

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт финансов, экономики и управления
(наименование института полностью)

Департамент бакалавриата (экономических и управленческих программ)
(наименование департамента)

38.03.02 «Менеджмент»
(код и наименование направления подготовки, специальности)

«Государственное и муниципальное управление»
(направленность (профиль)/специализация)

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему «Региональные аспекты развития жилищно-коммунального хозяйства
(на примере Калининградской области)»

Студент

Е.В. Зуева

(И.О. Фамилия)

_____ (личная подпись)

Руководитель

А.А. Мусаткина

(И.О. Фамилия)

_____ (личная подпись)

Допустить к защите

Руководитель департамента, канд. экон. наук, С.Е. Васильева

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

_____ (личная подпись)

«__» _____ 20__ г.

Тольятти 2019



Росдистант

ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

Аннотация

Бакалаврскую работу выполнил: Зуева Елена Викторовна, студентка 5 курса, профиль «Государственное и муниципальное управление».

Тема работы: «Региональные аспекты развития жилищно-коммунального хозяйства (на примере Калининградской области)».

Научный руководитель: к.ю.н., доцент, доцент департамента бакалавриата (экономических и управленческих наук; Мусаткина Александра Анатольевна.

Цель исследования - разработка мероприятий по совершенствованию системы управления предприятия машиностроения.

Объект исследования – Калининградская область.

Предмет исследования – ЖКХ Калининградской области.

Методы исследования – анализ и синтез, метод оценки эффективности муниципального управления, анализ эффективности управления ЖКХ, бюджетный анализ, статистический анализ и др.

Краткие выводы по бакалаврской работе: главная задача реформирования ЖКХ – высокое качество услуг, надежность систем, доступность платежей, а также наличие открытого диалога между всеми участниками сектора ЖКХ.

Практическая значимость работы заключается в том, что в виде выводов и предложений, сформированных по результатам проведенного анализа эффективности системы управления ЖКХ Калининградской области, разработан проект по совершенствованию системы управления жилищно-коммунальным хозяйством Калининградской области.

Структура и объем работы. Работа состоит из введения, 3-х разделов, заключения, списка литературы из 37 источников и 2 приложений. Общий объем работы, без приложений, 65 страниц машинописного текста, в том числе таблиц – 1, рисунков – 2.

Содержание

Введение.....	4
1. Теоретические основы управления жилищно-коммунальной сферой в Российской Федерации.....	7
1.1 Понятие и характеристика жилищно-коммунальной сферы в РФ	7
1.2 Государственное и муниципальное регулирование жилищно-коммунальной сферы.....	11
1.3. Основные этапы реформирования жилищно-коммунального хозяйства	18
2. Организация управления жилищно-коммунальным хозяйством на территории Калининградской области	26
2.1 Анализ деятельности региональных властей по основным направлениям сферы жилищно-коммунального хозяйства Калининградской области.....	26
2.2 Главные проблемы Калининградской области в управлении сферой жилищно-коммунального хозяйства.....	35
3. Перспективы развития жилищно-коммунального хозяйства Калининградской области	46
3.1. Предложения по реформированию жилищно-коммунального хозяйства Калининградской области	46
3.2. Оценка эффективности предложений.....	50
Заключение	58
Список используемой литературы	61
Приложения	67

Введение

Необходимость проведения исследования региональных аспектов развития жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) обоснована актуальностью данной темы в связи с проводимой в России реформой ЖКХ которая является социально значимой проблемой для населения всей страны и одним из самых важных направлений экономики государства. Состояние жилищно-коммунального хозяйства оказывает непосредственное влияние на благополучие любого региона. Можно констатировать тот факт, что имеющиеся глубокие проблемы ЖКХ тормозят экономическое развитие страны и усиливают социальную напряженность в обществе.

Особую актуальность проблемы реформирования ЖКХ получают на региональном уровне. Это обосновано тем, что бюджетные возможности большинства регионов в РФ ограничены при решении задач социально-экономического развития, включая систему жилищно-коммунального хозяйства. Таким образом, происходит углубление негативных последствий, связанных:

- с ростом уровня износа оборудования, как следствие, увеличение потерь коммунального ресурсов, в том числе из-за непроизводительного использования,
- с отсутствием стимулов для минимизации издержек,
- со значительным ростом тарифов на ЖКХ.

В связи с этим одна из наиболее актуальных проблем реформирования экономики на региональном уровне состоит в существенном изменении системы управления развитием муниципального жилищно-коммунального хозяйства, обеспечивающего жизнедеятельность населения.

В теоретико-методологическую основу поставленной проблемы легли результаты исследований отечественных ученых и специалистов в области теории и практики управления ЖКХ, таких как: С.Е. Кован, В.С. Чекалин, В.В. Букреев, В.Н. Алферов, В.Ф. Мартынов, А.Н. Ряховская, В.Е. Ходаков,

А.В. Пикулькин, А.В. Трощанович, А.Р. Иванов, В.И. Римшин, В.А. Комков, С.В. Николюкин, Т.В. Ускова и многие другие.

В целом, в сфере изучения необходимости и содержания жилищно-коммунальной сферы муниципального образования можно обоснованно констатировать высокий уровень теоретической разработанности.

Вместе с тем, большинство отечественных авторов отмечают целый ряд проблем, требующих эффективного реформирования системы управления жилищно-коммунальным комплексом.

Актуальность темы и уровень ее разработанности определили цель, задачи, объект и предмет исследования, проведенного в выпускной квалификационной работе.

Объектом исследования является Калининградская область.

Предмет исследования – жилищно-коммунальная сфера Калининградской области.

Рассмотрение всего комплекса проблем ЖКХ, а также обоснование путей их решения является основной целью выпускной квалификационной работы, в которой рассматриваются как методологические, так и практические вопросы развития ЖКХ, на примере Калининградской области.

Задачи, решаемые в выпускной квалификационной работе:

- изучить методические основы управления жилищно-коммунальным хозяйством;
- рассмотреть правовые и юридические основы жилищно-коммунального хозяйства;
- произвести анализ системы управления ЖКХ органов местного самоуправления Калининградской области;
- определить основные направления развития жилищно-коммунального хозяйства Калининградской области.

В процессе исследования применялись, как общенаучные методы анализа и синтеза, так и методы оценки эффективности муниципального

управления, анализа эффективности управления жилищно-коммунальным хозяйством, бюджетного анализа, статистического анализа и др.

Информационной базой проведенного исследования выступают: законодательные акты РФ, официальные публикации федеральных и региональных органов Росстата, программы комплексного развития жилищно-коммунального хозяйства Калининградской области, нормативно-правовые акты, а также аналитические и статистические материалы Правительства Калининградской области и др.

Практическая значимость исследования, проведенного в выпускной квалификационной работе, состоит в выводах и предложениях, сформированных по результатам проведенного анализа эффективности системы управления жилищно-коммунальным хозяйством Калининградской области. По результатам проведенного исследования разработан проект по совершенствованию системы управления жилищно-коммунальным хозяйством Калининградской области.

Выпускная квалификационная работа на тему: «Региональные аспекты развития жилищно-коммунального хозяйства (на примере Калининградской области)» состоит из введения, трех глав, семи параграфов, заключения, списка используемой литературы и приложений.

1. Теоретические основы управления жилищно-коммунальной сферой в Российской Федерации

1.1 Понятие и характеристика жилищно-коммунальной сферы в РФ

В соответствии со статьей 7 Конституции Российской Федерации Россия признается социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека [1]. Права и свободы человека, провозглашенные Конституцией РФ, признаются высшей ценностью.

Таким образом, признание, соблюдение и защита прав и свобод человека, в том числе прав граждан иметь жилище и пользоваться им, являются обязанностью государства.

Составной частью в понятии достойный жизненный уровень человека входит жилье надлежащего качества, которое в свою очередь состоит в более широкой отрасли - жилищно-коммунальное хозяйство.

«Жилищно-коммунальное хозяйство представляет собой вид экономической деятельности, направленной на обеспечение жизнедеятельности населения, создание комфортных условий проживания граждан в своих жилищах и на благоустроенных территориях; жилищно-коммунальные хозяйства включают в себя виды деятельности, услуги, работы, поименованные в квалификационных характеристиках видов деятельности в Приказе Минстроя России от 27.04.2016 № 286/пр «Об утверждении собирательных классификационных группировок отрасли ЖКХ» и иных нормативных правовых актах, регулирующих деятельность в сфере ЖКХ» [10]. Данное определение жилищно-коммунального хозяйства содержит пункт 1.3 Отраслевого тарифного соглашения в жилищно-коммунальном хозяйстве Российской Федерации на 2017 - 2019 годы, утвержденного Общероссийским отраслевым объединением работодателей

сферы жизнеобеспечения, Общероссийским профсоюзом работников жизнеобеспечения.

Исходя из вышеуказанного определения, жилищно-коммунальное хозяйство помимо прочего включает в себя:

- жилищную сферу,
- коммунально-энергетическую,
- водопроводно-канализационную.

Регулирование системы жилищно-коммунального хозяйства производится большим количеством нормативных документов: Конституция РФ, федеральные законы, постановления Правительства РФ, рекомендации федеральных ведомств, акты региональных органов власти и ведомств субъектов РФ, решения органов местного самоуправления и прочими. Жилищный кодекс Российской Федерации, который был принят в 2004 году, является основным законом в жилищной сфере.

Пунктом 1 статьи 1 «Основные начала жилищного законодательства» Жилищного кодекса Российской Федерации, утвержденного Федеральным законом от 29.12.2004 года № 188-ФЗ, указано, что жилищное законодательство основывается на необходимости обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для осуществления гражданами права на жилище, его безопасности, на неприкосновенности и недопустимости произвольного лишения жилища, на необходимости беспрепятственного осуществления вытекающих из отношений, регулируемых жилищным законодательством, прав (далее - жилищные права), а также на признании равенства участников регулируемых жилищным законодательством отношений (далее - жилищные отношения) по владению, пользованию и распоряжению жилыми помещениями, если иное не вытекает из настоящего Кодекса, другого федерального закона или существа соответствующих отношений, на необходимости обеспечения восстановления нарушенных жилищных прав, их судебной защиты,

обеспечения сохранности жилищного фонда и использования жилых помещений по назначению [2].

Таким образом, управление отраслью жилищно-коммунального хозяйства выполняет задачи по удовлетворению жилищно-коммунальных нужд граждан и обеспечивает бесперебойное функционирование жилищного хозяйства, в том числе: водоснабжения, водоотведения, теплоснабжения, газоснабжения, электроснабжения и другое.

По состоянию на текущий момент жилищно-коммунальное хозяйство Российской Федерации является дотационной отраслью и находится в состоянии кризиса, которое можно охарактеризовать неудовлетворительным финансовым положением, низкой энергоэффективностью (большими потерями ресурсов), отсутствием стимулов к снижению экономических издержек при производстве коммунальных услуг, низкой конкуренцией и высоким износом основных фондов.

Можно выделить следующие особенности жилищно-коммунального хозяйства:

- большое число подотраслей, которые отличаются уровнем монополизации производства, адаптивной способностью к участию в развитии рыночных отношений, трудоемкостью производства услуг, фондоемкостью;
- совпадение места потребления и производства услуг отрасли;
- воздействие на развитие других сфер региональной экономики.

Из указанных особенностей следует необходимость управления жилищно-коммунальным комплексом в рамках региона и, как следствие, муниципальных образований с использованием в решении проблем системного подхода.

К особенностям жилищно-коммунального хозяйства в России можно добавить слабую проработанность структуры управления и отсутствие четкого разграничения функций в структуре системы ЖКХ, отсутствие независимого контроля относительно проводимого ценообразования,

отсутствием заинтересованности работников жилищно-коммунального хозяйства в результатах производимой деятельности.

