

КОММЕНТАРИИ И ПРОГНОЗЫ

ТОЛЬКО КОМПЛЕКСНЫЙ ПОДХОД К РЕШЕНИЮ ПРОБЛЕМ В ЖКХ СПОСОБЕН ОБЕСПЕЧИТЬ ВЫХОД ЭТОЙ СФЕРЫ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ ИЗ КРИЗИСНОГО СОСТОЯНИЯ

Ответы Чернышова Леонида Николаевича,
заместителя председателя Совета по профессиональным квалификациям в ЖКХ,
доктора экономических наук, профессора на вопросы редакции журнала.

Леонид Николаевич, профессиональное сообщество, на различных площадках и в меди-апространстве, обсуждает вопрос разработки Стратегии развития ЖКХ России до 2035 года. Насколько актуален для отрасли документ с такой далекой перспективой?

Разработка отраслевых стратегий предусмотрена Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Такие стратегии, утвержденные для различных отраслей экономики, являются составной частью стратегии социально — экономического развития нашей страны на определенный период времени.

Подобные документы определяют основные приоритеты, стратегические цели и задачи государственной политики в сфере жилищно-коммунального хозяйства, а также предусматривают основные инструменты достижения этих целей в определенный исторический период.

Так, «Концепция реформы ЖКХ Российской Федерации», принятая в 1997 году, «впитавшая в себя» преобразования отрасли, произошедшие в течение 1991–1996 годов, была направлена на:

- совершенствование механизма контроля за стоимостью жилищно-коммунальных услуг;
- преобразование системы управления жилищным сектором;
- усиление и совершенствование системы социальной защиты населения при оплате жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ);
- минимизацию процессов дотирования ЖКХ из бюджетов различных уровней.

Стратегия развития ЖКХ до 2020 года была нацелена на повышение комфортности условий



проживания; улучшение качества жилищного фонда, модернизацию и повышение энергоэффективности объектов жилищно-коммунального хозяйства; обеспечение доступности жилищно-коммунальных услуг.

Новый программный документ должен дать объективную оценку состояния областей деятельности, которые мы традиционно относим к сфере ЖКХ, а также ответить на вопросы:

- 1) Считаем ли мы, что жилищно-коммунальное хозяйство развивается гармонично и последовательно в необходимом направлении, нужно ли делать ставку на развитие отдельных форм хозяйствования (концессии) или стоит разви-

вать все конкурентоспособные и жизнеспособные формы, включая и муниципальные?

- 2) Оправдана ли практика, когда вопросами ЖКХ на федеральном, региональном и муниципальном уровне занимаются созданные самостоятельно и под руководством высших органов власти общественные и государственные институты регулирования¹, стремящиеся занять свою нишу, показать свою значимость и в конце концов добиться различных форм государственной поддержки? При этом Минстрою России, который должен выполнять роль «центра» подготовки и принятия нормативно-правовых решений, регулирующих деятельность этой сферы экономики, с Департаментом ЖКХ численностью порядка 20 человек, отведена роль статиста и организации, отвечающей на жалобы и обращения населения.
- 3) Адекватен ли экономический механизм отрасли, основанный на ограничительных принципах формирования цен и тарифов на продукцию и услуги ЖКХ, тем задачам, которые ставит перед нами не только Президент России в своих ежегодных посланиях Федеральному собранию по развитию ЖКХ, но и объективные, насущные требования населения к качеству среды обитания, которое в значительной степени зависит от деятельности организаций этого сектора муниципальной экономики.

Сегодня обсуждается не только новый программный документ, но и анализируются результаты реализации Стратегии развития ЖКХ до 2020 года. Каковы, по вашему мнению, результаты ее реализации?

Ответ на этот вопрос не может быть однозначным! На страницах журнала мы уже упоминали, что сфера ЖКХ «пронизывает» все области деятельности национальной экономики, ее объекты, различающиеся по уровню износа, используемым технологиям и оборудованию (жилье и комму-

нальная инфраструктура), разбросаны по тысячам муниципальных образований нашей страны.

