно шел выбор собственниками жилья способа управления многоквартирным домом. Целый район города, находящийся в сфере влияния котельной Бердского электромеханического завода, выбрал непосредственную форму управления. Бердск одним из первых в стране решился на массовое разукрупнение бизнеса по обслуживанию домов, и уже в первый год действия Жилищного кодекса в городе функционировало несколько крупных управляющих компаний и десяток ТСЖ.

Такое многообразие способов управления многоквартирными домами привело к конкуренции в сфере ЖКХ, в результате у собственников жилья появился выбор, как по форме управления, так и по конкретным операторам на рынке, что не могло не сказаться на качестве услуг. Также, благодаря наличию различных форм собственности при управлении многоквартирным домом, Бердск на протяжении нескольких

лет попадал в Федеральную программу по капитальным ремонтам и переселению. Только за 2008–2010 гг. удалось привлечь из бюджетов различных уровней 891,8 млн руб. Впечатляющий показатель для 100-тысячного города! К недостаткам стоит отнести децентрализацию сферы обслуживания жилым фондом и уход с рынка ряда управляющих компаний, не выдержавших конкуренции (в результате ресурсоснабжающие организации недополучили десятки миллионов рублей).

Объединение производственных предприятий в единую ресурсоснабжающую организацию МУП КБУ, включившую сети водопровода и канализации, водозаборы, насосно-фильтровальные станции, 5 котельных, тепловые сети, центрально-тепловые пункты (ЦТП) и полигон твердых бытовых отходов, было завершено к концу 2010 г. Это позволило:

- прекратить «коммунальные войны»;
- полностью централизовать и оптимизировать ресурсоснабжение в рамках муниципального образования;
- привлечь дополнительные средства в виде кредитных и инвестиционных ресурсов;
- повысить инвестиционную привлекательность города и создать задел для участия в федеральных программах;
- создать предпосылки для формирования единой финансово-экономической модели функционирования отрасли как основы для кратко- и среднесрочного планирования;
- полностью прекратить межведомственное «перетягивание одеяла» в рамках муниципального образования, в том числе устранить текучесть кадров;
- создать и внедрить единую систему мотивации (коллективный договор);
- сформировать команду, способную в условиях постоянного кадрового и финансового дефицита искать и находить нестандартные решения, позволяющие предприятию работать без сбоев.

Со стороны администрации города контроль осуществлялся через систему финансовых и производственных показателей и непосредственного участия руководителя предприятия

в плановых мероприятиях администрации. В последнем случае успешно функционировала обратная связь, так как часть общегородских мероприятий планировалась исходя из конкретных текущих и долгосрочных планов МУП КБУ.

Поставщики и потребители – антагонисты или союзники?

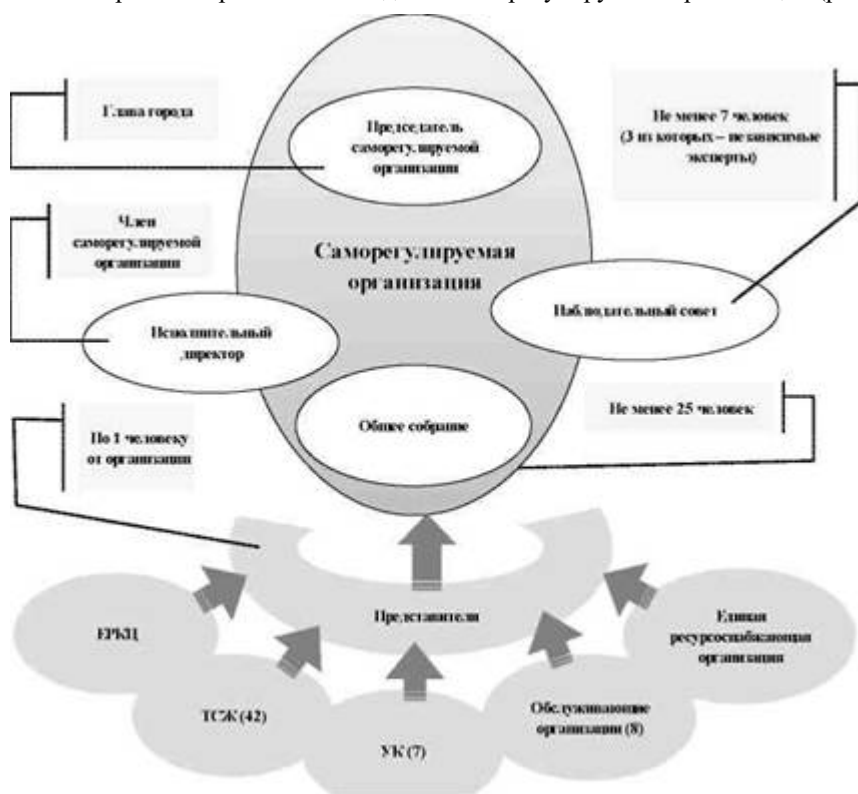
В начале 2011 г. стало понятно, что полученный результат не устранил противоречия между поставщиками и потребителями коммунальных ресурсов. Любое предприятие сферы ЖКХ функционирует в системе триединых интересов: населения, желающего минимизировать плату за коммунальные услуги (эти интересы представляют УК и ТСЖ); государства (в лице администраций муниципальных образований), стремящегося к смягчению конфликтов в сфере ЖКХ между производителем ресурса и населением; производителя, желающего максимизировать свое финансовое благополучие (а в существующих условиях – просто не обанкротиться). На первоначальном этапе противоречия снимались еженедельно за столом переговоров между МУП КБУ и ведущими управляющими компаниями города. Обычно компромисс находился, что давало возможность избегать судебных разбирательств.

