

СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ПОДХОДОВ К УПРАВЛЕНИЮ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ

Гармидер А.А.

ФГАОУ ВО КФУ им. В.И. Вернадского, Институт экономики и управления
295015 г. Симферополь, ул. Севастопольская 21/4, e-mail: An111 net@mail.ru

Аннотация. Проведена систематизация подходов к управлению жилищно-коммунальным хозяйством России. Проанализированы административный, функциональный, процессный, системный, программно-целевой подходы, представлены их позитивные и негативные особенности, целевая установка, инструментарий. Выявлен вклад каждого из них в формирование существующего в стране механизма управления жилищно-коммунального хозяйства. Обосновано, что на современном этапе социально-экономического развития России целесообразно использовать синтез системного и программно-целевого подходов в управлении жилищно-коммунальным хозяйством для нивелирования негативных факторов внешней среды.

Ключевые слова: управление, подход, систематизация, жилищно-коммунальное хозяйство.

ВВЕДЕНИЕ

Жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) является многогранным и многофункциональным ввиду возложенных на него задач по обеспечению комфортных условий проживания населения и предоставления качественных коммунальных услуг. Для получения потребителями качественных услуг местным органам власти необходимо решить комплекс задач по организации и согласованию деятельности ресурсопоставляющих предприятий и потребителей в рамках правового поля Российской Федерации. В реальных условиях эта деятельность сталкивается с многочисленными трудностями институционального характера решение, которых видится в разработке и внедрении подхода к управлению ЖКХ, который обеспечит реализацию экономических интересов субъектов хозяйствования, работающих в данной сфере, параллельно с регламентацией их деятельности.

ЦЕЛЬ И ПОСТАНОВКА ЗАДАЧИ ИССЛЕДОВАНИЯ

Целью исследования является систематизация подходов к управлению жилищно-коммунальным хозяйством, применяемых в различные периоды развития России с выделением характерных особенностей. Для достижения поставленной цели решены задачи: проведен анализ существующих точек зрения российских ученых относительно объекта исследования с выявлением принципиальных научных позиций, проведена сравнительная характеристика подходов к управлению ЖКХ с выделением целевой установки, решаемых задач, инструментария, позитивных и негативных особенностей подхода, обоснована возможность применения синтеза в подходах к управлению жилищно-коммунальным хозяйством.

АНАЛИЗ ПУБЛИКАЦИЙ, МАТЕРИАЛОВ, МЕТОДОВ

Обоснованию объективного подхода к управлению жилищно-коммунальным хозяйством страны, отвечающего современным реалиям ее социально-экономического развития и учитывающего проблематику технического состояния инженерных коммуникаций, жилых зданий, экономических взаимоотношений между ресурсопоставляющими предприятиями и потребителями коммунальных услуг посвящены работы многих отечественных ученых. Систематизация их точек зрения позволяет выделить три принципиальные позиции в достижении позитивного результата в функционировании ЖКХ. Сторонники первой считают целесообразным разнообразить виды субъектов хозяйствования непосредственно занимающихся управлением предоставляемых коммунальных услуг потребителям проживающих в многоквартирных домах, что с их точки зрения позволит, с одной стороны, повысить конкурентоспособность и качество предоставляемых услуг, а с другой – повысить ответственность предприятия за принятые управленческие решения и добиться выполнения поставленных задач в планируемые сроки [1, 2]. В данном случае речь идет о деятельности субъектов хозяйствования, которые являются в реальности посредниками между предприятиями, поставляющими ресурсы и потребителями

коммунальных услуг. К их числу относятся управляющие компании, кондоминимумы, товарищества собственников жилья, кооперативы устав, которых позволяет им осуществлять комплекс действий по обслуживанию многоквартирных домов и реализовать управленческие решения на основе договоров с ресурсопоставляющими предприятиями. При этом структура управления такой компании предусматривает выполнение задач по сопровождению коммунальных услуг и проведению мелкого текущего ремонта с достижением позитивного эффекта при обслуживании абсолютно новых жилых зданий и инженерных коммуникаций. Однако такие компании сталкиваются с серьезными проблемами при обслуживании жилого фонда, находящегося в эксплуатации более 10 лет и вынуждены идти на ухищрения по повышению тарифа на обслуживание, вводя ставки на дополнительно оказанные коммунальные услуги. В результате возникают проблемы в достижении качества предоставляемых коммунальных услуг потребителям и выплат предприятиям за поставку ресурсов (природный газ, вода, тепло, водоотведение) ввиду отвлечения средств на проведение ремонтных работ внутридомовых сетей на договорных условиях с подрядными организациями, так как у собственного персонала недостаточно квалификации. В этой связи автор разделяет точку зрения А.Р. Григорьева отмечающего, что «деятельность управляющих и им подобных компаний в настоящее время подменяет истинные цели в функционировании жилищно-коммунального хозяйства, в реальности достигнут дисбаланс в экономических отношениях между ресурсопоставляющими предприятиями, управляющими компаниями и потребителями коммунальных услуг. Здесь превалирует стремление управляющих компаний сократить издержки на обслуживание жилого фонда путем предоставления минимума коммунальных услуг по максимально возможной цене» [1, с. 58]. Такой подход дает позитивный результат в краткосрочном периоде времени и не способствует кардинальному решению вопроса внедрения эффективных методов управления ЖКХ, учитывая возникающие проблемы в экономических отношениях между управляющими компаниями и ресурсопоставляющими предприятиями к решению, которых вынуждены подключаться местные органы власти.