Различие в формах и методах организации управления инфраструктурой ЖКХ зависит не только от технического и технологического состояния объектов, но и от климатических характеристик территории, где они функционируют: в субтропически влажных и жарких условиях, в сибирских и арктических климатических условиях или в средней полосе России. В свое время этим занималась отраслевая наука², ликвидированная в 90-е годы.

От состояния и эффективности управления этими объектами зависит уровень комфортной и безопасной среды жизни и деятельности населения в конкретном муниципальном образовании.

Опыт показывает, что в настоящее время, это, в первую очередь, зависит от отношения органов власти к решению проблем ЖКХ на закрепленной территории, и только потом от уровня социально — экономического развития территории и от организаторских способностей менеджмента и финансовых возможностей предприятий отрасли.

Исходя из этого, в идеале, оценка состояния объектов ЖКХ, качество и надежность предоставляемых жилищно-коммунальных услуг должна быть «привязана» к конкретному муниципальному образованию, в крайнем случае, к субъекту Федерации. Только в такой постановке вопроса можно дать оценку эффективности реализации основных направлений Стратегии 2020.

Результат деятельности ЖКХ за период реализации Стратегии 2020 обнажил еще одну негативную практику, связанную с принятием новых нормативных правовых актов по одним и тем же вопросам в условиях неисполнения ранее принятых актов, что формирует в профессиональном сообществе нездоровую тенденцию: «не следует

¹ Общественные советы, Общественные палаты, НП «ЖКХ Контроль», Комитет по защите прав потребителей, Общероссийский Народный Фронт, Комитет по предпринимательской деятельности в сфере жилищного и коммунального хозяйства ТПП РФ, Комиссия по ЖКХ РСПП, Комитет ЖКХ Государственной думы РФ, Комитет ЖКХ Совета Федерации РФ, Фонд содействия реформированию ЖКХ, партийные структуры, Общероссийское отраслевое объединение работодателей в ЖКХ, Общероссийские отраслевые ассоциации по жилью, воде, отходам производства и потребления, коммунальной энергетике и др.

² На протяжении 70 лет научно-техническое и нормативно-методическое сопровождение деятельности этого сектора экономики осуществляла Академия коммунального хозяйства (г. Москва) с ее филиалами, которые занимались вопросами развития ЖКХ: Урала и Поволжья — в г. Свердловске (Екатеринбурге); Сибири и Дальнего Востока в г. Томске; Южных регионов России в Ростове-на-Дону; Регионов Северо-Запада в г. Санкт-Петербурге; НИИ коммунального водоснабжения и водоотведения (г. Москва); Институт экономики ЖКХ (г. Москва); Институт «Гипрокоммунэнерго» (г. Москва) и др.

спешить с исполнением принятых документов, возможно его отменят или продлят срок исполнения».

Отдельно хотелось бы отметить роль созданной в этот период геоинформационной системы ГИС ЖКХ, как системы накопления данных о состоянии многоквартирных жилых зданий и финансовых потоках управляющих организаций, пользователями которой, в том числе должны быть и собственники квартир. Такое большое дело не обходится без критики.

Тем не менее, необходимо признать, что этот проект вызвал справедливый интерес бизнеса и самих управляющих компаний по разработке локальных информационных систем, адаптированных к базе данных ГИС ЖКХ, которые объединяются облачной технологией — интернет. По существу, была заложена основа цифровизации огромного количества показателей и пользователей, выполняющих в ЖКХ свои конкретные задачи.

Но в проекте документа, представленного для обсуждения, все это оценивается как «средняя температура по больнице»!

На мой взгляд такая оценка и некорректна, и неинформативна для постановки целей и задач Стратегии.

