

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА РЕГИОНА: ОСОБЕННОСТИ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Дондоков З.Б.-Д.¹, Бадмажапова Ж.Э.²

¹ФГБУН «Бурятский научный центр Сибирского отделения Российской академии наук», Улан-Удэ, Россия (670047, Улан-Удэ, ул. Сахьяновой, д. 8), e-mail: dzorikto@mail.ru

²ФГБОУ ВПО «Забайкальский государственный университет», Чита, Россия (672039, Чита, ул. Александрово-Заводская, 30), e-mail: zandraevazh@mail.ru

В работе выделены специфические характеристики жилищно-коммунального хозяйства, обуславливающие особенности планирования развития отрасли. Авторами проведен анализ действующих программных документов развития ЖКХ Забайкальского края в аспекте энергосбережения. Аналитические данные, современное состояние жилищно-коммунального хозяйства страны и регионов подтверждают необходимость проведения экономико-организационных преобразований в системе стратегического планирования развитием ЖКХ региона с учетом положений федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Решение существующих проблем отрасли возможно при формировании системы планирования, полным образом отражающей специфику данной сферы деятельности. В сложившихся условиях возникает потребность в разработке документов, определяющих перспективы развития отрасли, призванных обеспечить модернизацию объектов инфраструктуры жилищно-коммунального хозяйства, повысить надежность и качество предоставляемых услуг, обеспечить высокую эффективность работы предприятий отрасли.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, стратегическое планирование, регион, целевые индикаторы, система управления ЖКХ, энергосбережение.

STRATEGIC PLANNING OF DEVELOPMENT OF HOUSING AND COMMUNAL SERVICES OF THE REGION: SPECIFIC, PROBLEMS AND PROSPECTS

Dondokov Z.B.-D.¹, Badmazhapova Z.E.²

¹Buryat Scientific Centre of Siberian Branch of Russian Academy of Sciences, Ulan-Ude, Russia (670013, Ulan-Ude, Sakhyanovoy street, 8) e-mail: dzorikto@mail.ru

²Transbaikial State University, Chita, Russia (672039, Chita, Alexandro-Zavodskay street, 30), e-mail: zandraevazh@mail.ru

The specific characteristics of housing contributing to the planning of the development of the industry are allocated. The authors conducted an analysis of existing policy documents on the development of housing of the TRANS-Baikal region in the aspect of energy saving. Analytical data, current state of housing and communal services of the country and regions confirm need of economic and institutional reforms in the system of strategic planning of development of housing and communal services of the region subject to the provisions of the Federal law "On strategic planning in the Russian Federation" is identified. The solution of the existing problems of branch is possible when forming system of planning fully of this field of activity reflecting specifics. At this conditions there is a need for development of the documents defining prospects of development of branch, urged to provide modernization of objects of infrastructure of housing and communal services, to increase reliability and quality of the provided services, to provide high overall performance of the enterprises of branch.

Keywords: housing and communal services, strategic planning, region, target indicators, control system of housing and communal services, energy saving.

Развитие жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) региона на современном этапе предполагает использование экономических механизмов и стимулов с учетом интересов потребителей и производителей. Решение данной проблемы возможно при формировании системы стратегического планирования развития ЖКХ, наиболее полным образом отражающей специфику данной сферы деятельности. В сложившихся условиях назрела

необходимость разработки документов, определяющих перспективы развития отрасли, призванных обеспечить модернизацию объектов инфраструктуры жилищно-коммунального хозяйства, повысить надежность и качество предоставляемых услуг, обеспечить высокую эффективность работы предприятий отрасли за счет снижения расходов на производство услуг. Механизм управления ЖКХ должен носить не административно-ведомственный, а индикативный (направляющий) характер. В статье выделены приоритеты совершенствования данного механизма управления.

Жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) является одной из социально значимых отраслей экономики страны. В отличие от большинства видов экономической деятельности ЖКХ в значительной степени финансируется государством. Так, в 2012 г. расходы консолидированного бюджета Российской Федерации на жилищно-коммунальное хозяйство составили 1075,0 млрд руб., что составило 4,6 % бюджета или 1,7 % от ВВП [6]. С другой стороны, затраты на оплату жилого помещения и коммунальных услуг является одной из существенных статей расходов населения. В 2012 г. на них пришлось 8,8 % потребительских расходов домашних хозяйств России.

Вместе с тем развитие ЖКХ связано с множеством проблем. На протяжении многих лет отрасль в России является хронически убыточной. Суммарные убытки (прибыль минус убыток) предприятий ЖКХ России составил в 2012 г. 3714 млн рублей. Убыточными являются и многие предприятия отрасли. В 2012 г. доля убыточных организаций, осуществляющих деятельность по управлению эксплуатацией жилого фонда, составила 36,1 %. В 17 субъектах РФ, среди которых и Забайкальский край, удельный вес таких предприятий ЖКХ составляет не менее 60 %.

От успешности функционирования предприятий ЖКХ непосредственно зависит уровень предоставляемых услуг и, как следствие этого, качество жизни населения. Важность отрасли для экономики и социальной сферы определяет необходимость государственного регулирования деятельности отрасли, включая разработку и реализацию стратегических документов по развитию ЖКХ.

Развитие жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) в значительной степени определяется спецификой отрасли. Во-первых, ЖКХ является одним из немногих видов деятельности, продукция которых используется как в производственных секторах экономики, так и в непроизводственной сфере.

Во-вторых, предприятия этой отрасли в большинстве своем являются монополистами. Это относится, прежде всего, к организациям, производящим услуги теплогенерации и теплоснабжения, что обусловлено спецификой соответствующих технологических процессов.

В-третьих, предприятия отрасли в силу своей специфики не имеют возможности расширения ассортимента, модификации, повышения качественных характеристик и увеличения объемов реализации продукции.

В-четвертых, в России большинство предприятий ЖКХ имеют основные фонды с высоким и даже критическим уровнем износа, являются хронически убыточными и, как следствие этого, непривлекательными для инвестиций.

В-пятых, в отличие от многих отраслей, продукция которых может перемещаться в пространстве и, соответственно, реализовываться в различных регионах, предприятия ЖКХ выделяются своей жесткой привязанностью к конкретной территории и соответствующим потребителям. В силу этого управление развитием данной отраслью имеет четко выраженные территориальные аспекты.

Указанные факторы обуславливают особенности управления и стратегического планирования развития отрасли. Высокая социальная значимость отрасли как производителя услуг населению наряду в условиях естественной монополии определяет необходимость государственного регулирования деятельности предприятий ЖКХ, включая контроль за тарифами и качеством предоставляемых услуг. Извлечение прибыли как основной цели коммерческих организаций, при ограниченных возможностях увеличения объемов выпускаемой продукции и расширения ее ассортимента для предприятий отрасли трансформируется в стремление минимизировать расходы. Таким образом, ключевыми становятся вопросы ресурсосбережения, в первую очередь энергосбережения. Задача привлечения дополнительных инвестиций в отрасль определяет необходимость повышения ее привлекательности, обеспечения гарантированного получения приемлемой прибыли и окупаемости в длительной перспективе, что обуславливает актуальность стратегического планирования развития жилищно-коммунального хозяйства.

В силу природно-климатических и географических факторов наиболее сложными условиями деятельности ЖКХ характеризуются северные, сибирские и дальневосточные регионы России. Суровый климат изначально определяет повышенные требования к отоплению производственных и жилых помещений, что обуславливает более высокие бюджетные расходы на функционирование ЖКХ. Так, например, расходы консолидированного бюджета Забайкальского края на жилищно-коммунальное хозяйство составили в 2012 г. 2885,7 млн руб. или 6,48 % бюджета региона [2].