Сторонники второй точки зрения считают необходимым внесение изменений в деятельность компаний, занимающихся строительством жилых зданий, что состоит в наделении их полномочиями создавать предприятия по эксплуатации построенного ими жилого фонда. В данном случае с рынка жилищно-коммунальных услуг уходит неквалифицированный посредник, а его место занимает предприятие, имеющее специально подготовленный персонал, материальные ресурсы для решения ремонтных, управленческих задач и непосредственно деловые контакты с предприятием застройщиком. Такой позиции придерживается группа ученых А.И. Денисов [2], О.Л. Соловьев [13], Л.Е. Терентьев [18]. В данном случае упрощается взаимодействие между органами местной власти, курирующих жилищно-коммунальную сферу, ресурсопоставляющими предприятиями и эксплуатационными предприятиями. Кроме того, такая схема взаимодействия позволяет существенно корректировать применяемое видовое разнообразие управленческих подходов, включая их синтез с выделением непосредственно позитивных аспектов. Так А.И. Денисов отмечает, что «применение функционального подхода в управлении жилищно-коммунальным хозяйством позволяет в большей степени акцентировать внимание на деятельности специализированных ресурсопоставляющих предприятиях, и при необходимости внести изменения в организационную схему управления предприятием с целью достижения лучшего взаимодействия с потребителями коммунальных услуг» [2, с. 87]. Функциональный подход предусматривает повышение ответственности ресурсопоставляющего предприятия и одновременно расширение его функциональных особенностей и обязательств выполнение, которых, с одной стороны, позволит субъекту хозяйствования улучшить свое финансово-экономическое состояние ввиду повышения качества предоставляемых коммунальных услуг, а с другой стороны – стабилизировать экономические отношения с потребителями и эксплуатационными предприятиями. При этом О.Л. Соловьев считает, что применение процессного подхода позволит получить больший эффект, так как данный подход предусматривает решение комплекса задач на стадиях планирования, организации и мотивации деятельности как предприятия, так и каждого его сотрудника [13, с. 35]. Это означает, что эффективное управление жилищно-коммунальным хозяйством предусматривает разработку и последовательное воплощение в реальность системы мероприятий, позволяющих субъекту хозяйствования адаптироваться к изменяющимся внешним условиям в сжатые сроки. В этом

случае целесообразно исходить из упрощения структуры управления путем сокращения количества уровней управления, числа связей между ними, что позволит оперативно реагировать на возникающие риски в внешней среде. Практически аналогичную точку зрения высказывает Л.Е. Терентьев с той лишь разницей, что определяющим элементом в цепи реализации процессного подхода должен быть контроль, который позволяет выявить недостатки в реализации конкретных мер в организации, планировании и мотивации деятельности предприятий ЖКХ [18, с. 91]. Автор согласен с точкой зрения Л.Е. Терентьева так как, осуществление контрольных действий позволит выявить не только ошибки, но и характер осуществления данных действий. При этом излишний контроль, что может выражаться в частоте проверки промежуточных результатов, может привести к снижению деловой активности и заинтересованности в достижении позитивного результата.

Сторонники третьей точки зрения П.А. Орловский [4], Г.И. Шестаков [19] считают, что управление жилищно-коммунальным хозяйством должно рассматриваться с позиции качества, предоставляемых коммунальных услуг и полезного эффекта. В данном случае высказывается предположение, что достичь позитивных результатов в управлении ЖКХ можно, если качественная составляющая будет представлена на всех этапах движения коммунальной услуги – от ее создания до предоставления потребителю. В частности П.А. Орловский отмечает, что «качество является основным фактором достижения коммунальной услугой конкурентоспособности. При этом конкурентоспособность данной услуги означает, прежде всего, реализацию правильного подхода к управлению взаимодействия экономических субъектов» [4, с. 43]. Данная точка зрения характеризуется глубоким смыслом, она означает достижение такого уровня взаимопонимания в цепи движения коммунальной услуги от производителя к потребителю, когда достигнута ее способность удовлетворять конкретную потребность абсолютного большинства ее потребителей.

