

УДК 620.9:658.5(075)

Фаррахов А.Г. – кандидат технических наук, доцент

E-mail: v1003725@yandex.ru

Казанский государственный архитектурно-строительный университет

Адрес организации: 420043, Россия, г. Казань, ул. Зелёная, д. 1

Основы управления коммунальным хозяйством и организационные формы предприятий коммунальных услуг

Аннотация

В статье изложены основы управления муниципальным хозяйством, приведены возможные организационные формы муниципальных предприятий и формы управления их имущественными комплексами. Для сравнения и возможного обмена опытом представлен краткий обзор особенностей управления городским хозяйством в ряде стран Восточной и Западной Европы разной степени экономического развития. Сделан вывод о приоритетности сохранения контролирующей роли государства в сфере оказания коммунальных услуг.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, организационные формы, управление, муниципальные унитарные предприятия.

Управление жилищно-коммунальным хозяйством (ЖКХ) и, как следствие, оказание коммунальных услуг является одним из важнейших факторов жизнеобеспечения муниципальных образований [1, 2]. Проводимые в ЖКХ реформы, особенно после вступления в силу в 2005 г. Жилищного кодекса РФ, привели к значительным изменениям форм собственности, экономических отношений и хозяйственного механизма в деятельности предприятий этой сложной отрасли, что, в силу специфики этих процессов, осложняет внедрение в сфере оказания коммунальных услуг эффективных форм и методов управления. Специфика, характерная управлению ЖКХ, связана со сложностью возникающих взаимосвязей хозяйствующих субъектов и потребителей услуг, обусловленных самой схемой производственно-потребительского взаимодействия. Для такого взаимодействия становятся неизбежными противоречия между рыночной (экономической) природой производства и оказания услуг, с одной стороны, и социальным характером их потребления, с другой. Социальная составляющая в управлении ЖКХ заключается в создании потребителям комфортных и безопасных условий проживания. Экономическая составляющая связана с постоянным характером потребительского спроса на рынке оказания коммунальных услуг, возможностью преобразования их на принципах самокупаемости и, в силу этого, представляет большой интерес для привлечения частного бизнеса. При этом, несмотря на рыночные условия, частному бизнесу приходится действовать в условиях оказания коммунальных услуг, регулируемых органами управления разных уровней, и соблюдения этики и социальной ответственности бизнеса.

В регионах России, вследствие большого их разнообразия и особенностей, связанных с административно-политической структурой местной власти, природно-географическими условиями, со степенью экономического развития, сложились различные схемы административного управления ЖКХ – от жесткой вертикали власти до практически полной самостоятельности муниципальных образований. Для последних также характерно преобладание административных начал или развитие рыночных отношений [3].

Процесс оказания коммунальных услуг связан со ресурсоснабжением потребителей, к которым относятся предприятия, учреждения, организации всех форм собственности и граждане конкретного муниципального образования. Субъектами, снабжающими ресурсами, в системе ЖКХ выступают организации, поставляющие их потребителям через присоединенные сети.

В городах и других муниципальных образованиях между ресурсоснабжающими субъектами и конечными потребителями поставляемых ресурсов (услуг) стоят муниципальные предприятия, в ведении которых состоят распределительные внутриквартальные и внутридомовые сети и сооружения. Они действуют на основе договоров, заключаемых как с конечными потребителями, так и с ресурсоснабжающими субъектами, и, по существу, являются посредниками – перепродавцами ресурсов, собирая со всех потребителей плату за ресурсы и рассчитываясь с поставщиками. К муниципальным хозяйствующим субъектам относятся муниципальные унитарные предприятия (МУП) и муниципальные учреждения (МУ), которые составляют муниципальный сектор экономики.

Согласно действующему законодательству муниципальные образования могут быть учредителями коммерческих и некоммерческих хозяйствующих субъектов [1]. К коммерческим относятся открытые акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью, муниципальные унитарные предприятия. Некоммерческими являются муниципальные учреждения, некоммерческие партнерства, фонды и автономные некоммерческие организации.

Муниципальные унитарные предприятия по своей природе призваны оказывать населению жизненно важные услуги в жилищно-коммунальной сфере. Поэтому для органов местного самоуправления регулирование деятельности МУП является сложной проблемой, и неэффективное управление ими может привести к несостоятельности предприятий и потере муниципальной собственности. В таких условиях муниципальным органам следует привлекать к управлению имуществом МУП частный капитал.

В настоящее время действующим законодательством предусмотрены 4 формы управления имуществом комплексными муниципальными предприятиями, как:

1. Аренда, преимуществом которой являются регулярные поступления платежей в местный бюджет, возможность дифференцировать арендные платежи. Недостатком аренды является немотивированность арендатора инвестировать в муниципальную собственность в условиях краткосрочной аренды.

2. Концессия – форма долгосрочной аренды. Она так же, как и обычная аренда, предусматривает инвестирование средств концессионера в имущество арендуемого предприятия. Концессия может быть наиболее эффективной для монопольных и привлекательных в инвестиционном отношении муниципальных предприятий, в частности, в сфере теплоснабжения. Мотивирующим концессионера фактором может быть освобождение его от арендной платы за арендуемое имущество при инвестировании этих средств в развитие предприятия. Длительность концессионного соглашения может составлять до 50 лет.

