

УДК 330.3:332.8

ОСНОВНЫЕ МЕТОДЫ УПРАВЛЕНИЯ СИСТЕМОЙ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

А.А. Мартынова

Российский университет дружбы народов

Email: a.martynova1@googlemail.com

Жилищно-коммунальное хозяйство является одной из наиболее социально значимых систем экономики страны. Будучи достаточно сложной, неравномерно развитой системой, ЖКХ представляет собой достаточно сложный для управления объект. На протяжении достаточно долгого времени государством использовался «линейный» подход к управлению, основанный на принципе равенства управляющего воздействия и его результата. Акцент делался на наиболее проблемные аспекты отрасли. Все ресурсы направлялись на решение критических проблем, внешние факторы как правило не играли важной роли. Более того, влияние такого воздействия на внутрисистемные связи также не учитывалось. Такого рода государственное вмешательство оказывалось достаточно эффективным в краткосрочной перспективе, в долгосрочном же периоде эффект от вмешательства был минимальный, а в некоторых случаях и отрицательный. Альтернативный метод управления сектором, который только начинает развиваться в России, основан на характеристике ЖКХ как сложной неравновесной системы, способной к самоорганизации. В данном случае управляющее воздействие менее узконаправленно и служит импульсом к дальнейшему самостоятельному развитию отрасли. Таким образом, государственное вмешательство является «позитивным» возмущением, которое провоцирует нестабильность целой системы. Система, в свою очередь, посредством мобилизации внутренних ресурсов со временем находит новую точку равновесия, которая как правило представляет собой новый виток эволюции системы. Таким образом, нелинейный подход способствует самостоятельному, наиболее эффективному развитию сложной системы.

Ключевые слова: ЖКХ, реформы, государственное управление, нелинейный подход, неравновесная система, инструменты стимулирования.

MAIN MANAGEMENT METHODS OF MUNICIPAL HOUSING ECONOMY

A.A. Martynova

Peoples' Friendship University of Russia

Email: a.martynova1@googlemail.com

Municipal housing economy is one of the most socially important systems in national economy. Municipal housing economy is quite difficult to manage because it is a complex, unevenly developed system. «Linear» management approach, based on the principle of equality of control action and its result, has been used by the state for a long time. The most problem aspects of the sector were emphasized. All resources were focused on the solution of critical problems, while external factors were not of great concern. Besides, the influence on intra-system links was not taken into account either. Such state interference was effective enough in short-term outlook, where the effect of the interference in long-term period was minimal, and in some cases negative. Alternative management method of the sector (which is still beginning to emerge in Russia) is based on the characteristic of municipal housing economy as a complex unbalanced system, self-organizable. In this case the control action is less ad-hoc

and serves as impulse towards further self-development of the sector. Thus, state interference is a «positive» indignation that draws instability of the whole system. The system, in its turn through internal resource mobilization, finds new equilibrium point that usually is a new coil of system evolution. Thus, nonlinear approach contributes to independent, most effective development of a complex system.

Key words: municipal housing economy, reforms, public administration, nonlinear approach, unbalances system, stimulation tools.

Жилищно-коммунальное хозяйство – одна из самых больших проблем российской экономики. Это одна из самых значимых отраслей, оказывающая огромное влияние на другие сферы жизни. ЖКХ – это очень большой, потенциально весьма доходный рынок с гарантированным спросом. Тем не менее на сегодняшний день это – черная дыра российской экономики, самый большой реципиент государственных субсидий и одна из немногих отраслей с самой большой долей убыточных предприятий (около 60%) [3]. Проблемы отрасли известны и неизменны на протяжении уже более 20 лет: неразвитость рыночных структур, высокая степень износа основных фондов, хроническое недофинансирование, низкое качество производимых товаров/услуг и галопирующий рост тарифов, превышающий темпы инфляции, но не решающий финансовых проблем предприятий отрасли. Реформирование отрасли было призвано решить эти и многие другие проблемы, тем не менее результаты происходящих изменений далеки от идеала, и ситуация продолжает усугубляться.