Как видим в научной литературе ведется дискуссия относительно обоснования и применения определенного подхода в управлении жилищно-коммунальным хозяйством, при этом высказываются разные точки зрения, отличающиеся объективностью и многообразием, что позволяет автору представить собственную позицию, выработанную на основе систематизации существующих подходов к объекту исследования.

ОСНОВНОЙ РАЗДЕЛ

Развитие системы управления жилищно-коммунальным хозяйством происходило последовательно с учетом реалий текущего момента времени и применением определенного подхода, отвечающего требованиям построения и развития объективной системы предоставления качественных коммунальных услуг. Согласно определяющих аспектов теории управления непосредственно управление рассматривается как некоторая «функция организованных систем различной природы (социальной, технической, экономической), обеспечивающих сохранение и развитие определенной структуры, поддержание режима функционирования, взаимодействие элементов» [3, с. 57]. Здесь акцент делается на привлечение к управлению различных систем, отличающихся определенной организационной структурой и природой построения, что позволяет им сохранить свою идентичность в реализации конкретных задач. Именно такая идентификация сущностной характеристики управления положена в основу применяемых в разное время в России подходов к управлению жилищно-коммунального хозяйства.

Анализ литературных источников по теме исследования позволил выделить пять принципиальных подходов, характеризующихся определенными особенностями, факторами, принципами и условиями применения (табл. 1). Каждый из них внес свой вклад в создание существующей системы управления ЖКХ, но при этом реалии текущего времени развития страны требуют разработки новых подходов, способствующих решить триединую задачу – повысить качество предоставляемых коммунальных услуг, обеспечить экономический паритет интересов ресурсопоставляющих предприятий и потребителей, реформировать систему управления ЖКХ на основе нового подхода взаимодействия местных органов власти-предприятий, поставляющих ресурсы и коммунальные услуги-потребителей услуг.

Таблица 1. Сравнительная характеристика подходов к управлению жилищно-коммунальным хозяйством

Подход	Целевая установка	Решаемые задачи	Инструментарий	Особенности подхода	
				Позитивные	Негативные
Административный	Повышение уровня комфорта проживания в многоквартирных домах местных советов, ведомственно граждан и принадлежность	1. Систематизация категорий граждан, нуждающихся в получении жилья местными советами, кооперативного, ведомственного. 2. Строительство жилья местных советов, кооперативного, ведомственного согласно государственных планов обеспечения граждан жильем. 3. Развитие системы жилищно-эксплуатационных контор (участков) по техническому обслуживанию многоквартирных инженерных коммуникаций. 4. Строительство ресурсопоставляющих инженерных коммуникаций (тепло-, газо-, водо-, электроснабжение, водоотведение)	1. Институциональный приоритетная роль центральных и местных органов власти. 2. Финансовый – государственные ресурсы, выплаты квартиросъемщиков. 3. Экономический – стабильные тарифы на оплату поставок ресурсов (тепло, вода, природный газ, электричество) и ремонт инженерных внутридомовых и внешних сетей.	1. Единая тарифная политика в пределах страны за оказываемые коммунальные услуги. 2. Плановое строительство жилья согласно принятым постановлениям правительства страны. 3. Превалирование строительства жилья за счет государственных средств. 4. Наличие четкой системы предоставления жилья в зависимости от категории граждан (ветеран ВОВ, труда, герои СССР и т.д.) 5. Согласованность уровня тарифов на оплату коммунальных услуг с уровнем реальной заработной платы граждан.	1. Необъективные условия постановки граждан на квартирный учет 2. Наличие многолетних задержек предоставления жилья. 3. Низкий уровень качества предоставляемых коммунальных услуг. 4. Незаинтересованность квартиросъемщиков в сохранении совместного имущества многоквартирных домов. 5. Недостаток средств на проведение текущего и капитального ремонтов домов, внутридомовых и внешних инженерных коммуникаций.
Функциональный	Удовлетворение растущих потребностей населения в предоставлении и качественных коммунальных услуг и комфорта жилья путем повышения ответственности ресурсопоставляющих организаций	1. Совершенствование технического обслуживания и повышение надежности работы внутридомовых и внешних инженерных коммуникаций. 2. Внедрение передовых методов строительства зданий. 3. Разработка и внедрение научных методов и подходов определения сроков проведения ремонтных инженерных коммуникаций внутридомовых и внешних.	1. Институциональный приоритетная роль центральных и местных органов власти. 2. Рыночный – постепенное привлечение к предоставлению коммунальных частных предприятий, обслуживание жилья на договорной основе с потребителями услуг. 3. Финансовый – государственные средства на функционирование ресурсопоставляющих организаций, инвестиции от иных экономических субъектов и частных лиц.	1. Совершенствование тарифной политики в соответствии с затратами ресурсопоставляющих организаций. 2. Внедрение рыночных подходов в отношениях между предприятиями, поставляющими ресурсы и потребителями коммунальных услуг. 3. Совершенствование механизма финансового обеспечения предприятий, поставляющих ресурсы. 4. Совершенствование механизма взаимодействия местных органов власти и предприятий, поставляющих ресурсы.	1. Несоввершенство нормативно-правовой базы, регулирующей взаимоотношения между субъектами экономическими ресурсами и поставителями коммунальных услуг. 2. Несоввершенство механизма приватизации ресурсопоставляющих предприятий. 3. Злоупотребление ресурсом управляющих компаний