3. Доверительное управление. Оно заключается в передаче имущественного комплекса МУП на определенный срок доверительному управляющему, обязующемуся управлять им в интересах муниципального образования за предусмотренное договором вознаграждение. Источником вознаграждения являются доходы предприятия. Обычно срок договора доверительного управления не превышает 5 лет.

4. Акционирование имущественных комплексов МУП при сохранении за муниципальным образованием контрольного пакета акций. При таком условии реальные рычаги управления предприятием остаются у органа местного самоуправления. Акционирование позволяет повысить эффективность предприятия за счет его большей хозяйственной самостоятельности, что делает возможной продажу или передачу под управление части акций заинтересованному инвестору.

Разнообразие форм управления имуществом комплексными МУП и связанными с ними хозяйствующими субъектами делает выбор наиболее эффективной его формы весьма сложной задачей. Принятие оптимального решения требует учета в каждом конкретном случае многих факторов, составляющих предмет их деятельности. При этом муниципальные органы, не отрицая преимуществ частного бизнеса, все же

стремятся сохранить управляемость предоставлением муниципальных услуг, особенно в монопольных сферах. Все это нашло соответствующее отражение в 20-летней истории российского опыта управления жилищно-хозяйственным комплексом. В начальный период наиболее активно развивались арендные отношения, в отдельных случаях заканчивающиеся приватизацией через предусмотренное арендным договором право выкупа. Далее с необходимостью вовлечения частного бизнеса в крупные муниципальные и региональные хозяйствующие структуры начало преобладать акционирование. Такие формы, как доверительное управление и, особенно концессия, развития не получили, хотя на перспективность концессии периодически обращалось внимание в директивных материалах. В частности, имеющий комплексный характер закон РФ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности...» от 23.11.2009 г. № 261-ФЗ очередной раз обратил внимание на ускоренное внедрение энергетических перформанс-контрактов.

В связи с более длительным опытом привлечения частного бизнеса к управлению имущественными комплексами предприятий городского хозяйства и возможностью использования такого опыта в своей практике представляет интерес краткий обзор особенностей управления городским хозяйством в ряде стран Восточной (Венгрия, Словакия, Польша) и Западной (Франция, Финляндия) Европы, т.е. на примере стран с различной степенью экономического и политического развития.

Изучение их опыта в сфере управления городским хозяйством показало много общего с менее развитым российским опытом. В европейских странах, так же, как и в России, проявляют интерес к привлечению частного бизнеса и на уровне государственной власти и местного самоуправления оказывают содействие деловой активности частных компаний в сфере ЖКХ [4]. Такой подход позволяет экономить бюджетные средства и сохранять координирующую роль городской администрации в деятельности частных компаний.

Следует отметить, что, несмотря на разные историю и опыт рыночных отношений как в целом в экономике этих стран, так и в их коммунальном секторе, европейские страны достигли правового сближения в рассматриваемом вопросе. В большинстве стран сохранена муниципальная собственность на объекты коммунальной сферы. В качестве форм управления ими с привлечением частного капитала наибольшее распространение получили акционирование, аренда, концессия, договорное управление и договорное обслуживание. Правовая сущность самих понятий, как концессия, приватизация и акционирование, в европейских странах в зависимости от применяемых форм имеет и схожесть, и различия. Например, акционирование в этих странах, как и в России, представляет собой процесс перехода государственного предприятия в акционерное общество.

Сложнее обстоит дело с приватизацией, которая в вышеназванных странах представляет собой передачу (продажу) частным лицам собственности, как в России, а также другую форму – контроль над государственными и муниципальными предприятиями и активами, – представляющую собой приватизацию без передачи имущественных прав. Поэтому для реализации таких форм к известным методам приватизации добавляются аренда, подряд и передача государственных и муниципальных предприятий частному бизнесу. При этом наблюдается сочетание муниципальной собственности на объекты коммунальной сферы и управления этими объектами частными лицами на условиях долгосрочной аренды. Такая форма приватизации, апробированная в большинстве стран с рыночной экономикой, известна как *французская модель*, которая принята за основу для внедрения в регионах России. Естественно, для российского опыта французская модель под понятие *приватизация* не подходит.

Концессия в вышеназванных странах также имеет свои особенности – более широкий диапазон применения. Она представляет собой форму государственно-частного партнёрства и предполагает передачу концедентом (государственным,

региональным, муниципальным органом) концессионеру права на эксплуатацию различных объектов за соответствующее вознаграждение. При этом в их практике распространены следующие типы концессионных соглашений, которые обозначаются сокращенно первыми буквами названий осуществляемых концессионером мероприятий на английском языке:

1. **ВОТ** (строительство – управление – передача), когда концессионер осуществляет строительство и эксплуатацию объекта в течение договорного срока и передачу после его истечения государству.

2. **ВТО** (строительство – передача – управление), предусматривающая строительство концессионером объекта и передачу его концеденту в собственность после завершения строительства. Далее объект передаётся концессионеру в эксплуатацию.