В качестве основных причин нереализованности замысла реформы жилищно-коммунального хозяйства выступают:

1) низкий уровень доходов населения, что привело к невозможности повышения тарифов до экономически обоснованного уровня стоимости жилищно-коммунальных услуг;

2) снижение бюджетного финансирования;

3) пренебрежительное отношение к системному управлению жилищно-коммунальным хозяйством.

Сфера жилищно-коммунального хозяйства обладает системными свойствами, такими как:

- свойство связности: существующие подотрасли, действуя совместно, получают больший эффект, чем действуя без взаимосвязи;

- свойство эмерджентности: потенциал всего комплекса может быть как большим, так и равным, либо меньшим суммы потенциалов всех элементов ее составляющих.

Признаками системности жилищно-коммунального комплекса являются:

1) множество подотраслей его составляющих;

2) единство цели всех его составляющих - предоставление услуг жизнеобеспечения потребителям;

3) взаимосвязь между подотраслями;

4) многоуровневая иерархическая структура;

5) существование системы управления и относительная самостоятельность составляющих.

Согласно действующему законодательству жилищно-коммунальное хозяйство, будучи многоотраслевым комплексом, относится к компетенции региональных органов местного самоуправления. Исходя из этого, строится вся система управления жилищно-коммунальным хозяйством.

В настоящее время предприятиям жилищно-коммунального хозяйства приходится эксплуатировать неэффективное оборудование и жилье, которое было построено несколько десятков лет назад по технологиям не отвечающим современным требованиям, в то время когда идеология энергоэффективности и энергосбережения не были приоритетом государства.

Таким образом, учитывая вышеизложенное, напрашивается вывод, что жилищно-коммунальное хозяйство, являясь в своей структуре сложной иерархической системой, требует системный подход в управлении им в рамках муниципальных образований, учитывая ход его развития.

1.2 Государственное и муниципальное регулирование жилищно-коммунальной сферы

Государственное управление в жилищно-коммунальной сфере - это деятельность уполномоченных органов государственной и муниципальной власти по надлежащему использованию объектов жилого фонда и удовлетворению жилищно-коммунальных нужд населения. Законодательство Российской Федерации в области регулирования деятельности жилищно-коммунального хозяйства охватывает практически все сферы этой отрасли при помощи развитой структуры.

Рыночная экономика предполагает свободное ценообразование с учетом законов спроса и предложения. Но государство оставляет за собой право регулирования таких отраслей экономики, в которых свободное ценообразование на реализуемые товары или оказываемые услуги по обоснованным причинам невозможно. Естественная монополия – это состояние товарного рынка, работа которого эффективнее при отсутствии конкуренции в силу особенностей технологии производства. Отнесение к субъектам естественной монополии обусловлено тем, что ни юридическое, ни физическое лицо не свободно в выборе организации, производящей коммунальные ресурсы. Так в случае предоставления услуг отопления: в

населенном пункте тепловые сети прокладываются в соответствии с планом генеральной застройки, договор на поставку тепловой энергии будет заключаться только с той ресурсоснабжающей организацией, с которой у потребителя имеется технологическое присоединение.

В рыночных условиях, с точки зрения регулируемой организации, производимый энергетический ресурс является товаром, который должен продаваться по цене, на которую воздействует только спрос и предложение. Для потребителей, жилищно-коммунальные услуги не являются обычным товаром, эти услуги являются социально необходимыми повседневными потребностями, что и определяет обязательность государственного регулирования уровня тарифных предложений ресурсоснабжающих организаций.

У организаций, действующих в сферах естественных монополий, однозначно возникают монополистические устремления, находящие свое отражение в повышении цен. Государство не должно допускать монополизации цен, поэтому, в частности, тарифы на коммунальные ресурсы (электрическую и тепловую энергию, водоснабжение, водоотведение и другие) подлежат государственному регулированию.

Задача государственного регулирования – учесть как интересы потребителей тепловой энергии, в интересах которых необходимо обеспечить экономическую обоснованность и доступность цены на жизненно необходимые ресурсы, так и интересы организаций, производящих и поставляющих энергетический ресурс, для которых необходимо создать условия для эффективной деятельности. В конечном виде, устанавливаемом уполномоченным органом при регулировании деятельности организаций, экономически обоснованный тариф отражает равновесие спроса и предложения.

Организационные основы государственного регулирования закреплены в законодательных актах, содержащих порядок и сроки установления тарифов. Для примера, ниже представлена блок-схема основных этапов

исполнения государственной функции по установлению цен (тарифов) Службой по государственному регулированию цен и тарифов Калининградской области (далее – Служба) в сфере теплоснабжения [11].

Блок-схема исполнения государственной функции по установлению цен (тарифов) в сфере теплоснабжения:



Применение прозрачной и упорядоченной процедуры ценообразования регулирующим органом и хозяйствующим субъектом позволяет увеличить обоснованность тарифов, создать финансово-экономическую основу решения стоящих перед регулируемой организацией задач по обеспечению потребителей качественными и отвечающими всем требованиям безопасности жилищно-коммунальными услугами.

Алгоритм формирования тарифов, базирующийся на расчете цены производства коммунального ресурса, приведен на рисунке 1.



Рисунок 1 - Алгоритм формирования тарифов

Опыт мирового сообщества показывает, что государственное регулирование жилищно-коммунального хозяйства – неотъемлемый компонент в современной политике данной сферы. В основе государственного регулирования сферы услуг жилищно-коммунального

хозяйства Российской Федерации лежит огромное количество законов, нормативных и подзаконных актов и инструкций.

Законодательную базу отрасли образуют нормы административного, гражданского, жилищного, финансового, градостроительного и других сфер. Качество услуг в жилищно-коммунальной сфере, ремонт и содержание жилья определяются договорами о предоставлении коммунальных услуг и постановлениями Правительства РФ.

Российское юридическо-правовое обеспечение жилищно-коммунальной сферы экономики значительно уступает наработанному мировым сообществом опыту. Существующие институты не соответствуют требованиям по формированию эффективного спроса и не обеспечивают стимулы для предпринимательской деятельности в жилищно-коммунальной отрасли. Главным условием реформы в сфере жилищно-коммунального хозяйства должно являться смена институтов рыночные формы собственности, взамен государственных.

Существующий комплекс законов создает условия для институциональных преобразований в жилищно-коммунальном хозяйстве. Некоторые из них:

- уровни полномочий органов местного самоуправления при обеспечении жителей жилищно-коммунальными услугами определяет Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ;
- обязательное привлечение жителей к управлению жилищной собственностью предусматривает Жилищный кодекс;
- обеспечение гарантий доходности производителей коммунального ресурса предписывают профильные законы о регулировании деятельности в жилищно-коммунальной сфере (Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении», Федеральный закон от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»);

- возможность инвестирования в сферах жилищно-коммунального хозяйства частному бизнесу создает Закон «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 № 115-ФЗ.

Однако до сегодняшнего дня продолжают действовать следующие постановления Правительства РФ:

- от 13.08.2006 № 491 «Об утверждении Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме и правил изменения размера платы за содержание жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность»;

- от 21.01.2006 № 25 «Об утверждении Правил пользования жилыми помещениями»;

- от 06.05.2011 № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» (вместе с «Правилами предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов»);

- от 14.02.2012 № 124 «О правилах, обязательных при заключении договоров снабжения коммунальными ресурсами» (вместе с «Правилами, обязательными при заключении управляющей организацией или товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом договоров с ресурсоснабжающими организациями»).

Указанные постановления во многом дублируют друг друга.

Отсюда вытекает важная проблема в сфере жилищно-коммунального хозяйства - отсутствие четких формулировок правовых норм, которое способствует расширительному толкованию, а также создает возможность для действий коррупционного характера.

Таким образом, институциональным фундаментом изменений производительности и качества жилищно-коммунальных услуг является максимальное уточнение статусов потребителей и производителей жилищно-коммунальных услуг и правил взаимоотношений между ними.

Следует обратить внимание на то, что при решении вопросов местного значения в жилищно-коммунальной сфере, развития инженерной инфраструктуры и повышения качества обеспечения населения жильем и коммунальными услугами органы местного самоуправления в рамках своих полномочий разрабатывают и принимают соответствующие муниципальные программы.

Реализация указанных программ может обеспечиваться не только за счет средств местных бюджетов, но и за счет финансовой помощи из бюджетов других уровней, а также за счет привлеченных инвестиций в жилищно-коммунальную сферу. Так, в настоящее время правовыми актами органов управления субъектом (Калининградской областью) утвержден ряд среднесрочных программ социально экономического развития, включая программы энергосбережения и повышения энергетической эффективности, которые в свою очередь легли в основу программ развития муниципальных образований. В частности, государственная программа Калининградской области «Формирование современной городской среды» учитывает ряд мероприятий проводимых (планируемых к проведению) по всем муниципальным образованиям Калининградской области. Данный приоритетный проект стал источником финансирования муниципальной Программы «Благоустройство и экология городского округа «Город Калининград».

Названные разрабатываемых программ предусматривают реализацию целевых мероприятий на объектах жилищно-коммунального комплекса города, а также меры социальной поддержки отдельных категорий жителей муниципальных образований. Одновременно они служат инструментом планирования расходной части бюджета субъекта и муниципального

образования, повышения качества и эффективности муниципального управления на основе программно-целевых подходов.

Исходя из указанных в настоящем параграфе систем государственного и муниципального регулирования жилищно-коммунальной сферы делаем вывод о централизации управления и необходимости для достижения показателей эффективности управления проведения мероприятий по реализации полномочий органов власти регионального и местного уровней путем взаимодействия всех участников сферы жилищно-коммунального хозяйства с учетом соблюдения баланса интересов всех заинтересованных сторон.

1.3. Основные этапы реформирования жилищно-коммунального хозяйства

Жилищно-коммунальное хозяйство является одной из базовых отраслей российской экономики, обеспечивающая население жизненно важными услугами, а промышленность - необходимой инженерной инфраструктурой. Основные позиции реформирования жилищно-коммунального хозяйства невозможно рассматривать исключительно в разрезе субъекта (только в рамках Калининградской области) поскольку все нормативные и политические аспекты реформирования, проводимые на государственном уровне, опосредовано отражаются на функционировании реформ, проводимых на уровне региона.

По состоянию на текущий момент годовой оборот отрасли жилищно-коммунального хозяйства по данным Минстроя России превышает 4,7 трлн. руб., что составляет более 5,4 % ВВП. При этом потребителями жилищно-коммунальных услуг являются 146,8 млн. человек. По данным Росстата объем жилищного фонда в Российской Федерации составляет 3,6 млрд. м², из них площадь многоквартирных домов составляет 72% [26].

Учитывая существенную долю жилищно-коммунального хозяйства в сфере жизнеобеспечения и осознавая важность развития данной сферы, рассмотрим основные позиции его реформирования.

В начале 1990-х годов сформировался первый этап преобразований в жилищно-коммунальном хозяйстве России, изменилось отношение к собственности - произошла приватизация объектов государственной собственности. Формирование субъектов собственности со стороны потребления происходит в процессе становления рыночных субъектов в производстве жилищно-коммунальных услуг.

На первом этапе сектор услуг по содержанию и ремонту домовладений является центром проведения реформирования управления жилищно-коммунальным хозяйством, разделение функций подрядчика и заказчика эксплуатационных услуг является основным фактором.

При субъектах создаются службы единого заказчика в форме отделов жилищно-коммунального хозяйства, которые стали осуществлять функции по планированию и контролю деятельности эксплуатирующих организаций. Благодаря выделению функции заказчика начат переход к конкурсному отбору подрядчиков при проведении работ по капитальному ремонту и содержанию жилищного фонда. Это начало создавать конкуренцию поставщиков услуг. В жилищно-коммунальное хозяйство стали приходить частные предприятия.