Реформирование отрасли – обязательный этап развития практически любой страны. В последние десятилетия реструктуризацию отрасли ЖКХ проводят более 100 стран мира [7]. Единого сценария не существует, но отдельные, наиболее успешные примеры используются в качестве моделей, которые адаптируются к потребностям определенного государства¹. Основные различия заключаются в методах управления сферой ЖКХ, выбор которых продиктован культурой управления в стране и экономическими особенностями последней. В целом существует две модели управления комплексом жилищно-коммунального хозяйства. Первая представляет собой реализацию «классического» линейного сценария развития, вторая основывается на системном нелинейном подходе к управлению. В обоих случаях ЖКХ рассматривается как сложная система, направление развития которой определяется системой внешних воздействий на нее.

Классический метод управления отраслью ЖКХ², который активно реализовывался в России на протяжении последних десятилетий³, часто характеризуется исследователями как недостаточно гибкий, с чрезвычайно нормативным характером. Одним из главных недостатков метода признается его

¹ Наиболее распространенной моделью реформирования ЖКХ является британская модель, предусматривающая развитие конкуренции с привлечением большого числа частных фирм, сокращения государственного вмешательства и создание новой архитектуры отрасли в ходе реформ. Вторая по распространенности модель – французская, предполагающая сохранение «пристального» государственного контроля и привлечение разумного числа частных операторов на рынок.

² Под классическим подходом понимается метод системного анализа, учитывающий взаимосвязь и взаимообусловленность экономических, политических и социальных процессов; управление осуществляется на основе принципа пропорциональности результата воздействию.

³ Управление осуществляется на основе принципа пропорциональности результата воздействию.

функциональная ориентации и строгая регламентация процессов управления, а не их результатов. В рамках данного подхода практически не учитывается взаимосвязь между подсистемами ЖКХ, равно как не учитываются и цели их функционирования. Основной акцент делается на управление отдельными элементами подсистемы. Фактически процессы реформирования и управления отрасли сводятся к решению ряда задач, которые ранжируются управляющим органом в зависимости от степени их значимости. Ранжирование задач управления достаточно схоже с иерархией потребностей человека, предложенной Маслоу [9]. Согласно этой теории, потребности делятся на базовые (простые) и сложные, при этом удовлетворение базовых потребностей является необходимым условием решения более комплексных задач. К базовым потребностям управления ЖКХ можно отнести создание необходимой нормативно-правовой базы, которая бы служила основой для развития отрасли и ее управления. Фактически нормативно-правовые акты должны способствовать созданию новой архитектуры отрасли и гарантировать ее устойчивость, что является второй, более сложной задачей. Привлечение частного бизнеса в сферу ЖКХ, которая долгое время находилась в собственности государства и управлялась согласно принципам административно-командной экономики, должно способствовать «оздоровлению» менеджмента предприятий и распространению новых принципов хозяйствования.

Финансовое «оздоровление» предприятий отрасли – следующая по «сложности» потребность, напрямую зависящая от реинжиниринга бизнес-процессов, инициированного частным менеджментом и степенью развитости законодательной базы в сфере тарифного регулирования. Для удовлетворения этой потребности необходима разработка новой системы финансирования предприятий: изменение системы тарифного регулирования, изменение структуры финансовых потоков, разработки системы социальной помощи малоимущим и т.д. Тарифы должны включать инвестиционную составляющую, что способствовало бы развитию инновационной деятельности предприятий, модернизации/реновации основных фондов. Кроме того, в формуле тарифа должны учитываться поправка на инфляцию и эффективность производства. То есть тариф должен служить стимулом к снижению издержек и повышению эффективности производства, при этом его уровень должен меняться в соответствии с общим уровнем инфляции в стране [8]. Следует отметить, что формула тарифа должна учитывать уникальные особенности секторов, входящих в состав ЖКХ, и должна быть легко адаптируема к ним.