Прогрессный	Совершенствование процесса взаимодействия органов местной власти, ресурсопоставляющих организаций и потребителей с целью повышения уровня комфорта	1. Внедрение на предприятиях, поставляющих ресурсы стандарта ISO 14000. 2. Внедрение механизма диалоговых связей в взаимоотношениях органов местной власти и предприятий поставляющих ресурсы. 3. Внедрение в деятельность предприятий, предоставляющих коммунальные услуги аудита качества. 4. Внедрение системы ресурсного аудита	1. Институциональный приоритетная роль центральных и местных органов власти. 2. Рыночный – реализация механизма тендера (торгов) на объемные работы предприятий, предоставляющих КУ. 3. Экономический – совершенствование механизма налоговой политики, способствующей развитию деловой активности в ЖКХ. 4. Финансовый - государственные средства на функционирование ресурсопоставляющих организаций, инвестиции от иных экономических субъектов и частных лиц.	1. Внедрение механизма мотивации труда сотрудников ресурсопоставляющих предприятий. 2. Внедрение механизма финансового аудита за деятельностью и ресурсопоставляющих предприятий и управляющих компаний. 3. Позитивные результаты в цепи взаимодействия планирование-организация-мотивация-контроль деятельности ресурсопоставляющих предприятий.	1. Превращение ресурса в взаимоотношениях органов местной власти и предприятий, поставляющих коммунальные услуги. 2. Субъективный подход к применению маркетинга как инструмента удовлетворения потребностей в качественных коммунальных услугах. 3. Субъективный подход к привлечению ответственности к контролю за деятельностью коммунальных поставщиков и управляющих компаний.
Системный	Целеполагание на воздействие на институциональную систему ЖКХ для повышения эффективности и ее функционирования	1. Внедрение системы стимулирования труда сотрудников. 2. Внедрение системы рейтинговых оценок. 3. Внедрение системы повышения уровня квалификации. 4. Внедрение системы обмена опытом ресурсопоставляющих предприятий разных регионов страны.	1. Институциональный приоритетная роль центральных и местных органов власти. 2. Рыночный – реализация механизма тендера (торгов) на объемные работы предприятий, предоставляющих КУ. 3. Экономический – внедрение механизма финансовой диагностики и деятельности деловой активности поставщиков коммунальных услуг, управляющих компаний.	1. Формирование механизма управления жилищно-коммунальным хозяйством с обоснованием блоков: информационный, функциональный, законодательно-организационный, ревизионный. 2. Преобладание рыночных инструментов в экономических инструментах управления ЖКХ. 3. Правовое сопровождение реализации механизма управления ЖКХ с обоснованием прав и ответственности предприятий, поставляющих коммунальные услуги, управляющих компаний и потребителей услуг.	1. Низкая эффективность видового разнообразия используемых рыночных инструментов. 2. Необходимость постоянной корректировки элементов взаимодействия предприятий, поставляющих коммунальные услуги и органов местной власти. 3. Видовое разнообразие форм организационных управляющих компаний, осуществляющих взаимодействие с предприятиями поставщиками коммунальных услуг.
Программно-целевой	Совершенствование системы представления качества коммунальных услуг населению за счет реализации национальных проектов, повышение жизненного цикла жилого здания	1. Снижение доли ветхого жилья. 2. Реализация механизма реновации жилья на региональном уровне. 3. Оптимизация тарифов на коммунальные услуги на счет оценки жизненного цикла инженерных коммуникаций, жилых зданий.	1. Институциональный приоритетная роль центральных и местных органов власти. 2. Финансовый- государственные средства, инвестиции экономических субъектов и частных лиц на функционирование инженерных коммуникаций и строительства жилья. 3. Экономический – предоставление льготных кредитов определенным категориям граждан (молодые семьи) на покупку жилья.	1. Целевое финансирование по реализации конкретной программы развития жилищно-коммунального хозяйства. 2. Внедрение организационно-экономического механизма кластеров в ЖКХ. 3. Проведение капитального ремонта за счет специального фонда 4. Государственные программы действуют в текущем периоде времени в направлении реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства.	1. Низкая заинтересованность частных инвесторов в участии в региональных программах реформирования ЖКХ. 2. Необходимость учета региональных особенностей при разработке государственных программ реновации жилья. 3. Финансовый нигилизм в реализации государственных программ реформирования жилищно-коммунального хозяйства.