Основные цели и задачи реформирования отрасли были сформулированы в Законе Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» (Закон РФ от 24.12.1992 № 4218-1) и в последующих нормативно-правовых актах Правительства Российской Федерации, включая Концепцию реформирования жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации (Указ Президента РФ от 28.04.1997 № 425), Программу демонополизации и развития конкуренции на рынке жилищно-коммунальных услуг на 1998-1999 годы (Постановление Правительства РФ

от 20.12.1997 № 1613) и др. Основные цели, достижение которых было поставлено в указанных документах:

- повышение эффективности, устойчивости и надежности функционирования систем жизнеобеспечения населения;
- привлечение инвестиций в жилищно-коммунальную отрасль;
- улучшение качества услуг с одновременным снижением затрат;
- адресная социальная защита населения при оплате жилищно-коммунальных услуг.

При достижении указанных целей предполагалось, что к 2000 году жилищно-коммунальное хозяйство выйдет на безубыточный режим функционирования, но сложившаяся социально-экономическая ситуация не позволила довести уровень платежей потребителей коммунальных услуг до стопроцентного покрытия затрат предприятий коммунального комплекса.

В 2009 году начался новый этап реформирования жилищно-коммунального хозяйства, им стал переход на оплату населением 100 % экономически обоснованного тарифа на коммунальные услуги.

Указанные цели нашли свое отражение и в нормативных актах, принятых в последующие периоды (в частности, Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ, принятый взамен ранее указанного Закона Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики»).

Реформы жилищно-коммунального хозяйства в основном зависят от позиции местного самоуправления. В соответствии с действующим законодательством Российской Федерации, определение структуры управления муниципальным хозяйством является прерогативой органов местной власти. Также в рамки полномочий муниципалитетов входит установление тарифов и ставок для оплаты жилищных и коммунальных услуг, решение вопросов относительно сроков и форм проведения преобразований в данном секторе экономики. На местных бюджетах лежит бремя дотирования расходов на жилищно-коммунальное хозяйство, при этом

дотации составляют около половины расходной части бюджетов муниципальных образований. Исходя из этого, точкой приложения усилий по преобразованию жилищно-коммунального комплекса должны стать конкретные муниципальные образования.

На сегодняшний день население компенсирует около 60% затрат на производство услуг, а с учетом льгот и субсидий - около 40%. Дотации местных бюджетов составляют около 30% от необходимого [29].

Учитывая указанное, делаем вывод о том, что жилищно-коммунальное хозяйство находится в условиях недофинансирования. К примеру, общее недофинансирование отрасли на 2000 год составило около 60 млрд руб., или около 20% от необходимого [29]. В связи с этим было невозможно воплотить сформулированные федеральными программами задачи, при решении которых жилищно-коммунальная сфера должна была быть демонополизирована и сформированы рыночные условия в отрасли. Жесткие экономические условия усугубили положение и вынудили принять главам муниципальных образований более централизованную систему управления жилищно-коммунальной сферой.

Основные актуальные на сегодняшний день направления демонополизации и развития конкуренции в сфере жилищно-коммунального хозяйства:

- реорганизация (ликвидация) муниципальных (государственных) унитарных предприятий;
- переход на договорные отношения;
- внедрение пообъектного управления жилищным фондом (один дом – один договор управления);
- развитие конкуренции в сфере управления и обслуживания жилья, проведения капитального ремонта, управления системами коммунального ресурсоснабжения;
- регулирование деятельности и ценообразования на услуги предприятий – естественных локальных монополий.

Исходя из сведений Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Калининградской области состояние жилищно-коммунального комплекса на территории субъекта в 2014 году характеризовалось отсутствием системных решений проблем, таких как:

1) Высокий износ сетей на уровне 65-70%. Аварийность, вызванная высоким износом основных фондов, регистрировалась в среднем 10 аварий на каждые 100 км тепловых сетей ежегодно. При протяженности сетей теплоснабжения 867,6 км, нуждающихся в замене 43,8 %. Объем частных инвестиций минимален;

2) При управлении жильём имели место двойные квитанции, дома без управления, нарушения порядка начисления платы за жилищно-коммунальные услуги, ненадлежащее содержание общего имущества жилья;

3) Проведена работа по определению износа жилищного фонда, в ходе которой определено, что аварийный фонд признанный таковым до 1 января 2012 года, необходимо расселить в первую очередь. Начала формироваться система регулярного капремонта домов только, в ремонте нуждалось 14 тысяч много-квартирных домов;

4) Рост платежей за жилищно-коммунальные услуги при уровне инфляции в 2014 году 15,6 %, индекс роста платы за коммунальные услуги составил 4,2 % [27].

Проблемы Калининградской области в сфере жилищно-коммунального хозяйства не уникальны. Низкое качество жилищно-коммунальных услуг, непрозрачность тарифов, навязывание услуг управляющими организациями, проблемы управления многоквартирными домами, задолженности, несвоевременность капремонта и непрозрачность смет по капремонту – системные проблемы отрасли, фиксируемые по всей стране [31].

Необходимо отметить, что согласно данным ВЦИОМ по мнению россиян определяемом в 2013 году жилищно-коммунальное хозяйство занимало 1 место в рейтинге проблем.

Существенным этапом для решения насущных проблем стало создание в 2014 году Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ.

Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ выдвинуло основные направления стратегии исправления ситуации и определило для достижения следующие цели: формирование клиентоориентированной, надежной и эффективной отрасли. Регионам были поставлены следующие задачи:

1) Обеспечение качества жилищного фонда путем создания системы капитального ремонта жилья и расселения аварийного жилья;

2) Обеспечение качества услуг жилищно-коммунального хозяйства путем повышения эффективности управления многоквартирными домами и модернизацией коммунальной инфраструктуры за счёт частных инвестиций.

Также существенная проблема, которая требует неотлагательного решения, лежит в сфере тарифного регулирования жилищно-коммунального хозяйства. Все дело в том, что в сфере тарифного регулирования сейчас существует более 150 различных нормативных правовых актов в сфере тарифного регулирования: 18 законов, более 40 Постановлений Правительства РФ и более 100 ведомственных нормативных актов [25].

Необходимость создания единых, четких и понятных правил тарифного регулирования в стране назрела давно.

Факторы, снижающие эффективность тарифной политики:

1) Несогласованность отдельных норм законодательства, предъявляющих требования к деятельности организаций, осуществляющих деятельность в сфере жилищно-коммунального хозяйства;

2) Отсутствует общее понимание реального состояния жилищно-коммунального хозяйства всеми участниками процесса и, соответственно, экономически обоснованного размера ее финансирования;

3) Фактически все регулирование подчинено соблюдению предельных индексов изменения платы граждан за коммунальные услуги.

В настоящее время отслеживается большая разница в тарифах для ресурсоснабжающих организаций, устанавливаемых органами регулирования цен (тарифов) субъектов Российской Федерации, и большой «разрыв» в средневзвешенных тарифах по субъектам Российской Федерации.

Однако, одни только технические характеристики деятельности организаций не могут в полной мере охарактеризовать динамику финансового потенциала регулируемых организаций и влиять на показатели размера тарифов.

В этой связи, на размер тарифов на тепловую энергию, услуги водоснабжения и водоотведения значительное влияние могут оказывать как условно-переменные затраты (затраты, связанные с видом используемого топлива, реагентов, электроэнергии и др.), так и условно-постоянные расходы (ФОТ, ремонт, прочие расходы, амортизация и др.).

Исправить ситуацию призван законопроект, разработанный ФАС России совместно с Минэкономразвития.

В настоящее время работа по нормированию затрат организаций жилищно-коммунального хозяйства (теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения) продолжается - предлагаются новые подходы и принципы определения эталонных расходов организаций.

Эталонный подход к формированию тарифов призван обеспечить понимание справедливого уровня цены всеми участниками процесса (регулируемыми организациями, органами регулирования и потребителями). Для этого эталонный подход должен базироваться на взаимосвязи цены и качества услуги.

Протоколом заседания Комиссии при Президенте Российской Федерации от 27 августа 2018 года (г. Кемерово) по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности) было дано поручение о переходе к «эталонному» принципу формирования тарифов в сфере жилищно-коммунального хозяйства (подпункт «е» пункта 4 раздела 2).

Основные цели внедрения «эталона затрат» в контексте государственной политики - повышение эффективности операционной деятельности организаций жилищно-коммунального комплекса.

Эталоны должны обеспечить реализацию основ государственной политики в жилищно-коммунальной сфере:

- обеспечение бесперебойного и надежного функционирования систем жилищно-коммунального комплекса;

- соблюдение баланса экономических интересов поставщиков и потребителей коммунальных ресурсов;

- обеспечение недискриминационных и стабильных условий для осуществления предпринимательской деятельности в жилищно-коммунальной сфере;

- обеспечение экономически обоснованной доходности инвестированного капитала.

По итогам рассмотрения основных этапов реформирования ЖКХ делаем следующие выводы. В условиях проведения масштабных реформ начало нового этапа реформы в жилищно-коммунальном комплексе является не данью моде, а абсолютной необходимостью. Реформа жилищно-коммунального хозяйства является существенной частью бюджетной реформы, оставаясь самой тяжелой и неурегулированной нагрузкой на консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации. Также реформа жилищно-коммунального хозяйства сопрягается самым тесным образом с изменениями в механизмах предоставления социальной помощи населению. И, конечно, реформа технологически связана с реформированием естественных монополий.

2. Организация управления жилищно-коммунальным хозяйством на территории Калининградской области

2.1 Анализ деятельности региональных властей по основным направлениям сферы жилищно-коммунального хозяйства Калининградской области

Направления реализации государственных программ соответствуют приоритетам социально-экономического развития Калининградской области, установленным стратегией социально-экономического развития Калининградской области на долгосрочную перспективу.

В целях исполнения Указов Президента РФ от 7 мая 2012 года проводятся публичные консультации и обсуждение проектов нормативных актов по целевым программам, таким как:

- Формирование комфортной городской среды;
- Государственная программа Калининградской области «Доступное и комфортное жилье»;
- Региональная система капитального ремонта многоквартирных домов;
- Целевая программа «Проведение капитального ремонта многоквартирных домов на 2013-2015 годы».

В целях реализации указанных целевых программ и обеспечения устойчивого социально-экономического развития Калининградской области Правительством Российской Федерации утверждена Федеральная целевая программа развития Калининградской области на период до 2020 года (постановление Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2011 г. № 866).

В декабре 2013 года принят Закон Калининградской области «Об организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Калининградской области»

Для регламентации региональной системы капитального ремонта многоквартирных домов принято постановление Правительства Калининградской области от 09 декабря 2014 года № 826 «Об утверждении региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Калининградской области, на 2015-2044 годы».

Для обеспечения системы контроля качества предоставляемого жилья создана комиссия по общественному контролю качества жилья, предназначенного для переселения из аварийного фонда. В её состав входят представители:

- Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Калининградской области;
- регионального центра общественного контроля в сфере жилищно-коммунального хозяйства — Ассоциации «Балтийский жилищный союз»;
- Управления Роспотребнадзора по Калининградской области;
- Управления Ростехнадзора по Калининградской области;
- Министерства регионального контроля (надзора) Калининградской области (включая департамент жилищного контроля, а также департамент архитектурно-строительного надзора);
- Агентства по архитектуре, градостроению и перспективному развитию Калининградской области.

В целях исполнения подпункта «е» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 07 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» разработан комплекс мер, направленных на решение задач, связанных с ликвидацией аварийного жилищного фонда.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 26.09.2013 года № 1743-р «Об утверждении комплекса мер, направленных на решение задач, связанных с ликвидацией аварийного жилищного фонда» по

Калининградской области установлены следующие целевые показатели по переселению граждан из аварийного жилищного фонда:

Период	Целевой показатель (тыс.кв.м.)
всего	42,94
2014 год	13,54
2015 год	10,66
2016 год	8,88
2017 год	9,86

Переселение граждан из многоквартирных домов, осуществляется на основании целевой программы Калининградской области «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда с учетом необходимости развития малоэтажного жилищного строительства» с участием средств государственной корпорации – Фонда содействия реформированию ЖКХ и за счет средств инвесторов в целях развития застроенных территорий.

