

Ассамблеи нами готовится ее регламент, устанавливающий порядок взаимодействия, подготовки мероприятий и реализации проектов.

Можно с уверенностью отметить: МАГ как новое институциональное образование международного сотрудничества оправдал надежды ее создателей и динамично развивается в интересах городов.

*Получено 18.06.2004*

УДК 711.8

**А.М.БЕЛЯНСКИЙ**

*Государственный комитет Украины по вопросам жилищно-коммунального хозяйства,  
г.Киев*

### **ПРИОРИТЕТЫ И СТРАТЕГИИ В МОДЕЛИ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО СЕКТОРА**

Приводится иерархическая схема реализации программы реформирования ЖКХ. Рассматриваются особенности реформирования предприятий жилищно-коммунального сектора и инвестирования в коммунальную отрасль.

«Общегосударственная программа реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства на 2003-2010 гг.» содержит концептуальные положения относительно целей, задач и основных направлений структурных изменений в отрасли. Это включает в себя усовершенствование форм собственности и управления имуществом, схем организации и финансирования производства, выполнения модернизации фондов. Очевидно, что целью разработки программы является не столько форма – документ, сколько процесс – непосредственные изменения в котором и являются сутью реформы. Что же должно быть сделано для того, чтобы принятие программы как документа перешло в завершённый процесс реформирования? Для ответа на этот вопрос следует проанализировать программу как систему управления.

Первый принцип системности программы – ее иерархичность. Многоуровневая система реализации программы на общегосударственном уровне предусматривает разработку и внедрение соответствующих областных программ, которые должны детализировать сжатые положения общегосударственной программы, обозначить особенности выполнения организационных и технических операций в условиях конкретной области и придать их выполнению административный импульс, в частности в обосновании финансирования из государственного бюджета.

С этой точки зрения областные программы должны разрабатыва-

ться в два этапа. На первом они выступают как концепции, в которых детализированы конкретные действия второго этапа – разработки программы как модели управления. Для этого между первым и вторым этапом инициируется разработка программ для уровней низших, нежели непосредственно область. Таким образом, областные программы на второй стадии планирования и реализации, непосредственных мер в разрезе территорий должны опираться на программы, разработанные в районах и городах, которые охватывают конкретные стратегии реформирования и развития предприятий по сферам деятельности (рис.1).

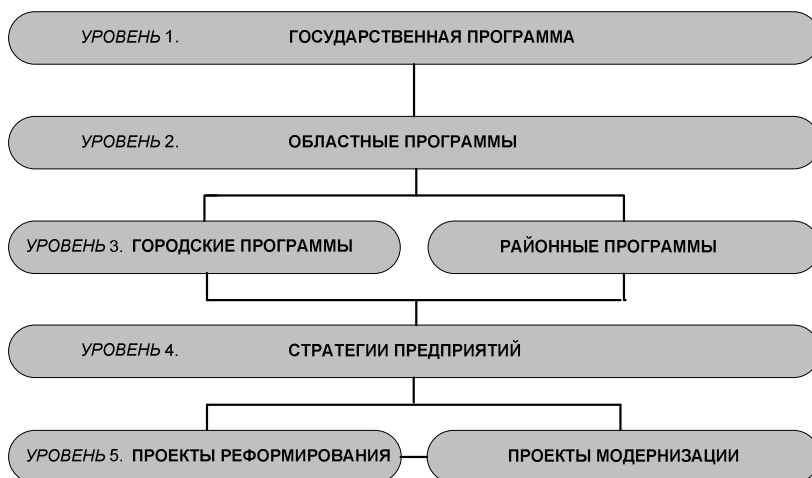


Рис.1 – Иерархическая схема реализации программы

Отсюда видно, что основным в процессе реформирования является тот уровень, на котором осуществляется смена форм собственности и схем финансирования предприятий (3-й уровень, реже 2-й), а основным в процессе технического обновления является непосредственно предприятие (4-й уровень).

Если иерархическая схема общегосударственной программы с точки зрения программно-целевого либо проектного управления достаточно проста для понимания в контексте различных целей и внутреннего содержания программ разных уровней, то в процессе поиска горизонтальных взаимосогласованных решений в рамках программ одного уровня появляются серьезные методологические трудности. По этой причине горизонтальная структуризация программы может рассматриваться как второй принцип ее системности.

В рамках горизонтальной структуризации следует в особенности сосредоточиться на:

- 1) разработке и согласовании стратегий предприятий различных сфер деятельности (4-й уровень) в процессе разработки территориальных городских и районных программ;
- 2) разработке различных проектов модернизации и согласовании их как между собой, так и с сопутствующими проектами реформирования (5-й уровень) в процессе разработки стратегий предприятий.

Это касается определения состава мер, приоритетов, порядка выполнения, оптимизации объемов и источников финансирования.