Кроме того, в этих регионах, как правило, высокий и даже критический уровень износа основных фондов. К примеру, уровень износа коммунальной инфраструктуры в Забайкальском крае составляет в среднем 65–70%. Технологическая отсталость и неоснащенность предприятий ЖКХ региона являются основными факторами,

оказывающими негативное влияние на деятельность жилищно-коммунального хозяйства, качество предоставления коммунальных услуг. Продолжает нарастать износ сетей: если в 2000г. нуждались в замене – 328,8 км, или 18,1% тепловых и паровых сетей, то в 2012 г. – уже 637,9 км (31,1% общего протяжения), из них 569,9 км сетей были отнесены к категории «ветхие»[7].

Наиболее сложная ситуация сложилась в г. Чите, в котором на обслуживании ОАО «ТГК-14» находится 80,8 км магистральных тепловых сетей и 333 км внутри квартальных тепловых сетей (ВКТС). При этом нормативный срок эксплуатации 25 лет выработали 61,4 км магистральных тепловых сетей (76%) и 201 км внутриквартальных тепловых сетей (60,5%), чем и обусловлен существенный рост аварийности в тепловых сетях.

В целом для технического состояния объектов коммунальной инфраструктуры Забайкальского края характерны высокий уровень износа основных производственных фондов; высокие потери энергоресурсов вследствие эксплуатации устаревшего технологического оборудования; высокая себестоимость производства коммунальных ресурсов из-за сверхнормативного потребления, наличия нерационально функционирующих затратных технологий и низкого коэффициента использования установленной мощности.

Повышение эффективности деятельности предприятий ЖКХ в сложившихся условиях невозможно без деятельного участия государства, заключающегося, с одной стороны, в финансировании отрасли в силу ее высокой значимости для экономики и социальной сферы, а во-вторых, в установлении четких и прозрачных правил «игры» на рынке услуг ЖКХ. В жилищно-коммунальном хозяйстве можно выделить 3 типа субъектов управления развитием в зависимости от уровня: федеральный, региональный и муниципальный (см. табл. 1).

Таблица 1

Субъекты управления развитием ЖКХ в Забайкальском крае

№	Уровни управления	Наименование ведомства, органа власти	Полномочия, функции
1	Федеральный	Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации – <i>Департамент ЖКХ, энергосбережения и повышения энергетической эффективности</i>	нормативно-правовое регулирование в сфере ЖКХ, теплоснабжения, в сфере обеспечения энергетической эффективности жилищного фонда, зданий, сооружений
		Министерство энергетики Российской Федерации	нормативно-правовое регулирование в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности
		Федеральная служба по тарифам	государственное регулирование цен (тарифов) в электроэнергетике

2	Региональный	Министерство территориального развития Забайкальского края– <i>Управление ЖКХ</i>	управление в сфере жилищных отношений и содействия реформированию ЖКХ
		Региональная служба и ценообразованию по тарифам Забайкальского края	государственное регулирование тарифов на электрическую и тепловую энергию, водоснабжение и водоотведение, на услуги организаций коммунального комплекса
3	Муниципальный	Комитет ЖКХ администрации городского округа «Город Чита»	регулирование функционирования муниципального жилищного фонда, объектов, сооружений и сетей коммунальной инженерной инфраструктуры

В силу четко выраженной территориальной специфики на федеральном уровне управление развитием ЖКХ сосредоточено в основном на решении вопросов формирования нормативной законодательной базы, финансирования крупных инвестиционных проектов, государственного регулирования тарифов, методического обеспечения деятельности отрасли, повышения эффективности деятельности предприятий, ресурсосбережения, в т.ч. энергосбережения и т.д. Основным документом, определявшим перспективы развития отрасли, являлась Концепция федеральной целевой программы «Комплексная программа модернизации и реформирования жилищно-коммунального хозяйства на 2010–2020 годы», утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2010 года № 102-р. В ней были представлены целевые индикаторы и показатели, а также предельные (прогнозные) объемы финансирования по основным направлениям и источникам. Сама программа так и не была разработана. Более того, распоряжением Правительства РФ от 21 августа 2012 года № 1491-р указанное выше распоряжение, утвердившее Концепцию, признано утратившим силу.