Калининградская область взяла на себя обязательства по реализации утвержденных целевых показателей, за счет:

- программ Фонда ЖКХ – по расселению 1,66 тыс. человек из аварийных жилых помещений многоквартирных домов площадью 24,43 тыс. кв. м;

- региональных программ - расселение 1,2 тысяч человек из аварийных жилых помещений многоквартирных домов площадью 18,51 тыс. кв. м [17].

Общая среднегодовая численность населения Калининградской области за 2018 год составила 998 тыс. человек (Приложение А).

Для недопущения нарушений, препятствующих достижению целевых показателей реализации региональной адресной программы по переселению граждан из аварийного жилищного фонда Правительством Калининградской области еженедельно проводятся совещания с муниципальными образованияами - участниками программных мероприятий по выработке консолидированных решений относительно своевременного выполнения

мероприятий, направленных на решение задач, связанных с ликвидацией аварийного жилищного фонда.

Главный принцип необходимый для реализации приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» – общественное участие. То есть программа должна проходить обсуждение специалистов широкого спектра (архитекторы, эксперты и т.д.) с участием активных жителей, представителей различных партий и общественных движений. Выбор дворов для благоустройства, обсуждение дизайн-проектов, участие в финансировании работ, согласование отчетов и приемка работ проводятся самими жителями.

В 2017 году в реализации проекта участвовали 12 145 муниципалитетов по всей стране. На работы по благоустройству парков, дворов и общественных пространств выделено 27,2 млрд. руб. Из них 20,5 млрд. – из федерального бюджета, остальная сумма – из региональных средств [27].

В 2017 году в Калининградской области на реализацию проекта было потрачено 294,6 млн. рублей бюджетных средств. Из них 166,8 млн. руб. из средств федерального бюджета, 98 млн. руб. – бюджета области и ещё 29,8 млн. руб. – местных бюджетов. Кроме того, в Калининградской области выбрана финансовая форма участия жителей - 5 % от стоимости работ (в 2017 году взнос собственников составил 11,6 млн. рублей) [27].

В результате проделанной работы в 2017 году были благоустроены 45 дворовых территорий в Калининградской области (в городах Калининград, Гвардейск, Светлый и Советск), приведено в порядок 5 общественных территорий данных населенных пунктов площадью более 30 тысяч кв. метров. В целом, площадь дворовых территорий, подлежащих благоустройству в области, составляет 180 тыс. кв. метров, а количество проживающих в этих домах - более 10 тысяч человек.

В 2018 году определены города Калининградской области, в которых благоустройство будет вестись комплексно с привлечением средств федерального бюджета. Это Гурьевск, Пионерский, Черняховск, Балтийск и

Калининград. С привлечением дополнительной поддержки областного и местного бюджетов отремонтируют дворы в оставшихся 17 муниципалитетах Калининградской области.

Всего на реализацию проекта будет направлено около 500 миллионов рублей из источников всех уровней, включая взнос собственников в размере 5% от стоимости работ. В результате благоустроят более 60 дворовых территорий. Работы по всем объектам, которые вошли в проект в 2017 году, завершены [27].

На сегодняшний день в рамках реализации мероприятий вышеуказанных государственных программ достигнуты следующие основные результаты.

Повышение качества предоставляемых услуг в Калининградской области с 2010 года:

- в сфере теплоснабжения построено и реконструировано 12 теплоисточников на сумму 754 млн рублей, проведена реконструкция 34 км тепловых сетей;

- в сфере водоснабжения построено и реконструировано 8 объектов на сумму 808,7 млн рублей, проведена реконструкция 65 км сетей, построено новых 42 км сетей.

Доля населения, обеспеченного безопасной питьевой водой в 2012 году, составляла 79,1%, в 2017 году данный показатель составил 81,5%.

В течение 2017 года число аварий на объектах теплоснабжения снизилось на 28%, на объектах горячего водоснабжения снизилось на 12 %.

Инвестиционная привлекательность предприятий коммунального хозяйства обусловлена следующим: постоянством спроса, стабильностью платежей, имеющих ярко выраженную тенденцию к повышению, и огромными возможностями повышения их эффективности, в первую очередь, за счет ресурсосбережения.

Привлечение инвестиционных средств на реализацию крупных ресурсосберегающих проектов может осуществляться под гарантии платежей

населения, а их окупаемость - за счет сокращения себестоимости производства и/или потребления коммунальных услуг.

Для привлечения инвестиций в жилищно-коммунальное хозяйство проведена следующая работа:

1. Повышение инвестиционной привлекательности отрасли:

- при расторжении концессионного соглашения зафиксирована компенсация инвестиций из бюджета;

- утверждена формула тарифа на весь срок концессии, долгосрочные тарифы с сохранением экономии инвестора;

- возможность «преодоления» ограничений платежа в обмен на инвестиции;

- утверждена дорожная карта привлечения инвестиций;

- сформированы графики передачи в концессию неэффективных муниципальных унитарных предприятий;

2. Сформировано законодательство:

- региональная власть - третья сторона концессии;

- возможность передачи в концессию объектов со значительной долей незарегистрированного имущества;

- возможность передачи в концессию предприятий с долгами;

- право трансформации договоров аренды, заключенных до 1 января 2015 года, в концессионные соглашения;

3. Обеспечение балансов интересов:

- существенное условие концессии - целевые показатели качества и надежности;

- контроль исполнения концессии на всех этапах;

- долгосрочное ограничение роста совокупного платежа жилищно-коммунального хозяйства.

При работе концессионеров в муниципальных образованиях наблюдается значительное снижение аварийности.

Реализация в 2017 году мероприятий госпрограммы «Доступное и комфортное жилье» обеспечила достижение следующих непосредственных результатов.

В подпрограмме 1 «Обеспечение населения Калининградской области доступным и комфортным жильем»:

- введено жилья площадью 902 тыс. кв. м, что составляет 103 % от установленного годового планового задания или 75% к аналогичному периоду 2016 года;

- за счет средств индивидуальных застройщиков введено в эксплуатацию 278 тыс. кв. м общей площади жилья, что составляет 67 % по отношению к 2016 году;

- ввод жилья эконом-класса составил 799,9 тыс. кв.м или 168 % к аналогичному периоду 2016 года;

- общая площадь помещений, приходящаяся в среднем на 1 жителя, введенная в действие за год, составила 0,91 кв.м./чел., что составляет 110% от установленного годового планового задания или 74% к уровню 2016 года (1,23 кв.м./чел);

- выдано 7,4 тыс. ипотечных жилищных кредитов на общую сумму более 12 млрд. рублей. Это самый высокий показатель с 2011 года;

- процентная ставка по кредитам, выданным в течение декабря составила 9,93%, что чуть выше уровня по Российской Федерации (9,79%), но ниже чем в Северо-западном округе (9,95%);

- 43 заявителям предоставлены меры поддержки в форме субсидирования части процентной ставки по ипотечным жилищным кредитам;

- проводится работа по формированию реестра многоквартирных домов признанных аварийными и подлежащими сносу после 01 января 2012 года. В настоящий момент в реестр внесено 266 аварийных дома, включенных в вышеуказанный реестр, расселяемой площадью 71,49 тыс. кв.м, в которых проживает порядка 4 582 человека;

- переселено 146 человек из 52 жилых помещений площадью 2,07 тыс. кв. м из 9 аварийных домов, расположенных на территории муниципального образования «Городской округ «Город Калининград»;

- отремонтирован 591 многоквартирный дом, общая площадь которых составила 612,9 тыс. кв. м, условия проживания улучшили 19 тыс. человек;

- отремонтированы 47 домов, относящихся к объектам культурного наследия, общей площадью 41,3 тыс. кв. м, в которых проживает 1,3 тыс. человек;

- проведены мероприятия по приведению в надлежащее состояние зданий и жилых домов (улучшение внешнего облика фасадов и крыш домов, расположенных на центральных улицах, площадях), находящихся в знаковых для субъекта местах (в г. Советске, в г. Гвардейске, в г. Гусеве, в Калининграде);

- всеми муниципалитетами реализовывались мероприятия муниципальных программ «конкретных дел» (улучшение санитарно-гигиенических условий, условий транспортного и инженерного обслуживания, устройство освещения, озеленение, обустройство спортивных, детских игровых площадок, ремонтно-восстановительные работы на объектах ЖКХ, водопропускных сооружениях);

- на территории муниципальных образований Калининградской области установлены 332 контейнера под ТБО, благоустроено 165 контейнерных площадок под ТБО, установлено 30 остановочных комплексов, произведено 5 мероприятий по благоустройству парковых зон, установлено 87 детских игровых/спортивных площадок, произведен ремонт (модернизация) сети водоснабжения на 171 объекте, выполнено 155 объектов уличного освещения, проведено устройство тротуара на 141 объекте;

- в 2017 году Калининградская область вступила в приоритетный проект «Формирование комфортной городской среды». Заключено соглашение о предоставлении в 2017 году субсидии из федерального

бюджета бюджету Калининградской области на поддержку программ формирования современной городской среды;

- благоустроено 45 дворовых территорий и 5 общественных территорий в 4 муниципальных образованиях;

- благоустроен 1 городской парк в г. Багратионовске [34].

В рамках подпрограммы 2 «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры»:

- начато строительство сооружений водоснабжения и водоотведения пос. Храброво и Индустриального парка «Храброво»;

- начато расширение восточной водопроводной станции в г. Калининграде;

- начато строительство инженерных сетей и сооружений для международного терминала в г. Пионерский и реконструкция главной канализационной станции в г. Пионерский;

- введена в эксплуатацию газовая котельная «Западная» мощностью 80 МВт в г. Советске.

В рамках подпрограммы 3 «Программа газификации жилищно-коммунального хозяйства, промышленных и иных организаций Калининградской области на период до 2020 года»:

- начато строительство объектов газификации в Пионерском, Советском, Черняховском, Правдинском, Светловском, Гвардейском, Гурьевском, Полесском городских округах, городском округе «Город Калининград»;

- начато строительство объекта «Межпоселковый газопровод высокого давления от г. Калининграда к поселкам Переславское, Кумачево, Зеленый Гай Зеленоградского района - I этап»;

- в Калининградской области в 2017 году подключено к природному газу 8 207 квартир и домовладений;

- произведен пуск газа в объекты газификации в Гурьевском, Багратионовском, Озерском и Славском городских округах, Нестеровском районе, подключено к природному газу 911 домовладений (2 200 человек);

- произведен пуск газа в построенные сети газоснабжения в п. Линейное, п. Победа, п. Майское, п. Малое Отважное (121 домовладение – 410 человек);

- продолжена работа по подключению к системе газоснабжения домовладений в тех населенных пунктах, природный газ к которым уже подведен;

- завершена работа по строительству объекта «Газопроводы-отводы для газоснабжения вновь сооружаемых электростанций на территории Калининградской области» в г. Гусеве и г. Советске;

- ведется работа по подведению природного газа к промышленным зонам «Храброво», «Черняховск», «Автотор»;

- в туристско-рекреационной зоне в районе пос. Куликово завершены работы по газификации и осуществлен пуск газа [34].

В рамках отдельного мероприятия «Оказание услуг в сфере государственного регулирования цен и тарифов» Службой по государственному регулированию цен и тарифов Калининградской области проведен анализ хозяйственной деятельности организаций и предприятий, составлены 220 экспертных заключений при рассмотрении и утверждении регулируемых государством цен и тарифов, осуществлен сбор и анализ экономических данных для принятия решений при государственном регулировании цен и тарифов в результате составления 540 экспертных заключений [34].