Административный подход к управлению ЖКХ нашел применение в условиях общественной собственности на средства производства, что позволило разработать ряд программных документов, регламентирующих деятельность предприятий, предоставляющих населению коммунальные услуги. Среди них можно выделить два определяющих документа:

1. Постановление Совета Министров СССР «О мерах по дальнейшему улучшению эксплуатации и ремонта жилого фонда» [7]. Это позволило сформировать специализированные предприятия по ремонту и обслуживанию жилого фонда, поставкам ресурсов (газо-, тепло-, электроснабжение, холодное и горячее водоснабжение, водоотведение). Негативным эффектом стало создание мелких ремонтных предприятий с слаборазвитой материально-технической базой. Недостатком в управлении является отсутствие реального механизма передачи жилья ведомств на баланс местных советов, что привело к несогласованности в действиях местных органов власти и администраций предприятий и как результат росту количества жилого фонда, требующего экстренного капитального ремонта;

2. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по дальнейшему совершенствованию работы жилищно-коммунального хозяйства» [8], которое закрепило распределение функций в деятельности органов государственной власти относительно ЖКХ, а именно – местные органы власти непосредственно осуществляли функции управления ЖКХ, региональные органы власти обеспечивали комплексное развитие, ремонт и эксплуатацию объектов ЖКХ, центральные органы государственной власти осуществляли производственно-финансовое планирование и определяли техническую политику. Однако финансирование капитального ремонта объектов ЖКХ осуществлялось по остаточному принципу, что привело к росту ветхого жилья, достигнут рост затрат на содержание административного аппарата, что привело к оттоку специалистов из организаций, обслуживающих жилой фонд. Нужно подчеркнуть, что данный подход характеризуется управлением ЖКХ на основе достижения плановых показателей оказания услуг населению согласно принятых среднесрочных планов развития экономики страны [5, с. 99].

Накопившиеся проблемы в управлении ЖКХ на основе административного подхода позволили сформировать предпосылки для разработки и внедрения функционального подхода управления, состоящего в усилении роли местных органов власти, которые осуществляют управление и контроль за деятельностью в данной сфере, обеспечивают жизнеспособность системы экономических отношений в ЖКХ и удовлетворение запросов населения в качественных коммунальных услугах. Определяющим документом является Постановление Совета Министров СССР «О переходе жилищно-коммунального хозяйства на хозяйственный расчет и самофинансирование» [9]. Здесь преследовалась цель снизить финансовую нагрузку на государство в части обслуживания жилого фонда, проведение ремонтов проводилось на основе технической оценки состояния жилого фонда и инженерных коммуникаций с установлением очередности на основе интегрального показателя технического состояния, повысить заинтересованность работников в результатах труда, что стало возможным в результате создания узкоспециализированных производственных кооперативов, выполняющих определенные виды работ, но имеющие большие отчисления на финансирование по сравнению с государственными ремонтными предприятиями. Особенности применения данного подхода стало создание мощных хорошо технически оснащенных ремонтных предприятий (ремонтно-строительных управлений), специализирующихся на ремонте отдельных видов инженерного оборудования и сетей (внутридомовых систем отопления, горячего водоснабжения, холодного водоснабжения, вентиляции, кровли, тепловых пунктов), а также усиление экономических методов стимулирования труда. Однако наличие ведомственной разобщенности, не соответствие уровня эксплуатации внутридомовых и внешних инженерных коммуникаций, жилого фонда ввиду недостатка финансирования нормативным требованиям привело к тому, что данный подход не только не способствовал развитию схемы управления ЖКХ, но и привел к внедрению регрессивных методов обслуживания жилого фонда. В частности проведена реорганизация зон обслуживания специализированных организаций (теплосеть, жилищно-эксплуатационные структуры), что выразилось в закреплении на обслуживание за предприятиями, поставляющими тепловую энергию в жилой фонд, исключительно внешних теплопроводов до ввода в здание. Обслуживание внутридомовых систем отопления и горячего водоснабжения легло на жилищно-эксплуатационные предприятия, не имеющие ни опыта, ни ресурсов, ни специалистов в данной