Основными точками соприкосновения являлись качество и количество поставляемых коммунальных ресурсов, контроль за кредиторской и дебиторской задолженностями, а также за начислениями и за вывозом бытовых отходов. Но опосредованное участие в переговорах представителей администрации муниципального образования, неполный охват населения, а также слабая легитимность тормозили процесс.

Требовалось найти форму сотрудничества, которая в рамках действующего законодательства, во-первых, сумела бы объединить абсолютно всех заинтересованных игроков на коммунальном рынке, вне зависимости от форм собственности, места в управленческо-административной иерархии и статуса по отношению к коммунальным ресурсам, и во-вторых, позволяла бы установить единые нормы и правила для такого объединения.

Саморегулируемая организация как новая форма в сфере ЖКХ

Поиски такой формы объединения всех участников рынка коммунальных услуг в рамках действующего законодательства привели к решению о создании саморегулируемой организации (рисунок).



Организационная структура саморегулируемой организации "Бердский коммунальный трест"

Наряду с установлением единых норм и правил необходимо отметить одно очень важное преимущество подобного объединения – законодательную инициативу (ст. 6, п.3): саморегулируемая организация может вносить на рассмотрение

органов государственной власти Российской Федерации всех уровней предложения по вопросам формирования и реализации политики в отношении предмета саморегулирования. Это представляется принципиальным, поскольку любое совершенствование системы изначально подразумевает как вмешательство в сложившиеся механизмы функционирования, так и закрепление произведенных изменений.

Таким образом, после создания саморегулируемой некоммерческой организации «Бердский коммунальный трест» (планируемое оригинальное название по уставу), объединяющей всех участников коммунального рынка Бердска и находящейся под контролем администрации и независимых экспертов (общественности), сфера ЖКХ в отдельно взятом муниципальном образовании получила бы следующие преимущества:

- установление единых стандартов и правил для всех участников рынка и как следствие – отсутствие основы для «коммунальных войн»;
- полная централизация отрасли, прозрачность и двойной контроль – государства и общественности;
- создание единой финансово-экономической модели;
- расчеты с внешними кредиторами по согласованным графикам;
- создание программы развития города, основанной на конкретных взаимовязанных программах развития всех участников коммунального

рынка;

- инвестиционная привлекательность отрасли;
- оптимизация производственных затрат и, как следствие, снижение стоимости коммунальных услуг (в относительных величинах), высвобождение дополнительных средств для ремонтов и мотивации персонала;
- безаварийное прохождение отопительных сезонов.

Один из первых проектов в рамках создаваемого объединения – мероприятия по автоматизации центральных тепловых пунктов (энергосбережению), что позволило бы снизить потребление тепловой энергии в осенне-весенний период на 20–40%. В разработке данного проекта принимали участие резиденты Технопарка новосибирского Академгородка.

Оценка эффективности

Оценить эффективность всего проекта в целом трудно, так как корректных методик сегодня не существует. Действующие методики, в основном, привязаны к экономическим показателям отдельных предприятий и не учитывают

специфику отрасли. По-видимому, необходима разработка соответствующей нормативно-правовой базы в рамках законов о местном самоуправлении. Задача осложняется тем, что деятельность объединения является регулируемой и сезонной. Поэтому для корректного сравнения количественных оценок необходимо отследить работу отрасли хотя бы в течение двух последующих лет и сравнить с аналогичными за предреформенные периоды. На данном этапе имеет смысл говорить только о формировании показателей эффективности, по изменениям которых можно судить об успешности реформ. Возможна группировка показателей по следующим направлениям.

Технологические: безаварийность; снижение потерь в сетях; НИОКР; модернизация производства, в том числе использование энергосберегающих технологий; учет бесхозных объектов инфраструктуры.

Экономические: прибыльность; рентабельность; доходность инвестиций; эффективность управления активами; повышение собираемости (% оплаты коммунальных услуг) за счет нивелирования антагонизма поставщиков и потребителей и, как следствие, снижение кредитной нагрузки.