2.2 Главные проблемы Калининградской области в управлении сферой жилищно-коммунального хозяйства

В процессе анализа, проведенного выше выявлена основная проблема правительства Калининградской области в управлении сферой жилищно-коммунального хозяйства - низкая эффективность функционирования предприятий жилищно-коммунального хозяйства в основном, обусловленная их муниципальным статусом. Так как муниципальные предприятия являются лишь распорядителями, но не собственниками имущества, и находятся практически на полном обеспечении у муниципалитетов, они не заинтересованы в повышении доходности этой собственности, в модернизации и обновлении основных фондов. В связи с тем, что прибыль расходуется нерационально, бюджету приходится нести дополнительные расходы.

По состоянию на сегодняшний день экономические взаимоотношения в сфере жилищно-коммунального хозяйства не способны преодолеть проблемы недофинансирования иначе, чем через поддержку из бюджетов разных уровней. Но в силу указанных выше причин, средства бюджетов нерационально расходуются, они уходят на покрытие убытков, а не на решение повлекших их причин.

При учете наличия в муниципальных образованиях различных видов собственности жилищного фонда (государственный, муниципальный, частный) в сфере эксплуатации и обслуживания жилищ нет полноценной конкуренции.

Для решения основной задачи региональных субъектов, в частности Калининградской области, – создания условий для возможности предоставления населению качественных коммунальных услуг в необходимом объеме, требуется использовать экономически обоснованные методы тарифного регулирования в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

В управлении жилищно-коммунальной сферой на муниципальном уровне основной проблемой является необходимость сочетать механизмы экономики при содержании систем жизнеобеспечения и поддержании

социальных стандартов, учет которых позволяет региону обеспечивать свою целостность и безопасность.

Существующий порядок формирования и утверждения уровня тарифов на коммунальные услуги в настоящее время не гарантирует прибыли, достаточной для возврата инвестиций, вкладываемых в жилищно-коммунальную сферу. Применяемый порядок далек от адекватной системы контроля над уровнем издержек и, как следствие, не отражает реальных финансовых потребностей организаций для развития и замены изношенных основных фондов. Тарифы на жилищно-коммунальные услуги, а также размеры их дотирования носят субъективный, далекий от понимания обывателя характер.

Неисполнение бюджетных обязательств, а также низкая эффективность, вызванная политизированностью и социальной направленностью, процедур формирования и пересмотра тарифов обуславливают неприглядность жилищно-коммунального хозяйства для инвесторов. В случае улучшения инвестиционного климата ситуация в жилищно-коммунальной отрасли и ее финансовое положение будут кардинально меняться.

Одной из основных проблем, тормозящих развитие рыночных отношений в жилищно-коммунальном хозяйстве, является высокий износ основных фондов, который, по оценкам Министерства регионального развития, по отдельным объектам коммунального хозяйства составляет 60%, а в некоторых муниципальных образованиях - 70-80% и увеличивается на 2-3% в год. Следствием высокой степени износа оборудования является то, что удельные эксплуатационные затраты российских предприятий ЖКХ в 3-4 раза выше, чем в Европе [28].

Для устойчивого развития и функционирования жилищно-коммунального хозяйства необходимо принять принципиально новую экономическую модель, в которой нужно совместить действия по усовершенствованию жилищного строительства, развитию внебюджетного

финансирования, созданию инфраструктур рынков жилья и жилищно-коммунальных услуг. Также необходимо разработать новые подходы к организации управления жилищно-коммунальным хозяйством, основанные на корпоративных методах управления, и внедрить их.

Повышение эффективности при осуществлении полномочий региональными органами власти в сфере жилищно-коммунального хозяйства в рамках реализации приоритетной Государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан российской федерации» – важнейшая цель, стоящая перед Калининградской областью [20].

Учитывая предельную изношенность жилищно-коммунального комплекса, в целях повышения эффективности (снижение трудозатрат, сокращение удельных затрат энергетических ресурсов и прочее) требуется перевооружение и модернизация оборудования, автоматизация, совершенствование технологий.

В целях решения насущных проблем жилищно-коммунального комплекса, муниципалитеты разрабатывают целевые программы развития в сферах жилищно-коммунального хозяйства, а также начинают активно применять положения Федерального закона «О концессионных соглашениях». Можно сделать вывод, что одним из результатов качественной проработки данных программ является привлечение инвесторов и заключение концессионных соглашений. К примеру, по состоянию на конец 2018 года в Калининградской области в муниципальных образованиях заключено 10 концессионных соглашений (все в сфере теплоснабжения).

Существенными преимуществами при заключении концессионных соглашений является:

- привлечение внебюджетных средств для строительства, реконструкции и эксплуатации дорогостоящих инфраструктурных объектов, в том числе в условиях недостаточного бюджетного финансирования;

- возможность использовать управленческий опыт, технологий и профессиональные компетенции концессионера при реализации сложных технологических инфраструктурных мероприятий;

- улучшение инвестиционного климата региона.

Другая проблема, связанная с обеспечением комфортности жилья – реализация мероприятий по капитальному ремонту.

Эффективность функционирования жилищно-коммунального хозяйства во все времена затрагивала большую часть населения нашей страны. До 1992 г. государство несло ответственность за сохранение переданного ему в управление жилищного фонда. Перестройка внесла свои коррективы в имущественные отношения ЖКХ, в результате которых государство избавилось от бремени ответственности перед собственниками жилых и нежилых помещений. Генеральной целью преобразований в данной сфере выступает повышение эффективности ее функционирования, перевод отрасли на рельсы рыночных отношений [28].

Согласно данным Федеральной службы государственной статистики происходит на территории Российской Федерации количество жилья, находящегося в частной собственности, неуклонно растёт (табл.1).

Таблица 1 - Структура жилищного фонда Российской Федерации [28].

Форма собственности	Годы								
	1990	1995	2000	2005	2009	2010	2011	2012	2013
Частный	20,52	41,71	57,57	72,77	84,3	84,3	85,6	87	87,7
Государственный	44,48	10,94	7,08	7,6	4,5	4,5	4,3	3,7	3,4
Муниципальный	34,53	38,62	33,32	19,53	11,0	11,0	9,9	9,1	8,7
Иной	0,47	8,73	2,03	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Итого	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Всего по Российской Федерации за счет различных источников финансирования, в период с 2003 по 2009 годы, отремонтировано более 219,3 млн. кв. м общей площади жилищного фонда [28]. Мероприятия по

восстановлению жилищного фонда предпринимаются, но государство не в силах решить эту проблему самостоятельно.

Следует отметить, что собственники жилых помещений без государственной поддержки не смогут накопить финансовые средства для проведения капитального ремонта. До закрепления в Жилищном кодексе Российской Федерации нормы относительно сбора средств на капитальный ремонт с жителей, имело место ситуация, когда собственник отказывался вносить плату по этой статье, в связи с тем, что она не являлась обязательной. Поэтому на протяжении долгих лет жилищный фонд не подвергался плановому капитальному ремонту.

Обязанность государства обеспечить правовой и нормативной поддержкой муниципальные образования при решении задач, связанных с улучшением эффективности управления жилищно-коммунальным хозяйством.

Исходя из вышесказанного, основной проблемой в управлении жилищно-коммунальной сферой на муниципальном уровне признается излишняя централизация полномочий по принятию решений и необходимость сочетать экономические механизмы при поддержке систем жизнеобеспечения и исполнение социальных требований.

В предыдущих главах настоящей ВКР было указано, что на текущий момент необходима новая концепция отношений в жилищно-коммунальном хозяйстве, определение приоритетных направлений государственного регулирования и набор соответствующих им инструментов воздействия на сферу жилищно-коммунального хозяйства, в частности, в сфере тарифного регулирования. В этой связи ключевыми вопросами коммунального сектора являются:

- политизированность тарифного регулирования;
- производная от политизированности тарифного регулирования – отрицательный финансовый результат и кредиторская задолженность коммунальных предприятий.

Основная проблема отрицательного финансового состояния жилищно-коммунального хозяйства в тарифах на коммунальные ресурсы, не покрывающих текущие издержки. Определенно, в силу отсутствия конкурентности потребления жилищно-коммунальных услуг их оплата должна быть доступна для потребителей. Для рационализации существующего жилищно-коммунального хозяйства, необходимо обеспечить финансовое покрытие существующих издержек, в случае если они носят технологический, а не управленческий характер. Эти расходы нужно рассматривать как инвестиционный потенциал. В целях обеспечения сопоставимости данных необходимо:

- в качестве первого шага разработать «эталонные» правила ведения раздельного учета расходов по видам затрат и видам деятельности, а также «эталонные» требования к сбору технических данных;
- обеспечить переходный период для внедрения эталонного учета и первоначального накопления достоверных данных [25].

Предложения по концепции тарифного регулирования отрасли жилищно-коммунального хозяйства ФАС России, выдвинутые на текущий момент, содержат следующие этапы:

- 1) Определить необходимый и достаточный уровень финансирования жилищно-коммунальной сферы путем установления на федеральном уровне единых «эталонных» правил игры, четко определяющих требования, предъявляемые к различным аспектам деятельности организаций жилищно-коммунального комплекса, эталонные правила формирования тарифов. На региональном уровне в соответствии с едиными требованиями определить уровень финансирования, включая финансирование за счет тарифных и бюджетных источников;
- 2) Согласовать с ФАС России, утвердить и реализовать графики достижения необходимого и достаточного уровня финансирования (как рост, так и снижение тарифов);

3) Отпустить организации жилищно-коммунального комплекса в управляемое «свободное плавание» путем заключения соглашений об условиях осуществления регулируемой деятельности и стимулирующего регулирования, соответствующего мировому опыту бенчмаркинга [25].

С 2015 года ФАС России осуществляет регулирование тарифов жилищно-коммунального хозяйства по принципу «инфляция минус». Протоколом Комиссии при Президенте РФ по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности от 18.12.2018 № Пр-2418 определены основные принципы совершенствования тарифной политики:

- введение «эталонного» принципа формирования тарифов;
- установление долгосрочных тарифов на 5-10 лет;
- переход на регуляторные соглашения;
- ограничение возможностей региональных регуляторов принимать решения об установлении тарифов, платы граждан за коммунальные услуги выше предельных уровней без согласования ФАС России.

Согласно сведениям, предоставленным ФАС России, разница в средних тарифах с 1 июля 2018 по субъектам РФ составила:

- тепловая энергия – в 6,7 раза;
- питьевое водоснабжение – в 33 раза;
- водоотведение – в 63,2 раза [25].

Принципы «эталонных затрат» в жилищно-коммунальном хозяйстве основаны на определении эталонных расходов регулируемых организаций исходя из операционных затрат. Методика определения эталонных расходов организаций отличается между указанными сферами, однако принцип расчета одинаков. Указанная методика основывается на технико-экономических показателях ресурсоснабжающих организаций, а также с учетом климатических и географических территорий деятельности организаций.

В 2019 году планируется принятие необходимых актов, регламентирующих применение эталонного принципа. Переход на регулирование организаций путем нормирования затрат запланирован ФАС России на 2020 год [25].

Также одним из основных направлений реформирования жилищно-коммунального хозяйства является внедрение цифровых технологий.

Указ Президента Российской Федерации 7 мая 2018 года № 204 гласит:

«преобразование приоритетных отраслей экономики и социальной сферы, включая здравоохранение, образование, промышленность, сельское хозяйство, строительство, городское хозяйство, транспортную и энергетическую инфраструктуру, финансовые услуги, посредством внедрения цифровых технологий и платформенных решений» [7].

Основные задачи ФАС России в рамках Национального плана развития конкуренции и реализации мероприятий по внедрению цифровых технологий:

- внедрение четкой единой системы контроля, направленной на предупреждение и пресечение нарушений в сфере тарифного регулирования (ещё до принятия органами тарифного регулирования соответствующих решений);
- повышение прозрачности таких тарифных решений;
- исключение тарифной дискриминации;
- создание предпосылок для внедрения метода сравнения аналогов в различных регулируемых сферах.