К наивысшим потребностям отрасли можно отнести улучшения качества производимых товаров/услуг и общий макроэкономический эффект от реформирования отрасли. Иными словами, реализация «наивысших» потребностей становится возможной при условии выполнения предыдущих пунктов. При этом вполне очевидной становится «линейность» процесса: удовлетворение каждой из потребностей есть результат внешнего воздействия на систему. Таким образом, управление отрасли строится на системе корректирующих вмешательств со стороны управляющего органа, результат которых должен быть пропорционален силе воздействия.

Логика реформирования ЖКХ согласно линейному подходу вполне очевидна и широко применяется на начальных этапах реформирования отрасли. Ранжирование целей/потребностей способствует разработке определенно-

го плана действий, основанного на достаточно простом алгоритме действий. Иными словами, политика, сформированная согласно принципам линейного подхода, направлена на использование стандартизированных элементов управления, которые должны способствовать достижению, заданного результата (плана). Такой подход не принимает во внимание воздействие факторов внешней среды, исходные уникальные характеристики системы и альтернативные варианты развития. Он не дает ответы на вопросы, например, каковы наилучшие способы достижения цели? и какие именно меры воздействия будут наиболее эффективны [9]. Градуалистский подход к реформированию ЖКХ не дает положительных долгосрочных результатов, скорее обуславливает цикличность развития без какого-либо «движения вперед» [5]. Как показывает практика, реформирование какого-то отдельного аспекта (подсистемы) влечет за собой необходимость разработки и внедрения ряда других нововведений. Временная разница между разработкой и внедрением каждого из них, как правило, негативно сказывается на системе в целом. Следствием таких промедлений становится усугубление ситуации и необходимость новых усовершенствований как в исходной системе, так и в других, связанных с ней подсистемах. Более того, в силу меняющихся внешних обстоятельств, оказывающих влияние на систему, предпринимаемое воздействие может стать препятствием развитию отрасли в целом.

Несмотря на очевидные недостатки, линейный подход к реформированию и управлению сложными системами (ЖКХ) достаточно широко распространен. «Линейность» при условии своевременности воздействий дает положительные результаты в краткосрочном периоде. Как показывает мировая практика, «классический» подход используется на начальных стадиях реформирования сектора ЖКХ. Впоследствии его заменяет система «импульсов», эффективность которых проявляется в долгосрочном периоде [1]. Метод регулирования отрасли ЖКХ, который получил широкое распространение в странах-лидерах (Великобритания, Австралия, США), можно назвать регулируемой естественной эволюцией ЖКХ как сложной системы. Основная задача управляющего органа – вовремя реагировать на негативные изменения в системе, давать определенный импульс дальнейшего развития и свести вмешательство в хозяйственную деятельность к необходимому минимуму, предоставив системе самой искать наилучшие пути адаптации к новым условиям. Иными словами, развитие сектора ЖКХ в ведущих странах происходит согласно принципам «коэволюции и синтеза различных диссипативных структур», присущим системному нелинейному подходу к реформированию ЖКХ [2].

В рамках системного нелинейного подхода сфера ЖКХ рассматривается как неравновесная система, комплекс взаимосвязанных структур, сумма которых всегда будет меньше целого. Характерной чертой неравновесной системы является ее способность к самоорганизации. Изменение внешних обстоятельств определяет необходимость адаптации к новым условиям и поиск новой точки равновесия. В процессе поиска нового баланса система проходит через ряд неравновесных состояний, происходит перегруппировка основных ресурсов таким образом, чтобы они способствовали преодолению кризиса. ЖКХ – это комплекс взаимосвязанных сложных структур, эволюция которых зависит не только от целенаправленного воздействия, но и от внешних обстоятельств. Управление же такой системой должно осуществляться путем

нежесткого управления в зависимости от желаемых показателей системы (прибыль, как правило, является приоритетом). Конечная цель – установление комплексного показателя, например, получение прибыли при условии повышения качества услуг. Такой подход в конечном итоге позволит «ламинировать» во времени, определяя приоритетные направления развития, соответствующие данному временному периоду развития [1]. Несмотря на кажущуюся простоту метода, он представляет определенную сложность для внедрения в практику управления ЖКХ. Основные сложности связаны с некоторыми характеристиками неравновесной системы, в данном случае ЖКХ:

- структуры, входящие в состав комплекса имеют ряд количественных и качественных различий;
- сам по себе комплекс ЖКХ является составной частью более крупной и сложной системы – экономики муниципального образования/региона;
- ЖКХ страны – комплекс неоднородных региональных структур;
- внешняя экономическая нестабильность⁴ обуславливает крайне неустойчивое состояние системы.