3. **ВОО** (строительство – владение – управление), когда концессионер осуществляет строительство и эксплуатацию объекта, владея им на праве собственности без ограничения срока.

4. **ВООТ** (строительство – владение – управление – передача), когда концессионер осуществляет строительство и эксплуатацию объекта, владея им на праве собственности в течение договорного срока, по истечении которого объект переходит в собственность концедента. Данный тип концессии известен еще под названием *гринфилд-проект*.

5. **ВВО** (покупка – строительство – управление), представляющая форму продажи и включающая улучшение существующего объекта. Концедент продаёт объект частному бизнесу, который делает необходимые улучшения для эффективного им управления.

Необходимо отметить, что концессия и приватизация в такой оригинальной интерпретации составляют суть различий процесса управления городским хозяйством в странах ЦВЕ и России. Сравнение законодательно закрепленных подходов этих стран к понятиям *концессия*, *приватизация* позволяет выделить следующие их особенности:

– Федеральный закон «О концессионных соглашениях» от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ из перечисленных типов концессионных соглашений предусматривает только один тип – **ВОТ**;

– в законодательстве России в рамках термина приватизация не предусмотрены аренда, подряд и частные управляющие.

Таким образом, в анализируемых понятиях имеются определенные различия, которые могут создать трудности в процессе передачи опыта европейских стран России. В то же время в условиях частых кризисных явлений в экономике страны такая привлекательная форма государственно-частного партнерства, как концессия, должна мотивировать развитие инвестиционных возможностей государственной и местных властей и частного бизнеса, привлечение капитала в регионы и муниципальные образования, эффективное использование их имущества [5]. У региональных и муниципальных органов власти имеются достаточные полномочия для развития концессионных соглашений и, главное, знание особенностей собственной территории.

В целом, исследование опыта ведущих зарубежных стран по рыночному развитию системы ЖКХ, стремление обеспечить стабильную деятельность предприятий отрасли и высокое качество оказываемых услуг выявили целесообразность развития в условиях России таких направлений, как:

– демонополизация рынка оказания коммунальных услуг и развитие конкуренции в этой сфере;

– развитие новых более гибких форм приватизации и концессионных соглашений;

– сохранение контролирующей роли государства в жилищно-коммунальном комплексе.

Список литературы

1. Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В.Б. Зотова, 3-е изд., перераб. и доп. – СПб.: Питер, 2005. – 493 с.
2. Сираждинов Р.Ж. Управление в городском хозяйстве: учебное пособие. – М.: КНОРУС, 2009. – 352 с.
3. Фаррахов А.Г. Основы организации и управления коммунальной энергетикой: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. – Казань: Изд-во КГАСУ, 2012. – 102 с.
4. Плеханов А.С. Опыт стран ЦВЕ по управлению коммунальным хозяйством // Вопросы экономики, 2009, № 7. – С. 17-23.
5. Клименко А.В., Королев В.А., Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство. Теория и практика. – М.: Изд-во ГУ ВШЭ, 2010. – 228 с.

Farrakhov A.G. – candidate of technical science, associate professor

E-mail: v1003725@yandex.ru

Kazan State University of Architecture and Engineering

The organization address: 420043, Russia, Kazan, Zelenaya st., 1

**The basics of management of municipal services and organizational forms
of the enterprises of the communal services**

Resume

The article describes the basics of managing the municipal economy, the specifics of which is conditioned by the emerging contradictions between the economic nature of services and the social nature of their consumption. Possible forms of organization of the municipal enterprises and forms of management of their property complexes, of a lease, concession, trust management and corporatization. Considered are the peculiarities of their management taking into account regional factors, connected with the administrative, legal, climatic, technological differences and the size of the territories of municipal formations.

For comparison and possible exchange of experience provides a brief overview of the features of urban management in a number of countries of Eastern and Western Europe varying degrees of economic development. This shows the differences in common in Russia and European countries forms of management, which form the basis of differences of the process of management of municipal services in these countries. It is noted that these differences can complicate the process of transfer of European experience of Russia.

The conclusion is made about not integrity of the compulsory privatization of the economic entities of the communal utility industry and, on the contrary, the priority of preservation of the controlling role of the state in the sphere of provision of public services.

Keywords: housing and communal services, organizational forms, management, municipal unitary enterprises.

References

1. The system of municipal management: teaching aid / under ed. V.B. Zotov, 3-edit., rev. and exp. – SPb.: Peter, 2005. – 493 p.
2. Sirazhdinov R.Zh. Management in city economy: teaching aid. – M.: KNORUS, 2009. – 352 p.
3. Farrakhov A.G. The basis for the organization and management of municipal energy sector: teaching aid. 2-edit., rev. and. exp. – Kazan: Publ. KGASU, 2012. – 102 p.
4. Plekhanov A.S. The experience of CEE countries for the management of communal economy // Economic issue, 2009, № 7. – P. 17-23.
5. Klimenko A.V., Korolev V.A., Varnavsky V.G. Public-private partnership. Theory and practice. – M.: Publ. GU VSE, 2010. – 228 p.