В целях достижения вышеуказанных целей был разработан функционал, предусмотренный законодательством о государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства (ГИС ЖКХ), была создана служба поддержки пользователей государственной информационной системы жилищно-коммунального хозяйства (ГИС ЖКХ), которая работает ежедневно в круглосуточном режиме. В течение 2017 года в

службу поддержки ГИС ЖКХ поступило около 580 тыс. обращений по телефону и по электронной почте [33].

На текущий момент проведена интеграция ГИС ЖКХ с федеральными информационными системами, в том числе с Государственным кадастром недвижимости, Единым государственным реестром прав на недвижимое имущество, Федеральной информационной адресной системой, информационной системой МВД России и порталом «Реформа ЖКХ» [33].

Изменение ситуации в тарифном регулировании зависит в первую очередь от снижения законодательного давления и децентрализации полномочий по установлению тарифов до муниципального уровня. В настоящий момент данный вопрос о снижении политизированности в тарифообразовании не может быть решен на уровне Калининградской области. Возможно, предлагаемые в этой связи ФАС России эталонные правила формирования тарифов, четко определяющие требования, предъявляемые к различным аспектам деятельности организаций жилищно-коммунального комплекса, сформирует иной подход к формированию тарифов, но, думаю, не решит задачи повышения эффективности из-за отсутствия привязки этих тарифов к конкретной ситуации.

В коммунальном секторе по-прежнему большинство хозяйствующих субъектов – унитарные предприятия как наследие социалистической системы хозяйствования. Ограниченная правоспособность и административный пресс делают их плохими субъектами рыночных отношений. В целях решения этой проблемы в Калининградской области планомерно проводится работа, направленная на привлечение частных инвестиций в сферу жилищно-коммунального хозяйства. Так по состоянию на 01 января 2019 года количество объектов коммунальной инфраструктуры, переданных: по договорам долгосрочной аренды, составляет 503 ед., количество договоров аренды — 17 ед. По состоянию на 01 января 2018 года в регионе заключено 10 концессионных соглашений с общим объемом инвестиций

1400,47 млн. рублей, количество переданных объектов — 31 (включая линейные объекты) [35].

26.06.2018 Калининградской областной Думой шестого созыва принят Закон Калининградской области от 02.07.2018 № 187 «О перераспределении отдельных полномочий в сфере водоснабжения и водоотведения между органами государственной власти Калининградской области и органами местного самоуправления городских округов и поселений Калининградской области» (далее по тексту данной главы - Закон) согласно которому отдельные полномочия, связанные с осуществлением услуг водоснабжения и водоотведения потребителям передаются с местного на региональный уровень.

В рамках реализации данного Закона в собственность Калининградской области будут приняты объекты систем: водоснабжения и водоотведения муниципальных образований, и сформирован единый имущественный комплекс, что в дальнейшем обеспечит централизованное управление и контроль за модернизацией системы водопроводно-канализационного хозяйства, приток инвестиций, а также будет способствовать значительному улучшению качества водоснабжения для потребителей на территории региона [35]. Консолидация муниципальных предприятий водоснабжения будет направлена на перспективу создания государственно-частного партнерства и, в дальнейшем, на возможное заключение концессионных соглашений по повышению технического уровня развития жилищно-коммунального комплекса в сфере водоснабжения на всей территории региона.

3. Перспективы развития жилищно-коммунального хозяйства Калининградской области

3.1. Предложения по реформированию жилищно-коммунального хозяйства Калининградской области

По итогам проведенного анализа, представленного в настоящей работе, делаем вывод, что реформа жилищно-коммунального хозяйства должна содержать комплекс федеральных и региональных мер, направленных на оптимизацию управления жилищным фондом, улучшение качества сферы ЖКХ и иных мероприятия.

С принятием Федерального закона от 21.07.2007 № 185-ФЗ «О фонде содействия реформированию ЖКХ» положено начало масштабной жилищной реформы жилищно-коммунального комплекса. В целях реализации мероприятий жилищной реформы был создан Фонд содействия реформированию ЖКХ, осуществление его деятельности было продлено с 2019 до 2026 года. Основные направления Жилищной реформы жилищно-коммунального комплекса, за которые отвечает Фонд содействия реформированию ЖКХ:

- создание безопасных и благоприятных условия проживания граждан;
- создание эффективных инструментов для управления жилым фондом;
- сокращение непригодного для проживания жилищного фонда;
- предоставление финансовой поддержки субъектам РФ и муниципальным образованиям для осуществления капитального ремонта домов [8].

В целях реализации мероприятий реформирования жилищно-коммунального хозяйства Правительством Калининградской области создан Совет по вопросам реформирования жилищно-коммунального хозяйства Калининградской области (далее - Совет), утвержденный Указом Губернатора Калининградской области от 02 марта 2012 года № 40, который

является постоянно действующим совещательным органом при Губернаторе Калининградской области, осуществляющим разработку рекомендаций и предложений по вопросам реформирования жилищно-коммунального хозяйства Калининградской области [15].

Согласно Положения о Совете по вопросам реформирования жилищно-коммунального хозяйства Калининградской области, состав Совета утверждается Губернатором Калининградской области. Включение в состав Совета носит заявительный характер [15]. Состав Совета сформирован в целях обеспечения совместной работы с общественностью по всем направлениям реформирования жилищно-коммунального хозяйства.

Надзор и контроль деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства осуществляется ведомствами Правительства Калининградской области включая Министерство строительства и ЖКХ, а также общественными организациями.

В настоящее время необходима новая концепция отношений в жилищно-коммунальном хозяйстве, определение приоритетных направлений государственного регулирования и набор соответствующих им инструментов воздействия на сферу жилищно-коммунального хозяйства, в частности, в сфере тарифного регулирования.

На сегодняшний день нет единых детализированных требований к ведению раздельного учета регулируемые организациями. Распределение расходов к статьям затрат и видам деятельности сегодня определяться учетными политиками организаций. Тарифные решения, принятые на основе таких данных, не могут быть сопоставимыми. Сравнение и анализ несопоставимых данных приводят к некорректным управленческим решениям. Данное направление реформирования должны реализовываться на федеральном уровне путем законотворческой и нормативно-правовой деятельности.

На региональном уровне при существующих в настоящее время социально-экономических условиях при использовании сложных типовых

схем управления в сфере жилищно-коммунального хозяйства актуальными проблемами сферы жилищно-коммунального хозяйства Калининградской области являются несогласованность взаимодействия отдельных отраслей и участников сферы жилищно-коммунального хозяйства, в том числе в рамках нормативно-правовой деятельности, сложность объединения самостоятельных систем управления отдельных отраслей, и в выстраивании единой политики развития сферы жилищно-коммунального хозяйства в целом, а не отдельно каждого отраслевого направления.

Для решения сложившихся вышеуказанных проблем, по итогам проведенного анализа, предлагается разработка и внедрение инновационной организационной модели реформирования жилищно-коммунального хозяйства Калининградской области.

В современной действительности системы управления основываются на открытом взаимодействии всех сторон и наличии обратной связи. Эти параметры позволяют говорить о расширении взаимосвязей государства, бизнеса и общества, а также о качественных изменениях данных взаимосвязей. Ежегодное увеличение числа некоммерческих организаций позволяет сделать вывод об активности профессиональных сообществ и общества в целом.

Для решения проблем несогласованности взаимодействия отдельных отраслей и участников сферы жилищно-коммунального хозяйства предлагается внедрение инновационной организационной модели реформирования жилищно-коммунального хозяйства Калининградской области в формате некоммерческого партнерства, на базе которого будут объединены саморегулируемые организации и региональные операторы по отраслям сферы жилищно-коммунального хозяйства. Особенностью деятельности некоммерческих и коммерческих организаций должно стать добровольное участие (некоммерческие объединения) и обязательность участия (региональные операторы). Схема предлагаемой инновационной

организационной модели реформирования ЖКХ Калининградской области представлена в приложении Б к настоящей работе.

В соответствии с представленной в настоящей работе моделью на территории субъекта появляется некоммерческое партнёрство объединение организаций, которое является открытой платформой, в рамках которой профессионалы сферы жилищно-коммунального хозяйства и органы регулирования имеют возможность встретиться и обсудить важные темы, осветить актуальные проблемы и попытаться найти пути их решения совместно. Считаю, что это сотрудничество необходимо, для поиска наиболее эффективных инструментов развития и усиления сектора жилищно-коммунального хозяйства в непростой экономической ситуации.

На сегодняшний день внедрение инновационной модели находится в начальной стадии, которая включает в себя осуществление деятельности отдельных отраслевых профессиональных сообществ и операторов в соответствии с федеральным законодательством. К таковым относятся действующие Региональный Фонд содействия капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах Калининградской области и региональный оператор на территории Калининградской области в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами.

Дальнейшими шагами для внедрения инновационной модели должно стать формирование саморегулируемых организаций Калининградской области в сфере теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения. После этого, должны быть разработаны нормативно-правовые акты по определению региональных операторов в сферах газоснабжения и электроснабжения, определяются их полномочия и особенности деятельности.

По итогам формирования всех необходимых отраслевых профессиональных сообществ и региональных операторов услуг сферы жилищно-коммунального хозяйства Калининградской области, должно быть организовано некоммерческое партнерство, которое объединит всех участников.

Таким образом, предлагается формирование на территории региона некоммерческого партнерства объединения организаций в сфере жилищно-коммунального хозяйства Калининградской области, которое в свою очередь объединит саморегулируемые организации в сферах: управление многоквартирными домами, теплоснабжение, водоснабжение и водоотведение, а также региональных операторов услуг в сферах: газоснабжения, электроснабжения, обращения с твердыми коммунальными отходами и Региональный Фонд содействия капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах Калининградской области.

Считаю, что данная схема управления в сфере жилищно-коммунального хозяйства позволит регулировать процесс деятельности и развития данного сектора, путем взаимодействия и сотрудничества всех участников рынка на платформе некоммерческого партнерства. Это позволит создать правила и стандарты деятельности по каждому из направлений сферы жилищно-коммунального хозяйства направленные на повышение эффективности работы, а также сформировать корреспондирующие мероприятия в смежных отраслях. Главным аспектом взаимодействия станет возможность реализации органами местного самоуправления полномочий по организации деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства на территории с участием предприятий, оказывающих жилищно-коммунальные услуги.

3.2. Оценка эффективности предложений

Исходя из того, что предложения по реформированию, изложенные в предыдущем параграфе, перекликаются с основными направлениями реформирования жилищно-коммунального хозяйства изложенными в предыдущих главах и полностью соответствуют приоритетам социально-экономического развития Калининградской области, установленным стратегией социально-экономического развития Калининградской области на

долгосрочную перспективу, оценка эффективности будет произведена исходя из достигнутых на сегодняшний день результатов реформирования изложенной в параграфе 2.1 настоящей работы.

Эффективность представленной инновационной организационной модели управления жилищно-коммунального хозяйства Калининградской области в минимальном значении можно определить путем анализа возможностей решения актуальных проблем сферы жилищно-коммунального хозяйства через внедрение указанной модели. А именно:

1. Объединение в рамках некоммерческого партнерства саморегулируемых организаций и региональных операторов услуг жилищно-коммунального хозяйств, позволит построить единую стратегию развития данной сферы региона.