Ключевым уровнем стратегического планирования развитием ЖКХ является региональный. На уровне субъекта Российской Федерации принимаются конкретные решения, разрабатываются программы и инвестиционные проекты. В силу комплексности задач, стоящих перед предприятиями ЖКХ региона, при стратегическом планировании развития отрасли они должны рассматриваться в увязке с муниципальным уровнем, с функциональными программами (проектами), а также с деятельностью смежных отраслей, например, строительством.

Рассмотрим действующую систему стратегического планирования развития ЖКХ региона на примере программных документов, связанных с жилищно-коммунальным хозяйством и энергосбережением в Забайкальском крае и г. Чите:

1. Подпрограмма «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры» государственной программы «Государственное регулирование территориального развития Забайкальского края» (2014–2020 годы) направлена на снижение уровня износа объектов

коммунальной инфраструктуры с 54 % в 2014 году до 51 % в 2020 году. Следует отметить, что в приложении при описании перечня основных показателей по подпрограмме отсутствуют целевые показатели соответствующие поставленным задачам.

II. Краевая долгосрочная целевая программа «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности в Забайкальском крае (2014–2020 годы)» направлена на создание условий для повышения эффективности использования энергетических ресурсов в Забайкальском крае. Программой предусматривается снижение энергоемкости валового регионального продукта; снижение отношения расходов на приобретение энергетических ресурсов к объему ВРП до 21,1 %; обеспечение охвата потребления энергетических ресурсов приборами учета в части потребления: электрической энергии – на уровне 100%; тепловой энергии – увеличение до 82%; холодной и горячей воды – до 100%. К недостаткам программы следует отнести отсутствие значений целевых показателей, указанных в постановлении Правительства №1225 от 31 декабря 2009 г. «О требованиях к региональным и муниципальным программам в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности» [3].

III. Программа комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры городского округа «Город Чита» на 2011–2015 гг. направлена на снижение себестоимости коммунальных услуг за счет уменьшения затрат на их производство и внедрения ресурсосберегающих технологий [4]. Целевые показатели программы:

- увеличение мощности системы водоснабжения на 49 тыс. м³/сут.
- увеличение мощности системы водоотведения на 49,5 тыс. м³/сут.
- строительство 27 км новых теплосетей и реконструкция узких участков теплосети в целях выдачи резервной мощности ТЭЦ и увеличения присоединенной мощности системы теплоснабжения на 120 Гкал/час.
- увеличение надежности электроснабжения на 92 %;
- обеспечение электрической мощностью Сибирского водозабора.

При описании целевых показателей в программе в их перечень включаются задачи и планируемые действия, что говорит о некорректности документа. Многие прогнозные показатели, чрезмерно оптимистичны. Например, по Читинской ТЭЦ-1 предполагается снижение количества порывов в ровно 2 раза – с 420 в 2011 г. до 210 в 2015 г., а количества повреждений – с 26567 до 13283. Кроме того, по показателям эффективности производства и транспортировки ресурсов в 2015 г. по всем котельным г. Читы задано единое значение процента потери в сетях –8 %.

IV. «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности в городском округе «Город Чита» на 2011–2020 годы» преследует следующую цель –повышение

эффективности использования энергоресурсов и поэтапное снижение объемов потребления энергоресурсов в городском округе «Город Чита» [5]. Успешная реализация Программы позволит обеспечить оснащенность коммерческим учетом тепла жилищного фонда до 100%; создать необходимые условия для поэтапного снижения удельного потребления тепловой энергии в жилищном секторе с 0,627 Гкал до 0,602 Гкал, в бюджетном секторе – с 0,318 до 0,279 Гкал; сократить потребление холодной воды на 9% за счет уменьшения непроизводительных потерь, повышением качества предоставляемых услуг; обеспечить 100% учет потребления энергоресурсов и воды в бюджетном секторе.