сфере, что негативно отразилось на качественной составляющей коммунальных услуг. В этих условиях стало вполне очевидным, что система управления ЖКХ нуждается в экстренном реформировании на рыночных условиях, что позволит полностью исключить иждивенчество со стороны населения и активно подключиться ему к управлению жилым фондом, для чего используется процессный подход под, которым целесообразно понимать «процесс планирования, организации, мотивации и контроля для окончательного формирования рыночной системы управления ЖКХ» [19, с. 77]. Определяющими документами в реализации процессного подхода к управлению ЖКХ являются:

1. Постановление правительства РСФСР «Приватизация жилого фонда РСФСР» [10], которое преследовало цель привлечь население страны, являющиеся квартиросъемщиками, к реальному финансированию ЖКХ за счет введения частной собственности на жилье. Однако принятие и введение его в действие приходится на «смутные» 90-е годы, когда применение «шоковой терапии» в экономике страны привело к массовому закрытию предприятий и росту незанятых, что привело к росту задолженности за коммунальные услуги, несостоятельности ресурсопоставляющих компаний провести закупки ресурсов и вынужденному внедрению органами местной власти жилищных субсидий.

2. Закон РФ «Об основах федеральной жилищной политики» [11], который четко обозначил основных субъектов на рынке жилищно-коммунальных услуг, а именно - местные органы власти, подрядные организации, ресурсопоставляющие предприятия, потребители. Кроме того, определены принципы формирования экономических отношений между данными субъектами, закреплено договорное право на поставку ресурсов и коммунальных услуг, что повысило уровень ответственности потребителей перед предприятиями, поставляющими коммунальные услуги и улучшило их финансово-экономическое положение. Результатом действия этого закона стала возможность ресурсопоставляющих предприятий планировать свою деятельность в части закупок и проведения текущего и капитального ремонта инженерных коммуникаций. При этом функция управления ЖКХ осталась за местными органами власти, которые усилили контроль за деятельностью как ресурсопоставляющих предприятий, так и эксплуатационных.

3. Постановление правительства РФ «О программе демонополизации и развития конкуренции на рынке жилищно-коммунальных услуг» [12], позволившая сформировать механизм конкурса управляющих компаний и подрядных организаций, осуществляющих ремонтные работы и социально-значимые работы в соответствии с принятыми программами благоустройства жилых микрорайонов. Однако реализация данной программы в реальности столкнулась с наличием административных барьеров в развитии рыночных отношений по причине того, что контрольные функции остались за людьми не способными на тот момент адекватно воспринимать происходящие в стране изменения.

Нужно отметить, что применение процессного подхода заложило основы для формирования рыночной инфраструктурной базы для успешной реализации реформирования системы управления в ЖКХ. Последующие шаги должны быть направлены на закрепление достигнутых результатов и разработку и внедрение подхода, способного заложить и развить фундаментальные элементы для развития последовательного процесса улучшения качества предоставляемых коммунальных услуг. В этой связи применение системного подхода, рассматриваемого как целенаправленное воздействие на систему управления, что обеспечивает повышение уровня ее организованности и достижения позитивного эффекта, стало очевидным. Здесь объект ЖКХ рассматривается как система, состоящая из двух подсистем:

1. Внутренней структуры, представляющей собой совокупность взаимосвязанных компонент, обеспечивающих процесс воздействия субъекта управления на объект.

2. Внешней среды, имеющей два принципиальных элемента – вход и выход из системы, что рассматривается с позиции наличия связей с внешней средой, при этом акцент делается на наличие прямой и обратной связей.

Это позволило рассматривать жилищно-коммунальное хозяйство как целостный комплекс взаимосвязанных компонент отличительной особенностью, которого является единство с внешней средой. При этом данный комплекс представляет собой некоторую подсистему системы более высокого уровня и порядка. Такой подход к определению сущностной характеристики системы применительно к ЖКХ позволил рассматривать его с точки зрения выделения нескольких компонент системы, которые находятся в некоторой упорядоченности и взаимодействуют друг с

другом. Это означает, что нужно осуществлять управление каждым компонентом, что позволит нивелировать возникновение негативных ситуаций. Учитывая, что ЖКХ рассматривается с позиции взаимодействия органов местной власти, ресурсопоставляющих предприятий, подрядчиков, потребителей, то каждого из них можно рассматривать как компонент системы управления. Выделение внутри каждого из них определенного количества конструктивных компонент позволяет акцентировать внимание на определенной задаче решение, которой позволяет в совокупности достичь интегрального позитивного эффекта. Определяющими документами системного подхода являются:

1. Федеральный Закон «О введении в действие жилищного Кодекса Российской Федерации», в котором обоснованы и законодательно закреплены функции, права, обязанности участников рынка ЖКУ, обоснован механизм стимулирования деятельности в данной сфере, сформулированы принципы ведения конкурентной борьбы на основе ценовой политики субъектов, направленной на повышение качества предоставляемых коммунальных услуг [14]. Однако в реальности решение спорных вопросов конкурентной борьбы между экономическими субъектами осуществляется «нерыночными методами», а недостаток ресурсов на повышение качества коммунальных услуг отражает отсутствие стимулов у участников рынка ЖКУ снижать затраты потребителей услуг;

2. Федеральный Закон «О фонде содействия реформирования жилищно-коммунального хозяйства», предназначен для придания нового импульса в создании и реализации механизма управления ЖКХ, направлен на стимулирование собственников жилого фонда к участию в управлении ЖКХ на основе предоставления им определенных преференций [15]. При этом важное значение имеет государственная поддержка на проведение капитального ремонта жилого фонда и инженерных коммуникаций.

Однако наблюдается инертность собственников жилья в управлении ЖКХ, отсутствие нормативных документов, позволяющих оценить результативность системного подхода, а использование рейтинговых оценок создает иллюзию благополучия в управлении ЖКХ. При этом достигнут определенный позитивный результат – создан механизм управления ЖКХ на рыночных основах. Однако в условиях недостаточной устойчивости созданного и используемого механизма управления ЖКХ необходимо предусмотреть мероприятия, направленные на сохранение достигнутых позитивных результатов и внедрение нового подхода, способного создать условия для стабильной в дальнейшем работы ресурсопоставляющих предприятий с максимально возможным участием владельцев жилого фонда в финансировании ремонта зданий и инженерных коммуникаций. Это возможно осуществить применяя параллельно системный подход и программно-целевой, что предусматривает их синтез в зависимости от реальной социально-экономической ситуации в конкретном регионе. В этой связи под программно-целевым подходом целесообразно понимать процесс реализации местными и федеральными органами власти программ, направленных на решение текущего обеспечения функционирования объектов инфраструктуры ЖКХ, реформирования и развития системы управления сферой предоставления коммунальных услуг. Определяющими документами данного подхода являются:

1. Распоряжение Правительства Российской Федерации «Об утверждении Стратегии развития жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2020 года», в которой определены основные направления государственной политики в ЖКХ с предоставлением финансового обеспечения на реализацию государственных программ, обоснован механизм стимулирования инвестиций и инноваций в данную сферу, а также законодательно закреплены преференции на развитие человеческого капитала в ЖКХ [16]. Однако в реальности основным фактором, сдерживающим рост инвестиций в ЖКХ является низкая норма окупаемости и существенный дисбаланс между стоимостью предоставляемых коммунальных услуг и их качеством;

2. Федеральная целевая программ «Комплексная программа модернизации и реформирования жилищно-коммунального хозяйства на период 2010-2020 гг.», в которой сделан акцент на применение государственно-частного партнерства и концессионных соглашений в ЖКХ, а также применение в этой сфере энергосберегающих технологий [17]. Нужно отметить, эта сфера является достаточно затратной, потребляя значительное количество энергоресурсов. Как отмечает Пашенцев А.И. «только за один отопительный сезон по усредненным показателям расходуется около 400 млн. т.у.т., или 25,75 % годовых энергоресурсов страны на

жизнеобеспечение жилого фонда страны» [6, с. 111]. Кроме того, физический износ зданий жилого фонда в среднем оценивается 67-79 % [18, с. 102].

Таким образом, принимая во внимание указанное выше можно отметить, что в настоящее время в России функционирует рыночный механизм управления жилищно-коммунальным хозяйством, который нуждается в последовательной корректировке и адаптации к возникающим факторам внешней среды, что можно нивелировать используя синтез двух перспективных подходов управления ЖКХ – системный и программно-целевой.

ВЫВОДЫ

Проведена систематизация подходов (административный, функциональный, процессный, системный, программно-целевой) к управлению жилищно-коммунальным хозяйством России с выявлением позитивных и негативных особенностей каждого из них. Обосновано, что на современном этапе социально-экономического развития страны целесообразно использовать синтез системного и программно-целевого подходов в управлении жилищно-коммунальным хозяйством для нивелирования негативных факторов внешней среды.