Жилищно-коммунальное хозяйство представляет собой комплекс взаимосвязанных секторов, часть из которых естественные монополии, деятельность же других со временем может быть организована согласно принципам рыночной конкуренции. Вполне очевидно, что разные по своей структуре взаимосвязанные сектора достаточно трудны для государственного регулирования их деятельности. Более того, даже одинаковые по своему устройству сегменты могут находиться на разных стадиях формирования рынка. В частности, сегменты с естественными монополиями существенно различаются по степени сформированности квази-рыночных структур и законченности рыночных реформ, что лишний раз подтверждает невозможность регулирования деятельности столь разных структур при помощи одного инструмента⁵.

Жилищно-коммунальное хозяйство является частью более сложной экономической системы города/муниципального образования. Являясь элементом сложной структуры, темпы и направление развития сферы напрямую зависят от экономических условий в регионе и уровня развитости вспомогательных систем. Так, инвестиционная деятельность в сфере ЖКХ находится в прямой зависимости от экономической ситуации в регионе и развитости регионального рынка капитала.

Россия – весьма неоднородна по уровню экономического развития регионов. На решение этой проблемы ежегодно выделяется большое количество средств, разрабатываются и внедряются различные механизмы, но разрыв остается и не только не снижается, но существенно увеличивается [6]. Классические механизмы выравнивания⁶, которые до недавнего времени были

⁴ Россия – страна с переходной экономикой, развитие которой происходит по принципу «догоняющего» развития, что предполагает определенную степень нестабильности, особенно в условиях мировых финансовых потрясений (кризисов).

⁵ Наиболее развитым из секторов с естественными монополиями считается электроэнергетика. Действовавшая в секторе вертикально интегрированная структура РАО ЕЭС в 2008 г. была реорганизована, и вместо нее появился ряд функционально-ориентированных предприятий, действующих согласно рыночным принципам. Газовая отрасль, напротив, представлена компанией-монополистом ОАО «Газпром», который контролирует 90% рынка газа в стране.

⁶ К инструментам выравнивания относятся межбюджетные трансферты, кредиты, частично федеральные целевые программы и т.д.

основным инструментом государственного вмешательства, не решают проблему экономической неоднородности регионов, а следовательно, и уровня развития его систем. Мировая практика подтверждает неэффективность такого вмешательства. Политика выравнивания, осуществлявшаяся в Канаде посредством как рыночных, так и нерыночных методов регулирования, также не принесла желаемых результатов. Государственные программы, направленные на поддержание депрессивных регионов и сокращение разрыва экономического развития, провалились вследствие отсутствия стимулов к развитию вообще и развитию самостоятельности в частности [2]. Таким образом, выравнивание экономического развития дает краткосрочный положительный результат за счет временного увеличения потребления. В долгосрочной же перспективе такой подход не принесет существенных экономических выгод и даже может стать причиной экономического спада.

Более эффективными признаются инструменты стимулирования⁷, которые не дают осязаемых краткосрочных выгод, но способствуют созданию локальных преимуществ для ведения бизнеса и привлечению долгосрочных частных инвестиций. Распределение инструментов стимулирования между регионами производится на основе конкурса, и доля регионов, получивших поддержку, пока невелика. Более того, анализ проектов Инвестиционного фонда свидетельствует о том, что большая часть инструментов реализуется в регионах-лидерах по экономическому развитию, что на первый взгляд может показаться дискриминацией и не способствует улучшению ситуации в слабых регионах.