Социальные: качество коммунальных услуг, отсутствие жалоб; участие общественности в управлении и контроле; прекращение «коммунальных войн»; повышение квалификации персонала, программы подготовки и переподготовки; производительность труда; реальные доходы работающего персонала.

Муниципальные: участие в федеральных целевых программах, запуск собственных целевых программ развития поселений; доходы бюджета.

Политические: снятие электоральной напряженности.

Приведенный список можно продолжить другими направлениями и конкретными показателями. Также возможно применение методик, используемых в стратегическом планировании, например SWOT-анализ. Такой анализ проводился для оценки состояния отдельно взятого теплоснабжающего предприятия – паросилового хозяйства (ПСХ) «Энергия», одного из ключевых участников саморегулируемой организации³. Ниже приведена таблица с изложением «слабых сторон» и их изменения после объединения.

³ Кожемякин Д.П. Диссертационное исследование «Сценарно-ситуационный анализ в системе планирования теплоснабжающего предприятия (на примере ООО Паросиловое хозяйство «Энергия» г. Бердск)».

Выдержка из SWOT-анализа ПСХ «Энергия»

Слабые стороны	Изменение при объединении в саморегулируемую организацию
Износ генерирующего и теплосетевого оборудования на 70–90%. Разрегулированность систем теплоснабжения (высокие потери от «перетоков», достигающие 30–50%)	Появляется возможность привлечения инвестиций для ремонтов, использования инноваций
Старение кадров и отсутствие притока молодых специалистов при обязательном высоком уровне профессиональной подготовки	Принятие единой общегородской целевой программы подготовки и переподготовки кадров. Единые мотивационные стандарты – отсутствие «переманивания кадров»
Невозможность правового, экономического и физического воздействия (отключения тепла) в условиях хронического недофинансирования производственной программы, связанного с низкой платёжной дисциплиной потребителей тепловой энергии, особенно населения	Отпадает необходимость отключения. Ресурсоснабжающие организации, управляющие компании и местная администрация проводят единую политику, направленную на повышение собираемости платежей
Производственная деятельность в условиях отсутствия перспективных генеральных планов и схем, муниципальных энергетических планов и обновленных схем теплоснабжения	Создание перспективных генеральных планов и схем, муниципальных энергетических планов и обновленных схем теплоснабжения
Существенное завышение расчетного потребления коммунальных ресурсов в жилых домах и зданиях бюджетных учреждений по сравнению с фактическим при низкой степени охвата зданий приборным учетом потребления теплоэнергии	Установка приборов учета. Согласование расчетного и бесприборного потребления в досудебном порядке
Невозможность привлечения инвестиций из-за жесткого государственного регулирования тарифов на теплоэнергию при отсутствии Закона о теплоснабжении и неопределенности перспектив в части ценообразования	Утрачена актуальность в связи с принятием ряда правовых актов
Отсутствие конкуренции в длительной перспективе в рамках централизованного теплоснабжения и, следовательно, стимулов к устранению долговременного	Разработка Единой городской целевой программы развития ресурсоснабжения с критериями

неустойчивого состояния	эффективности как разумная альтернатива рыночной конкуренции
Невозможность долгосрочного планирования развития производства, реконструкции и модернизации предприятия, внедрения современных энергосберегающих и энергоэффективных технологий из-за неопределенности в установлении инвестиционной надбавки и размера платы за подключение	Утрачена актуальность в связи с принятием ряда правовых актов
Неопределенная динамика спроса на теплоэнергию из централизованных источников в долгосрочной и среднесрочной перспективе	Динамика спроса привязана к планам развития поселений

Как видно из таблицы, объединение теплоснабжающей и других ресурсоснабжающих организаций (а в дальнейшем – и всех участников коммунального рынка) в саморегулируемую организацию позволяет устранить слабые стороны» (в том числе и за счет усилий федерального центра). И это – дополнительный аргумент в пользу объединения.

* * *

Основной движущей силой в любом реформировании являются администрации муниципальных образований, что обусловлено административно-территориальным устройством Федерации, а также сложившейся в России в последнее десятилетие системой управления, получившей название «вертикаль власти». Очевидно, что при таком положении дел одной инициативы и желания потребителей и поставщиков коммунальных услуг работать без постоянных форсмажоров, повысить качество услуг, установить единые внятные правила, сделать отрасль прозрачной явно недостаточно. Только при стремлении администраций организовать определенным образом сферу ЖКХ в рамках своих обязательств и полномочий возможно сдвинуть с мертвой точки груз, называемый ЖКХ. Считаю, что это возможно. Предлагаемый проект может быть воспроизведен в малых и средних муниципальных образованиях без ограничений.