2. Некоммерческое партнерство основывается на согласовании и взаимодействии отраслей сферы жилищно-коммунального хозяйства между собой и с органами власти в лице регулирующих органов регионального уровня и органов местного самоуправления муниципальных образований. Взаимодействие участников сферы ЖКХ в рамках некоммерческого партнерства не предполагает изменений системы управления подотраслей, предприятий или органов власти. Однако, предполагает усиления контроля в части реализации основных функций подотраслей, путем введения стандартов деятельности, допусков к деятельности и иных дополнительных требований исключающих недобросовестных участников, повышающих имидж сферы жилищно-коммунального хозяйства, а также надежность и качество услуг жилищно-коммунального хозяйства, предоставляемых потребителям.

3. Взаимодействие всех участников сферы жилищно-коммунального хозяйства в формате некоммерческого партнерства осуществляется на основе взаимовыгодного сотрудничества и реализации полномочий, установленных действующим законодательством. Особенностью является то, что профессиональные сообщества имеют возможность обмениваться

производственным опытом и входить в профильные группы при законодательной власти для формирования рекомендаций при утверждении нормативно-правовых актов сферы жилищно-коммунального хозяйства, а также быть инициаторами внесения изменений и отмены документов, на основе имеющейся базы обоснований. Отраслевые системы управления, объединяя профессионал отрасли, становятся определяющим в данном секторе сообществом, а формируя общее некоммерческое партнерство предприятий в сфере жилищно-коммунального хозяйства, оно становится основным участником оценки законодательной деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства региона.

Помимо этого, представленная инновационная организационная модель реформирования жилищно-коммунального хозяйства обладает дополнительными аспектами эффективности управления в данном секторе: экономические, социальные, правовые, технические, организационные, каждый из которых предполагает безубыточную деятельность, при соблюдении требований законодательства Российской Федерации. Высокая значимость услуг жилищно-коммунального хозяйства, относимых к жизненно важным, наличие большого удельного веса в расходах бюджетов разных уровней и непосредственно собственников жилья определяет особое внимание к оценке деятельности по управлению в данной секторе.

Множество показателей эффективности представленной модели в рамках территориальной специфики региона можно отразить в формате организационной эффективности.

Термин «организационная эффективность» по Р. Холлу определен как «модель жизнедеятельности системы со структурными характеристиками, процессами внутри организаций и взаимодействием с окружающей средой, направленной на реализацию общих целей» [36]. При рассмотрении организационной эффективности представленной модели применена модель «Конкурирующих ценностей и организационной эффективности» Квина-Рорбаха, основа которой анализ качеств организаций в части

индивидуальных и групповых оценок, или в целом применяемой системы управления. Данная модель рассматривается с точки зрения реализации в сфере жилищно-коммунального хозяйства и показывает степень удовлетворенности интересов каждого участника системы (рис. 2).



Рисунок 2 - Применение модели «Конкурирующих ценностей и организационной эффективности» Квина-Рорбаха в сфере жилищно-коммунального хозяйства

К представленной инновационной организационной модели реформирования сферы жилищно-коммунального хозяйства Калининградской области целесообразно применить следующие показатели:

1 Квадрант — это подход «отлаженность внутренних отношений», определяет взаимодействие участников системы. В целом сектор жилищно-коммунального хозяйства представлен большим количеством участников, что предопределяет наличие комплексности показателей при рассмотрении эффективности управления и основным является удовлетворенность интересов каждого участника и их взаимодействие. Предлагаемый формат некоммерческого партнёрства является открытой площадкой, которая дает возможность совместно со всеми участниками сектора жилищно-

коммунального хозяйства обсудить наиболее актуальные темы, принять коллегиальные решения и определить необходимые компромиссы в ходе дискуссий.

2 Квадрант — это подход «адаптированность к внешней среде», определяет конкурентные условия для всей системы в целом с учетом отраслевых параметров. Жилищно-коммунальное хозяйство в сегодняшнем его состоянии характеризуется низкой инвестиционной привлекательностью и требует привлечения большого числа инвестиций для модернизации и развития.

Применение в сфере жилищно-коммунального хозяйства сравнительной эффективности реализуется относительно недавно в рамках внедрения новых технологий и инноваций, как лучший опыт и практика. Показатели эффективности управления в сфере жилищно-коммунального хозяйства определяются реализацией усовершенствованных технологий в производственном процессе, при оказании жилищно-коммунальных услуг. Эффективность определяется, в том числе от использования нового и модернизации существующего оборудования, наличием программы развития предприятия, которая является механизмом реализации программы развития муниципального образования, а та в свою очередь региональной и федеральной программ.

3 Квадрант — это подход «достижение целей», определяет максимально возможные результаты в соответствии с поставленными целями. Оказание жилищно-коммунальных услуг предприятиями предполагает взаимодействие с иными поставщиками товаров и работ в разных отраслях, это значительно увеличивает число участников рынка жилищно-коммунального хозяйства. Помимо, этого юридические и физические лица независимо от вида деятельности являются потребителями данных услуг, что расширяет круг участников сферы жилищно-коммунального хозяйства до глобальных размеров. Также, органы власти и иные участники имеют свои цели и результаты деятельности, что позволяет

предположить о наличии у каждой группы участников определенных целей и конкретных результатов. В связи с этим можно предположить наличие типовых решений. Взаимодействие всех участников сферы жилищно-коммунального хозяйства по экономическим, техническим, социальным, экологическим вопросам в структуре предлагаемой организационной модели обеспечит реализацию профессиональных и эффективных решений.

4 Квадрант — это подход «целостность организации», определяет единство системы управления в части достижения поставленных целей.

Организационная модель управления определяется как система оптимального распределения функциональных прав, обязанностей, и ответственности, форм и порядка взаимодействия между входящими в ее состав производственным сектором и органами управления. Результаты исследования организационной структуры в сфере жилищно-коммунального хозяйства на территории муниципальных образований Калининградской области определили наличие разных типовых схем управления в данном секторе, что предполагает разные подходы к управлению, и как результат различная степень эффективности. Выработка единой стратегии развития сферы жилищно-коммунального хозяйства, основанной на специфических особенностях региона и эффективная для всех участников на базе некоммерческого партнерства, будет, является платформой для реформирования жилищно-коммунального комплекса Калининградской области.

Механизм определения эффективности управления в сфере жилищно-коммунального хозяйства обусловлен утвержденными показателями, имеющими количественную характеристику и представляющими узкий круг параметров. Для деятельности частного бизнес в данном секторе официально не установлены показатели эффективности, однако главной целью любой предпринимательской деятельности является получение прибыли, в связи с этим из всех направлений эффективности основной является экономическая. Основным преимуществом в части оптимальной модели в формате

некоммерческого партнерства является установление единых стандартов деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства региона и в части отраслевых направлений по средствам региональных операторов услуг и саморегулируемых организаций.

Создание современной энергоэффективной управленческой инфраструктуры, обеспечивающей предоставление услуг в соответствии с действующими стандартами качества при обоснованной стоимости услуг для потребителей относится к важным направлениям деятельности и включает в себя прежде всего задачи по созданию условий для реализации проектов частно-государственного партнерства в области инженерной инфраструктуры.

Оценка эффективности деятельности в рамках озвученной задачи осуществляется на основе следующего перечня количественно-измеримых индикаторов:

- динамика количества инвестиционных проектов на объектах инженерной инфраструктуры, реализуемых на основе ЧГП, %;
- доля объектов инженерной инфраструктуры, инвестиции в которые осуществлены на основе ЧГП, %;
- доля услуг, произведенных предприятиями инженерной инфраструктуры, построенными по инвестиционным проектам на основе ЧГП, в общем объеме услуг, % [37].

Согласно указанным выше критериям оценки на основании проведенного анализа в параграфе 2.1 указанной работы с учетом того, что правительством Калининградской области в настоящий момент уже начат процесс создания общественных платформ для прямого диалога с ресурсоснабжающими организациями и региональными властями, как первого этапа реализации организационной модели реформирования жилищно-коммунального хозяйства, рассмотрим динамику.

За период 2016-2017 годы темпы роста инвестиций в жилищно-коммунальное хозяйство увеличились в 6 раз:

- 2011 - 2015 годы – размер инвестиций 114 млн. руб.;

- 2016 - 2017 годы – 685,4 млн. руб.

Общий объем инвестиционных обязательств до 2022 года по 10 концессионным соглашениям планируется порядка 1,4 млрд. рублей, из них 52 % инвестиционных обязательств это средства бизнеса.

Таким образом, учитывая представленную динамику, делаем вывод о правильности предложенного направления модели организационного реформирования.

По представленным характеристикам организационной модели реформирования жилищно-коммунального хозяйства, на территории Калининградской области основным показателем является возможность реализации полномочий органов власти регионального и местного уровней в части организации деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Также важным параметром является объединение и взаимодействие участников сферы жилищно-коммунального хозяйства на единой платформе в целом по субъекту и по направлениям в частности (теплоснабжение, водоснабжение, и водоотведение, электроснабжение и другие) для достижения показателей эффективности управления, а также экономического, социального, экологического, технического баланса интересов всех заинтересованных сторон.

Заключение

Жилищно-коммунальная инфраструктура, как любая общественно значимая, в качестве своей главной характеристики имеет незаметность – техническую, организационную, финансовую. В связи с этим главная задача реформирования предельно проста – высокое качество услуг, надежность систем, доступность платежей.

В ходе выполнения данной работы отмечено, что первой очевидной проблемой текущего государственного регулирования является излишняя централизация полномочий по принятию решений.

Для решения проблем в жилищно-коммунальном секторе, по мнению автора, необходимо:

- уменьшить государственное участие в решении вопросов по отношению к собственникам жилой недвижимости, привести институты управления жилой собственностью в соответствие с мировой практикой;

- снизить административные барьеры в сфере профессионального управления жилой недвижимостью, способствовать развитию саморегулирования и распространению лучших практик;

- обеспечить возможность получения балансов энергопотребления путем получения реальных балансов энергопотребления, и адекватности расчетов изменения с помощью приборов учета;

- сформировать комплекс мер по поддержке модернизации жилищного фонда на основе инициативы частных собственников путем стимулирования собственников жилья к модернизации многоквартирных жилых домов;

- обеспечить формирование более тонких механизмов поддержки органами власти домохозяйств с низкими доходами.

В коммунальном секторе, по мнению автора, необходимо:

- уйти от формы унитарных предприятий в секторе и на основе мирового опыта использовать модели акционерных компаний с контрольным пакетом у муниципалитета (немецкая модель) или различных механизмов

государственно-частного партнерства. Цель – повышение финансовой самостоятельности и кредитоспособности организаций сектора;

- децентрализовать полномочия по регулированию тарифов. В немецкой модели тарифы устанавливает себе само предприятие под контролем публичного владельца и потребителей;

- развивать специальные механизмы долгового финансирования коммунальной инфраструктуры публичным сектором, в том числе основанные на оценке мультипликативных эффектов от развития инфраструктуры и на дополнительных налоговых поступлениях от этих эффектов.

Исходя из международного опыта, роль государства должна в значительной степени сводиться к формированию эффективных финансовых продуктов, используемых рынком для финансирования развития жилищного и коммунального сектора.

Таким образом, задачей администрации региональных властей является определение четких правил «игры», обеспечивающих предприятиям возможности получения сверхнормативной прибыли и ее использования в собственных интересах, повышающих инвестиционную привлекательность коммунальных предприятий и минимально снижающих риски при реализации ресурсосберегающих проектов. В первую очередь, это акционирование муниципальных предприятий, условием которого должны стать инвестиционные обязательства акционеров по развитию и модернизации акционируемого предприятия. Во вторую очередь, определение четких правил формирования доходной части бюджетов предприятий, то есть определения тарифов оплаты услуг для населения и тарифов на услуги предприятий-монополистов на достаточно длительный срок и механизма тарифообразования, обеспечивающего прогнозируемость его изменения. Без исполнения этого в деятельности управляющих организаций и коммунальных предприятиях отсутствует собственный коммерческий интерес, являющийся основным стимулом к обеспечению

рентабельной деятельности предприятия со стороны сотрудников, а сами предприятия представляют малый интерес для инвестиций и не способны разработать эффективный бизнес-проект и привлечь инвестиции для его осуществления.