В принципе в мировой практике существуют два подхода к распределению инструментов стимулирования между регионами. В развитых странах, таких как Великобритания или США, в отношении слабых регионов применяются льготные механизмы, призванные способствовать экономическому росту и последующему территориальному выравниванию. В развивающихся странах (Индия, Китай) относительно беспроблемные регионы становятся основными реципиентами. В отношении же депрессивных регионов проводится политика «позитивной дискриминации». Дополнительное стимулирование и без того достаточно успешных регионов превращает последних в «локомотив» развития экономических систем. Полученный опыт развития, инновационные разработки, принципиально новые модели управления и взаимодействия рыночных агентов впоследствии передаются в депрессивные регионы. Таким образом, политика «позитивной дискриминации» способствует экономическому выравниванию всех регионов страны [2].

Россия традиционно относится к категории развивающихся стран, поэтому применение инструментов, получивших распространение в Китае, может показаться перспективным, особенно учитывая концепцию «догоняющего» развития, согласно которой происходит развитие России в последние десятилетия. Впрочем, по мнению российских исследователей, китайская модель малоэффективна, что обусловлено российской спецификой. Как показала практика, регионы-лидеры со временем теряют мотивацию, среди же остальных территорий достаточно ярко проявляются иждивенческие настроения.

⁷ К инструментам стимулирования относятся особые экономические зоны, Инвестиционный фонд РФ, Российская венчурная корпорация, государственное софинансирование проектов и т.д.

В России для наиболее эффективного внедрения инструментов стимулирования необходимо улучшить процедуру отбора регионов. Помощь должны получать не просто самые слабые регионы, а те из них, которые готовы использовать эти инструменты лучшим образом. Временной фактор также играет важную роль: управляющее воздействие должно быть своевременным, ибо только в этом случае его результат будет максимальным. Более того, система государственного управления инструментами стимулирования в России должна быть улучшена. Одним из основных недостатков современного государственного управления считается излишняя централизация принятия решений. В частности, отмечается, что большая часть профицита бюджета формируется на федеральном уровне, что определяет практически монопольную власть федеральных властей в распределении этих средств. Для эффективного развития регионов необходимо повысить роль региональных властей в управлении и распределении инструментов регулирования. Кроме того, отмечается необходимость разработки и внедрения механизма мотивации государственных структур, ответственных за распределение инструментов стимулирования. В случае же России возникает еще и необходимость развития культуры децентрализованного государственного управления и повышение инициативы регионов.

Развитие системы государственного управления самоорганизацией региональных систем – еще одно важное направление, требующее доработки. В частности, необходимо определить наиболее эффективное соотношение организации и самоорганизации, которое должно основываться на ряде особенностей. В данном случае эти два процесса представляют не две диаметрально противоположные системы управления, а взаимосвязанные элементы единой системы. Причем организация (государственное вмешательство) должно быть направлено на инициирование процессов самоорганизации системы. Существуют два вида региональной самоорганизации: самоорганизация бизнес-систем, основанная на рыночных принципах, и самоорганизация населения, основанная на базе социальных регуляторов. Организация в регионе может проявляться на внутрирегиональном и внутриорганизационном уровнях. В первом случае основу организации составляют федеральная и региональная нормативно-правовые базы, направленные на обеспечение социально-экономического развития и поддержания его стабильности [2]. Внутриорганизационный уровень должен проявляться в административном распорядке, регламенте работы. Для того чтобы система функционировала наиболее эффективно, необходим институт согласования, который бы способствовал переходу от жестких узконаправленных централизованных методов управления к «адаптивному согласованию интересов, изменению положения субъектов хозяйствования и инструментов управления». В целом это обеспечит взаимодополняемость процессов и будет способствовать формированию качественно новых отношений между субъектами хозяйствования и властными структурами. Решению проблемы гармоничного развития регионов, основанного на принципах взаимодополняемости процессов организации и самоорганизации, существенно будет способствовать развитие системы стратегического планирования. Последняя, будучи представлена в виде графической модели, отображающей все элементы и их взаимосвязь, может быть использована в качестве инструмента повышения эффективности экономических агентов.