Состав мер следует из ситуации имеющей место в конкретном районе, городе либо на конкретном предприятии отрасли. Как правило, эта ситуация характеризуется плачевным техническим состоянием коммунальной инфраструктуры, вызванной хроническим недофинансированием обновления фондов, что приводит к материальным убыткам и постоянному росту себестоимости услуг. При этом существует, и должна быть определена критическая масса инвестиций на выполнение первоочередных проектов, которые способны изменить тенденцию подорожания услуг, снизить текущие расходы и при этом обеспечить окупаемость проекта для инвесторов. Если продолжать практику инвестирования недостаточных объемов средств, то эти средства будут завязаны в текущей системе и послужат лишь некоторому смягчению тенденции удорожания себестоимости услуг.

Очевидным является существование тесной причинно-следственной связи между мерами по реформированию форм собственности и систем управления, с одной стороны, и возможностью привлечения необходимых средств из различных источников достаточных для достижения критической массы финансирования. Так, коммунальные предприятия для своего технического переоснащения могут рассчитывать лишь на свои собственные средства и помощь местных бюджетов, кредиты под соответствующий имущественный залог и на средства из бюджетов высших уровней. Все эти источники финансирования имеют одну общую негативную черту – они должны быть накоплены предприятиями через тарифы, либо общинами через налоги. Если же коммунальное предприятие превратится в акционерное общество, где часть акций будет принадлежать общине, а часть – индивидуальным собственникам, то для него откроются и другие виды финансирования, свойственные корпоративным структурам. Это также касается такой формы деятельности, как концессия. В упомянутых случаях внешние средства инвестируются в развитие предприятия и возвращаются инвестору и собственникам, в конечном итоге общине – потребителям

услуг. Таким образом, чем больше потребность во внешнем финансировании для выполнения эффективных проектов модернизации в сравнении с внутренними возможностями предприятий и бюджетов, тем большей должна быть степень высвобождения предприятия из-под государственного контроля.

Стоит отметить еще одну интересную особенность инвестирования в коммунальную отрасль – чем хуже техническое состояние фондов и организация производства, тем больше эффект и быстрее окупаемость, так как в таких случаях существуют большой неиспользованный потенциал, который реализуется при выполнении технического переоснащения и рационализации управления.

Существуют особенности реформирования предприятий различных сфер ЖКХ, определенные действующей нормативно-правовой базой. Например, для водопроводно-канализационного хозяйства характерно сбережение относительно крупных предприятий, которые для привлечения инвестиций подлежат аренде, концессии и акционированию (с учетом особенностей приватизации отрасли). Очевидно, что такие предприятия потребуют крупных прямых или финансовых инвестиций.

Предприятия централизованного теплоснабжения могут реформироваться как водоканалы, но в отличие от них могут быть разбиты по микрорайонам, технологическим процессам (производство, транспортировка, сбыт тепловой энергии), переориентироваться на организацию индивидуального либо подомного отопления и горячего водоснабжения. Естественно, что потребность в финансировании для таких предприятий меньше, и может быть привлечена со стороны среднего или даже малого бизнеса.

Приватизация предприятий по сбору и утилизации отходов, благоустройству и им подобных характеризуется достаточной простотой процессов.

Наиболее сложная ситуация с жилищным хозяйством описана ниже. Однако прежде чем перейти к этой теме, следует напомнить о разнице между реформой собственности и управления жилищным фондом; и реформой собственности и управления предприятиями по эксплуатации жилья.

Анализируя в городских и районных программах общее состояние коммунальной инфраструктуры и общую потребность в финансировании для снижения стоимости услуг, следуют сопоставить ее с инвестиционными возможностями бюджетов общин, и возможностями сбора средств через тарифы для текущей эксплуатации. Как правило, это сопоставление покажет, что неотложные потребности на содержа-

ние социального жилья и жилищного хозяйства сводят на нет возможность одновременной поддержки иных коммунальных сфер, так как каждый третий жилой дом требует капитального или текущего ремонта, в аварийных и ветхих домах проживает 202,4 тыс. жильцов, свыше 10 тыс. лифтов отработали более 25 лет и требуют замены или модернизации. Из этого однозначно следует необходимость реформирования других, кроме жилищной, сфер по той либо иной модели.

Далее, если рассмотреть различные последовательности мер технического характера, то можно заметить, что они будут иметь различные ресурсно-стоимостные и временные характеристики (рис.2). Это связано с различной стоимостью (–) и финансовой эффективностью (+) проектов, а также различными сроками окупаемости. Очевидно, что при ограниченности финансовых ресурсов следует стремиться к наискорейшей реализации высокоэффективных проектов и реинвестированию средств в следующие проекты.

Рис.2 – Временные и стоимостные характеристики результирующего проекта (3) при различных последовательностях проектов (1) и (2)

Итак, для структурного решения указанных проблем в региональных программах реформирования и развития в первую очередь следует разработать общую логическую схему реформирования отрасли на территории с описанием причинно-следственных связей между мерами, исполняемыми на разных уровнях и определением их логичной последовательности и приоритетности. Для построения этой схемы можно использовать модель, приведенную на рис.3.