В целом проведенный анализ позволил сделать об отсутствии комплексного подхода к формированию целевых программ. Во-первых, в региональных программах, по сути, игнорируется программно-целевой подход, заключающийся в четком и конкретном выражении цели. Отсутствие значений целевых показателей приводит к размытости и нечеткости поставленных в программах задач. Во-вторых, в документах стратегического планирования развития ЖКХ не отражен процесс мониторинга их реализации, включая порядок ознакомления с результатами выполнения программ. Последнее очень важно для населения в силу высокой социальной значимости жилищно-коммунального хозяйства. В-третьих, региональные и муниципальные программы не согласованы по времени, что значительно затрудняет процесс стратегического планирования развития отрасли.

На наш взгляд, одной из причин, препятствующих реализации организационных мероприятий в ЖКХ, и в частности в теплоэнергетике, являлась недостаточная и устаревшая нормативная правовая база по стратегическому планированию. На смену Федеральному закону от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» принят Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Новый закон устанавливает правовые основы стратегического планирования в стране, координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования, также регулирует отношения, возникающие между участниками стратегического планирования в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития страны, субъектов и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического

планирования[1].

В рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования на федеральном уровне будут разрабатываться:

- стратегия социально-экономического развития Российской Федерации;
- долгосрочные и среднесрочные прогнозы социально-экономического развития;
- отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации;
- государственные программы Российской Федерации.

На наш взгляд, из указанных выше документов наибольшее значение для развития ЖКХ региона будут иметь государственные программы, включающие в себя подпрограммы, содержащие, в том числе ведомственные целевые программы и отдельные мероприятия органов государственной власти.

В силу своей жесткой привязанности к конкретной территории основной объем работы по разработке документов стратегического планирования развития ЖКХ будет выполняться на региональном и муниципальном уровнях. К таким документам новый закон относит:

- *Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации*, в котором отражаются основные показатели развития по отдельным видам экономической деятельности, показатели развития транспортной и энергетической инфраструктур на долгосрочный период с учетом проведения мероприятий, предусмотренных государственными программами субъекта Российской Федерации.
- *Государственные программы субъекта Российской Федерации* разрабатываются в соответствии с приоритетами социально-экономического развития, определенными стратегией социально-экономического развития субъекта с учетом отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации и стратегий социально-экономического развития макрорегионов.
- *Муниципальная программа* – документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования;

В соответствии федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» формирование документов стратегического планирования состоит из 3 этапов (см. рис. 1).



Рис.1. Этапы формирования документов стратегического планирования

Поскольку основные вопросы планирования решаются на линии взаимоотношений между субъектами страны и Правительством, необходимо рассмотреть применяемые и возможные алгоритмы взаимосвязи между уровнями управления.