Более того, если такая модель будет использоваться не только на уровне бизнеса, но и в процессе планирования властных структур (на всех уровнях), она также может способствовать повышению эффективности государства как экономического субъекта.

Таким образом, для наиболее эффективного управления сферой жилищно-коммунального хозяйства страны необходимо учитывать ее особенности на региональном уровне; нестабильность сектора и его внутреннюю неоднородность; высокую чувствительность к внешним факторам. Директивные методы управления сектором оказываются наименее эффективными и могут привести к большей дестабилизации сектора, равно как и стать причиной деструктивных процессов. Более действенными мерами государственного регулирования признаются макроэкономические методы, направленные на стимулирование спроса и предложения, чей положительный эффект проявляется в долгосрочном периоде. Необходимость определения и достижения долгосрочных целей обуславливает развитие и внедрение инструмента стратегического планирования всеми участниками рынка.

Литература

1. *Загуляев Д.Г.* Методика анализа экономического понятия «импульс», применяемого в рамках ситуационно-импульсного метода управления неравновесными экономическими системами // Вестник ЮРГТУ (НПИ). 2011. № 3.
2. *Козловская О.В., Акерман Е.Н.* Особенности синергетического подхода в управлении пространственным развитием региона. Томск: Изд-во Том. политехн. ун-та, 2010.
3. Российский статистический ежегодник. 2010: Статистический сборник / Росстат. М., 2010.
4. *Скорых Н.Н.* Современные тенденции регионального развития и региональной политики РФ // Вестник СибГУТИ, 2011. № 1.
5. *Стародубская И.В.* Реформа ЖКХ: в поисках новых подходов // Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1998–2002 (глава 23). М.: Дело, 2003.
6. *Фурищик М.А.* Эффективность применения инструментов регионального развития // Труды ИСА РАН. 2008. № 40.
7. *Янковский Н.Я.* Правовые основы функционирования коммунального хозяйства в Европейских странах. Владивосток: Сфера ЖКХ, 2007. 340 с.
8. *Kay J., Thompson D.J.* Privatisation: a Policy in Search of a Rationale. *Economic Journal*. 1986. Vol. 96. P. 18–32.
9. *Witcher B.J., Chau V.S.* Strategic management principles and practice // Cengage Learning EMEA, 2010.

Bibliography

1. *Zaguljaev D.G.* Metodika analiza jekonomicheskogo ponjatija «impul's», primenjaemogo v ramkah situacionno-impul'snogo metoda upravljenja neravnovesnymi jekonomicheskimi sistemami // Vestnik JuRGTU (NPI). 2011. № 3.
2. *Kozlovskaja O.V., Akerman E.N.* Osobennosti sinergeticheskogo podhoda v upravljenii prostranstvennym razvitiem regiona. Tomsk: Izd-vo Tom. politehnichn. un-ta, 2010.
3. Rossijskij statisticheskij ezhegodnik. 2010: Statisticheskij sbornik / Rosstat. M., 2010.
4. *Skoryh N.N.* Sovremennye tendencii regional'nogo razvitija i regional'noj poitiki RF // Vestnik SibGUTI. 2011. № 1.

5. *Starodubskaja I.V.* Reforma ZhKH: v poiskah novyh podhodov // *Jekonomika perehodnogo perioda. Oчерki jekonomicheskoy politiki postkommunisticheskoy Rossii.* 1998–2002 (glava 23). M.: Delo, 2003.
6. *Furwik M.A.* Jeффекtivnost' primenenija instrumentov regional'nogo razvitija // *Trudy ISA RAN.* 2008. № 40.
7. *Jankovskij N.Ja.* Pravovye osnovy funkcionirovanija kommunal'nogo hozjajstva v Evropejskih stranah. Vladivostok: Sfera ZhKH, 2007. 340 p.
8. *Kay J., Thompson D.J.* Privatisation: a Policy in Search of a Rationale. *Economic Journal.* 1986. Vol. 96. P. 18–32.
9. *Witcher B.J., Chau V.S.* Strategic management principles and practice // Cengage Learning EMEA, 2010.