ПЕРСПЕКТИВЫ ДАЛЬНЕЙШИХ ИССЛЕДОВАНИЙ

Целесообразно провести детальный анализ объективной возможности применения системного подхода в управлении жилищно-коммунального хозяйства в сочетании с реализацией государственных программ развития данной сферы на примере реального субъекта Российской Федерации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Григорьев, А.Р. Жилищно-коммунальные услуги как вид экономической деятельности [Текст] / А.Р. Григорьев. – Нижний Новгород: Открытие, 2017. – 189 с.
2. Денисов, А.И. Экономическая необходимость реформирования жилищно-коммунального хозяйства России [Текст] / А.И. Денисов. – Красноярск: Альма, 2018. – 188 с.
3. Кирсанов, С.А. Предоставление жилищно-коммунальных услуг [Текст] / С.А. Кирсанов. – С-Пб: Петрополис, 2002. – 312 с.
4. Орловский, П.А. Экономика и планирование жилищно-коммунального хозяйства [Текст] / П.А. Орловский. – М: Стройиздат, 2018. – 388 с.
5. Пашенцев, А.И. Управление производственной деятельностью в строительстве [Текст] / А.И. Пашенцев, А.В. Финогентова, А.А. Гармидер. – Симферополь: Полипринт, 2019. – 256 с.
6. Пашенцев, А.И. Идентификация структуры годовой стоимости тепловой энергии, потребляемой жилым зданием: методический подход, программное обеспечение/ А.И. Пашенцев, Н.В. Шахова, Л.В. Пашенцева // Экономика строительства и природопользования. – №4 (73). – 2019. – 111-119 с.
7. Постановление Совета Министров СССР «О мерах по дальнейшему улучшению эксплуатации и ремонта жилого фонда» от 04.09.1979 г. – М: Политиздат, 1979. – 378 с.
8. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по дальнейшему совершенствованию работы жилищно-коммунального хозяйства» от 08.04.1987 г. – М: Политиздат, 1987. – 279 с.
9. Постановление Совета Министров СССР «О переходе жилищно-коммунального хозяйства на хозяйственный расчет и самофинансирование» от 29.06.1989 г. – М: Политиздат, 1989. – 326 с.
10. Постановление правительства РСФСР «Приватизация жилого фонда РСФСР» от 04.07.1991 г. № 1531-1. ред 16.10.2012 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consulant.ru/document.doc_LAW-100.
11. Закон РФ «Об основах федеральной жилищной политики» от 24.12.1992 г. № 4218-1. ред 22.08.2004 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consulant.ru/document.doc_LAW-1333.
12. Постановление Правительства РФ «О программе демонополизации и развития конкуренции на рынке жилищно-коммунальных услуг» Кодекс. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consulant/document.90550980>.

13. Соловьев, О.Л. Перспективные подходы к развитию жилищно-коммунального хозяйства [Текст] / О.Л. Соловьев. – Воронеж: Мысль, 2017. – 248 с.
14. ФЗ «О введении в действие жилищного Кодекса Российской Федерации» от 29.12.2004 № 189-ФЗ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/document.5106>.
15. ФЗ «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» от 21.07.2007 г. № 185-ФЗ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/document.69936>.
16. Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении Стратегии развития жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2020 г.» от 26.01.2016 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
17. Распоряжение Правительства РФ «Комплексная программа модернизации и реформирования жилищно-коммунального хозяйства» от 02.02.2010 г. № 1-2-р. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/document.3461276>.
18. Терентьев, Л.Е. Специфика управления жилищно-коммунального хозяйства [Текст] / Л.Е. Терентьев. – Новосибирск: Наука, 2016. – 189 с.
19. Шестаков, Г.И. Перспективы реформирования жилищно-коммунального хозяйства [Текст] / Г.И. Шестаков. – Казань: Итиль, 2018. – 228 с.

SYSTEMATIZATION OF APPROACHES TO MANAGEMENT OF HOUSING AND COMMUNAL SERVICES

Garmider A.A.

V.I. Vernadsky Crimean Federal University, Institute of Economics and Management, Simferopol, Crimea

Annotation. Systematization of approaches to the management of housing and communal services in Russia is carried out. The administrative, functional, process, system, program and target approaches are analyzed, their positive and negative features, target setting, tools are presented. The contribution of each of them to the formation of the existing mechanism for managing the housing and communal services in the country has been revealed. It is proved that at the current stage of socio-economic development of Russia it is advisable to use a synthesis of system and program-targeted approaches in the management of housing and communal services for leveling negative environmental factors.

Keywords: management, approach, systematization, housing and communal services.