Рис.3 – Модель реформирования жилищно-коммунальных предприятий и услуг

При построении этой модели использовался принцип системности – определения ключевой ветви, которой, как уже упоминалось, является реформирование жилищного хозяйства, структуризация спроса на жилищно-коммунальные услуги. Сейчас этот спрос и оплата услуг дифференцированы до уровня семей, в то время как фактическим потребителем и объектом предоставления услуг был и остается дом. Противоречие, возникающее при этом, успешно улаживается на объектах частного жилья, но продолжает создавать проблемы в коммунальных домах. Первопричиной этого является гетерогенность доходов и платежеспособности жильцов, а следовательно, и спроса.

В странах с развитой рыночной экономикой сложилась система естественного разделения жильцов по районам городов и типам домов, адекватных их материальному положению. В нашей стране это явление существует лишь в новостройках, преимущественно элитных, и в меньшей мере – в кондоминиумах, так как жильцам квартира не всегда достается по рыночной цене. Впоследствии, после перепродажи квартиры и расселения семей по принципу соответствия доходов качеству жилья будет сформирован здоровый рыночный спрос на жилищно-коммунальные услуги.

Остановимся на этом процессе подробнее. Необходимые инвестиции в жилищное хозяйство оцениваются в 34 млрд. грн. Эти средства, по действующему законодательству, которое не предусматривает частной собственности на дома, могут быть инвестированы лишь из местного бюджета, либо самими жильцами, в случае создания объединения совладельцев многоквартирного дома (ОСМД). Таким образом, ОСМД должны стать основной формой организации содержания и эксплуатации жилых домов и прилегающих территорий, повышения уровня их благоустройства и условий проживания жильцов. ОСМД обладает следующими экономическими преимуществами: средства на содержание жилья используются более эффективно; повышаются условия проживания, а следовательно, и рыночная стоимость жилья; расширяются финансовые возможности по содержанию жилья (ОСМД может пользоваться услугами страховых компаний и банков для проведения ремонта, реконструкций либо строительства хозяйственных помещений на прилегающей территории); объединение может получать и использовать дополнительные средства от сдачи в аренду свободных площадей домов, цокольных и мансардных этажей, прилегающих территорий, от размещения рекламы на внешних стенах и так далее. Все это говорит о необходимости технико-экономического обоснования для создания ОСМД для каждого конкретного дома.

Далее, размежевание собственности на дома дает возможность

двух уровней конкурентных отношений: в сфере управления недвижимостью – между управляющими компаниями на получение заказа собственников на управление жилищным фондом, и за получение организациями-подрядчиками заказа от управляющей компанией на обслуживание жилья, хотя не следует забывать, что само ОСМД может перенимать функции управляющей компании и даже компании-подрядчика.

Итак, реформирование предприятий по эксплуатации жилья должно быть нацелено на формирование предложения предоставления жилищно-коммунальных услуг потребителям и спроса на услуги предприятий-производителей коммунальных услуг, а реформирование предприятий-производителей – на удешевление услуг в результате повышения эффективности производства и обновления технического состояния производства путем инвестирования в модернизацию.

*Получено 18.06.2004*

УДК 332.126 : 330.322

В.Н.БАБАЕВ, профессор

*Харьковский городской исполнительный комитет*

В.Т.СЕМЕНОВ, профессор, В.И.ТОРКАТЮК, д-р техн. наук, Н.П.ПАН

*Харьковская национальная академия городского хозяйства*

С.В.БУТНИК, канд. техн. наук

*Харьковский государственный технический университет строительства и архитектуры*

## **РАЗРАБОТКА И РЕАЛИЗАЦИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНА УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ГОРОДА НА ОСНОВЕ СБАЛАНСИРОВАННОЙ СИСТЕМЫ ПОКАЗАТЕЛЕЙ**

В последние годы среди городов стран СНГ широкое распространение получило применение методов стратегического планирования в управлении муниципальным образованием. Процедура разработки стратегического плана является, по сути, механизмом согласования интересов и общего видения представителями ключевых сообществ (власть, бизнес, некоммерческий сектор и т.д.) путей развития города.

В настоящей работе приведены бизнес-модели разработки и реализации стратегического плана устойчивого развития городов с использованием инновационной технологии стратегического управления – системы сбалансированных показателей. В работе рассматривается проблема обеспечения социально-экономического партнерства между органами местного самоуправления, бизнесом, высшими учебными заведениями и предприятиями при разработке стратегического плана устойчивого развития города.

Актуальность данной работы обусловлена тем, что стратегическое планирование в структурах местного управления связано с процессами децентрализации государственного управления, повышением автономности в принятии решений на региональном и местном уров-