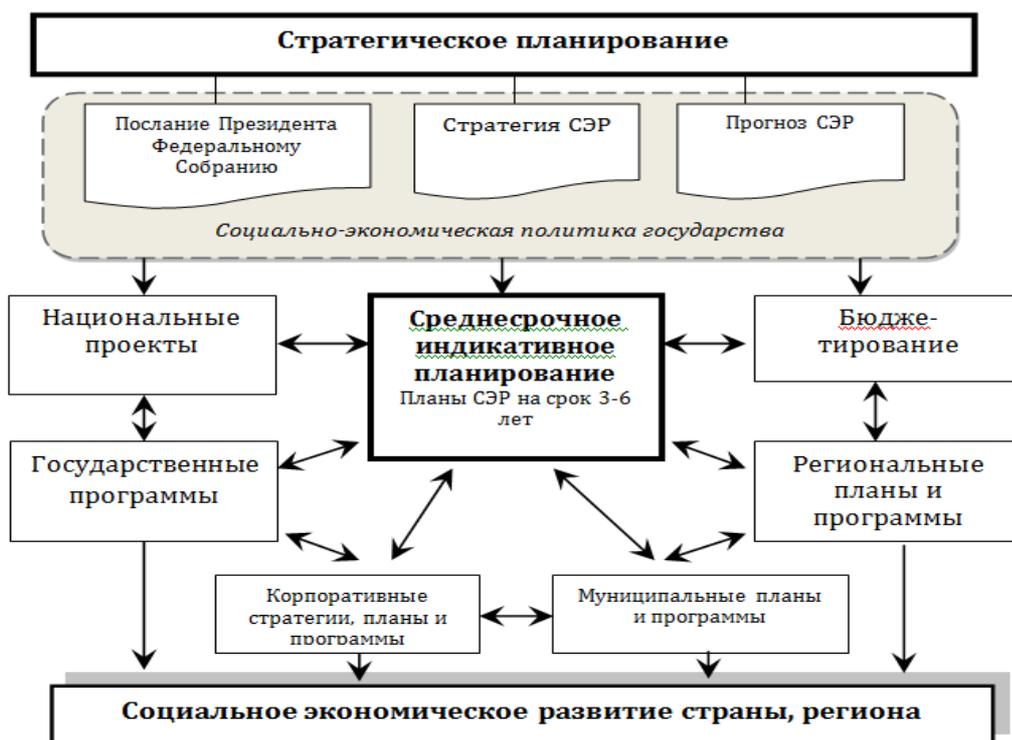


Рис.2. Взаимосвязи в процессе планирования социально-экономического развития страны

Непосредственное воплощение стратегий на государственном уровне и планов в развитии страны происходит через действие корпораций (предприятий), через государственные программы, а также через региональные планы и программы. Причем как предприятия, так и региональные структуры могут являться активными участниками формирования документов стратегического планирования страны. Следует отметить, что разработка программ не может вестись отдельно от процессов бюджетирования.

Проведенный нами анализ программ развития и модернизации ЖКХ показывает наличие в них многих недоработок, целевые ориентиры требуют уточнения и не всегда соответствуют реальной действительности. Развитие жилищно-коммунального хозяйства неприемлемо без тщательной проработки документов стратегического планирования. При разработке документов стратегического планирования развития ЖКХ в рамках страны и региона в соответствии с вышеприведенным законом, следует учитывать большое разнообразие региональных особенностей, связанных с административными, нормативно-правовыми, климатическими, технологическими отличиями и размерами территорий муниципальных образований, а также необходимостью наличия высокой заинтересованности соответствующих структур на каждом уровне управления для эффективной реализации будущих программ развития.

Список литературы

1. Жилищное хозяйство России. 2013: Стат. сб./ Росстат. – Ж72 М., 2013. – 286 с. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_62/Main.html (дата обращения: 04.08.2014).
2. Закон Забайкальского края № 611-ЗЗК от 23 декабря 2011 года «О бюджете Забайкальского края на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов». URL: <http://docs.cntd.ru/document/922224968> (дата обращения: 15.10.2014).
3. О внесении изменений в Программу комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры городского округа «Город Чита» на 2011–2015 гг., утвержденную решением Думы городского округа «Город Чита» от 18.11.2010 г. № 186 [Электронный ресурс] // URL: [admin.chita.ru>files...program_2011–2015_gg.doc](http://admin.chita.ru/files...program_2011-2015_gg.doc) (дата обращения: 15.03.2014).
4. Постановление Мэра города Читы от 21 июня 2010 г. № 82 «Об утверждении муниципальной программы «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности в городском округе «Город Чита» на 2011–2020 годы» [Электронный ресурс] // URL: жкх-чита.рф/backend/redactor/file_download.php?file (дата обращения: 25.06.2014).
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2009 г. № 1225 «О требованиях к региональным и муниципальным программам в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности» [Электронный ресурс] // Интернет-портал Рос.газеты. URL: <http://www.rg.ru/2010/04/16/energ-site-dok.html> (дата обращения: 05.08.2013).
6. Состояние жилищно-коммунального хозяйства Забайкальского края, аналит. зап./ Забайкалкрайстат. – Чита, 2013. – 38 с.
7. Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Российская газета. 2014. – 3

июля №6418.

Рецензенты:

Потапов Л.В., д.э.н., профессор, ведущий научный сотрудник ФГБУН «Бурятский научный центр Сибирского отделения Российской академии наук», г.Улан-Удэ;

Малышев Е.А., д.э.н., доцент, профессор кафедры экономики и бухгалтерского учета ФГБОУ ВПО «Забайкальский государственный университет», г.Чита.