В ходе выполнения данной работы решены следующие задачи:

- изучены методические основы управления ЖКХ;
- рассмотрены правовые и юридические основы ЖКХ;
- произведен анализ системы управления ЖКХ органов местного самоуправления Калининградской области;
- определены основные направления развития жилищно-коммунального хозяйства Калининградской области;
- предложена к внедрению инновационная организационная модель реформирования жилищно-коммунального хозяйства Калининградской области в формате некоммерческого партнерства.

Сфера ЖКХ находится в постоянном режиме реформирования. Скорость внедрения изменений такая, что деятельность участников данного рынка услуг должна быстро адаптироваться к постоянно изменяющейся среде. Оптимальное решение – это наличие открытого диалога между всеми участниками сектора ЖКХ, данное некоммерческое партнёрство станет основой эффективного сотрудничества всех участников рынка. От взаимной открытости и готовности к взаимодействию выигрывают все участники рынка и, в конечном итоге, потребитель.

Список используемой литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // www.consultant.ru.
2. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. ФЗ от 22.01.2019 № 1-ФЗ) // www.consultant.ru.
3. Федеральный закон РФ от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. ФЗ от 06.02.2019 г. № 3-ФЗ) // www.consultant.ru.
4. Федеральный закон РФ от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ред. ФЗ от 27.12.2018 № 512-ФЗ) // www.consultant.ru.
5. Федеральный закон РФ от 21.07.2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (ред. ФЗ от 28.11.2018 № 452-ФЗ) // www.consultant.ru.
6. Федеральный закон РФ от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (ред. ФЗ от 27.12.2018 № 525-ФЗ) // www.consultant.ru.
7. Указ Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (ред. Указа Президента РФ от 19.07.2018 № 444) // www.consultant.ru.
8. Федеральный закон от 21.07.2007 № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (с изм. внесенными Федеральным законом от 30.12.2008 № 323-ФЗ) // www.consultant.ru.
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2001 г. № 866 «О Федеральной целевой программе развития Калининградской области на период до 2020 года» (в ред. постановления Правительства РФ от 02.03.2019 № 235) // www.consultant.ru.

10. Отраслевое тарифное соглашение в жилищно-коммунальном хозяйстве Российской Федерации на 2017 - 2019 годы (утв. 08.12.2016) (ред. от 03.08.2018) // www.consultant.ru.
11. Постановление Правительства РФ от 22.10.2012 № 1075 «О ценообразовании в сфере теплоснабжения» (в ред. постановления Правительства РФ от 25.01.2019 № 43) // www.consultant.ru.
12. Постановление Правительства РФ от 28.01.2006 № 47 «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным ...» (в ред. постановления Правительства РФ от 24.12.2018 № 1653) // www.consultant.ru.
13. Постановление Правительства РФ от 06.05.2011 № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» (в ред. постановления Правительства РФ от 23.02.2019 № 184) // www.consultant.ru.
14. Указ Президента Российской Федерации от 07 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» // www.consultant.ru.
15. Указ Губернатора Калининградской области от 02.03.2012 № 40 «О совете по вопросам реформирования жилищно-коммунального хозяйства Калининградской области» (в ред. Указа Губернатора Калининградской области от 22.01.2018 № 5) // www.consultant.ru.
16. Закон Калининградской области от 26.12.2013 № 293 «Об организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Калининградской области» (принят Калининградской областной Думой 19.12.2013) (в ред. Закона Калининградской области от 24.12.2018 № 244) // www.consultant.ru.
17. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26.09.2013 № 1743-р «Об утверждении комплекса мер, направленных на решение задач,

связанных с ликвидацией аварийного жилищного фонда» (в ред. Постановления Правительства РФ от 21.04.2018 № 732-р) // www.consultant.ru.

18. Постановление Правительства Калининградской области от 31.12.2013 № 1026 (ред. от 28.01.2019) «О Государственной программе Калининградской области "Доступное и комфортное жилье» (в ред. Постановления Правительства Калининградской области от 28.01.2019 № 29) // www.consultant.ru.

19. Постановление Правительства Калининградской области от 09.12.2014 № 826 «Об утверждении региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Калининградской области, на 2015-2044 годы» (в ред. постановления Правительства Калининградской области от 18.12.2017 № 675) // www.consultant.ru.

20. Постановление Правительства РФ от 30.12.2017 № 1710 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» (в ред. постановления Правительства РФ от 09.02.2019 № 106) // www.consultant.ru.

21. Постановление Правительства РФ от 06.05.2011 г. № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» (в ред. постановления Правительства РФ от 21.12.2018 № 1622) // www.consultant.ru.

22. Постановление Правительства РФ от 13.08.2006 г. № 491 «Об утверждении Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме и правил изменения размера платы за содержание жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную

продолжительность» (в ред. постановления Правительства РФ от 15.12.2018 № 1572) // www.consultant.ru.

23. Постановление Правительства Калининградской области от 31.08.2017 № 465 «Об утверждении государственной программы Калининградской области «Формирование современной городской среды» (в ред. постановления Правительства Калининградской области от 27.06.2018 № 384) // www.consultant.ru.

24. Постановление администрации городского округа «Город Калининград» от 20.10.2014 № 1640 «Об утверждении муниципальной Программы «Благоустройство и экология городского округа «Город Калининград» (в ред. постановления администрации городского округа «Город Калининград» от 21.09.2017 № 1418) // www.consultant.ru.

25. Информационные материалы с официального сайта Федеральной Антимонопольной Службы Российской Федерации // <https://fas.gov.ru/news/26865> (дата обращения: 20.03.2019).

26. Информационные материалы по теме: «Стратегическое направление развития «ЖКХ и городская среда» с официального сайта Минстроя России // <http://www.minstroyrf.ru/trades/gorodskaya-sreda/strategicheskoe-napravlenie-razvitiya-zhkkh-i-gorodskaya-sreda/> (дата обращения: 20.03.2019).

27. Презентационные материалы с официального сайта Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Калининградской области // https://minstroy39.ru/upload/strateg_-_KO_2018.pdf (дата обращения: 20.03.2019).

28. Белова Т.В. Современное состояние жилищного фонда: постановка основных проблем и пути решения // Международный студенческий научный вестник. – 2015. – № 6.; URL: <http://eduherald.ru/ru/article/view?id=13409> (дата обращения: 28.02.2019).

29. Материалы информационного делового проекта SPRAVKOVED.RU статья: Основные положения реформы ЖКХ в России // <http://www.spravkoved.ru/gkh/osnovnie>.

30. Вашурин И. А. К вопросу о реформировании системы управления предприятиями жилищно-коммунального хозяйства на территории Калининградской области // Молодой ученый. - 2017. - №42. - С. 76-78. - URL <https://moluch.ru/archive/176/45998/> (дата обращения: 18.03.2019).
31. Информационные материалы с официального сайта Общественной палаты Калининградской области // <http://op-kaliningrad.ru/index.php/3381-problemy-kaliningrada-v-sfere-zhkkh-ne-unikalny-i-v-regione-znayut-puti-ikh-resheniya> (дата обращения: 26.03.2019).
32. Информационные материалы онлайн-журнала для юристов RUSЮРИСТ.РУ // https://rusjurist.ru/zhiliwnoe_pravo/zhkh/reforma-zhkh-chego-ozhidat-grazhdanam/ (дата обращения: 27.03.2019).
33. Информационные материалы с официального сайта Правительства России <http://government.ru/rugovclassifier/480/main/> (дата обращения: 27.03.2019).
34. Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Калининградской области за 2017 год // <https://gov39.ru/ekonomy/zip/celprog/doklad2017.pdf> (дата обращения: 10.05.2019).
35. Доклад «Состояние и развитие конкурентной среды на рынках товаров, работ и услуг Калининградской области за 2018 год» // <http://economy.gov39.ru/departament-investitsiy-innovatsiy-razvitiya-onkurentsii-i-chastno-gosudarstvennogo-partnerstva-202018.pdf> (дата обращения: 10.05.2019).
36. Холл Р.Х. Организации: структуры, процессы, результаты. – Санкт-Петербург: Питер, 2001 – С. 384.
37. Ряховская А.Н. Подходы к оценке эффективности деятельности ЖКХ регионов на основе комплексной системы показателей. - Институт социально-экономических исследований УНЦ РАН - Экономика и управление 11(60), 2009 – С. 164.

**Данные в разрезе муниципальных образований с
дифференциацией по среднегодовой численность населения
Калининградской области за 2018 год**

Наименование МО	все население	в том числе:	
		городское	сельское
Калининградская область	998393	777087	221306
•1 группа (свыше 65 тыс. человек)	546383	496556	49827
Городской округ - город Калининград	478750	478750	
г. Калининград	478750	478750	
в том числе внутригородские районы:			
Ленинградский район	177829	177829	
Московский район	166461	166461	
Центральный район	134460	134460	
Гурьевский городской округ	67633	17806	49827
г. Гурьевск	17806	17806	
•2 группа (от 40 до 65 тыс. человек)	46644	35660	10984
Черняховский городской округ	46644	35660	10984
г. Черняховск	35660	35660	
•3 группа (от 20 до 40 тыс. человек)	241459	160355	81104
Багратионовский городской округ	32982	6393	26589
г. Багратионовск	6393	6393	
Балтийский городской округ	36886	35400	1486
г. Балтийск	33434	33434	
г. Приморск	1966	1966	
Гвардейский городской округ	29201	13208	15993
г. Гвардейск	13208	13208	
Гусевский городской округ	37490	28304	9186
г. Гусев	28304	28304	
Зеленоградский городской округ	36733	15795	20938
г. Зеленоградск	15795	15795	
Светловский городской округ	28716	21804	6912
г. Светлый	21804	21804	
Городской округ - город Советск	39451	39451	
г. Советск	39451	39451	
•4 группа (от 10 до 20 тыс. человек)	145280	67080	78200
Краснознаменский городской округ	11901	3171	8730
г. Краснознаменск	3171	3171	
Неманский городской округ	18734	10866	7868
г. Неман	10866	10866	
Нестеровский городской округ	15028	3989	11039
г. Нестеров	3989	3989	
Озерский городской округ	13565	3886	9679
г. Озерск	3886	3886	

Наименование МО	все население	в том числе:	
		городское	сельское
Городской округ - город Пионерский	11383	11383	
г. Пионерский	11383	11383	
Полесский городской округ	18287	6982	11305
г. Полесск	6982	6982	
Правдинский городской округ	18963	6780	12183
г. Правдинск	4122	4122	
пгт. Железнодорожный	2658	2658	
Светлогорский городской округ	18236	15976	2260
г. Светлогорск	14009	14009	
Славский городской округ	19183	4047	15136
г. Славск	4047	4047	
•5 группа (до 10 тыс. человек)	18627	17436	1191
Городской округ - город Ладушкин	3990	3908	82
г. Ладушкин	3908	3908	
Городской округ - город Мамоново	8154	7970	184
г. Мамоново	7970	7970	
Городской округ - поселок Янтарный	6483	5558	925
пгт. Янтарный	5558	5558	

По статистическим данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Калининградской области за 2018 год

Из 22 муниципальных образований численность по 5 группам распределена следующим образом:

Распределение по группам	Количество МО	Численность	Доля в %
Калининградская область	22	998393	100
•1 группа (свыше 65 тыс. человек)	2	546383	54,7
•2 группа (от 40 до 65 тыс. человек)	1	46644	4,7
•3 группа (от 20 до 40 тыс. человек)	7	241459	24,2
•4 группа (от 10 до 20 тыс. человек)	9	145280	14,6
•5 группа (до 10 тыс. человек)	3	18627	1,8

Инновационная организационная модель реформирования ЖКХ Калининградской области