К примеру, невозможно дать объективную оценку состояния аварийности жилищного фонда в целом по России, где на долю более 19 тысяч сельских муниципальных образований приходится порядка 30% жилищного фонда страны, который является частным. Во многих из них отсутствует многоэтажная застройка. В таких муниципальных образованиях вообще нет проблем с аварийностью жилья.

Еще около 30% жилья в стране построено за последние 15–20 лет, говорить о его аварийности также не приходится.

В тоже время, и индивидуальный жилищный фонд, и вновь построенное жилье неравномерно распределены по субъектам Федерации, и их наличие будет оказывать существенное влияние при определении доли аварийного жилья в том или ином регионе.

Качество и эффективность управления многоквартирными домами (МКД) также различается от компании к компании и несмотря на «негатив» в средствах массовой информации мы имеем на

местах большую позитивную практику современных методов организации управления многоквартирными домами и взаимодействия управляющих организаций с собственниками квартир, о которой знает только узкий круг специалистов.

Тот же самое, можно констатировать в отношении коммунальной инженерной инфраструктуры. При этом следует отметить, что развитию объектов коммунального тепло- и электроснабжения, с точки зрения внедрения современных форм их управления и модернизации, уделяется значительно больше внимания и органами власти, и бизнесом, по вполне определенным причинам:

- для власти это связано с риском снижения качества среды обитания из-за некачественного теплоснабжения потребителей на подведомственной территории;
- для бизнеса наличием экономической выгоды, за счет достаточно коротких сроков (3–5 лет) окупаемости инвестиционных проектов в этом сегменте ЖКХ.

С воспроизводством объектов водоснабжения и водоотведения дело обстоит намного сложнее, как в связи с неудовлетворительным техническим и технологическим состоянием объектов ВКХ, так и с высокой капитализацией этих объектов, что в конечном итоге увеличивает сроки окупаемости привлекаемых в этот сектор ЖКХ инвестиций до 20–30 лет.

При этом, давая такую обобщенную оценку состояния объектов коммунальной сферы, необходимо понимать, что в каждом муниципальном образовании уровень развития этих объектов (степень обновления сетевого хозяйства, использование современных технологий и оборудования) сугубо индивидуальны.

Тем не менее нельзя не согласиться с имеющимися в обсуждаемом проекте документа тезисами о том, что:

- имеет место противоречивость государственной политики, отсутствие долгосрочных и предсказуемых правил регулирования деятельности субъектов хозяйствования в этом секторе муниципальной экономики;
- отрасль насчитывает более 9 тысяч технических норм и правил, большая часть которых устарели или требуют корректировки³;
- отсутствует адекватный задачам по модернизации ЖКХ экономический механизм, так

³ По мнению авторов проекта Стратегии 2035, большое количество неурегулированных вопросов в сфере ЖКХ — это свидетельство низкой нормативно-правовой активности Минстроя России.

как существующий сегодня основан на ограничительных принципах формирования цен и тарифов на продукцию и услуги предприятий этого сектора муниципальной экономики;

- в подразделениях органов власти, курирующих вопросы ЖКХ всех уровней, отсутствуют команды профессионалов, а заменить их многочисленными экспертными советами, рабочими группами и штабами, как показывает практика, не представляется возможным;
- на предприятиях отрасли, за редким исключением, имеет место дефицит профессиональных кадров по всей линейке квалификаций — от рабочего (2 уровень квалификации) до руководителя (7 уровень квалификации);
- заработная плата рабочих в нашей сфере остается одной из самых низких в стране;
- необоснованно низок уровень инвестиций в отрасль со стороны государства.

На первый взгляд, может показаться, что жилищно-коммунальный сектор не столь уж большой, его доля в ВВП около 5,8%, и он не является столь значимым и определяющим в экономике страны.

Действительно, мы наблюдаем тенденции к уменьшению реальных объемов инвестиций в отрасль, падение доходности предприятий отрасли, которая не позволяет достойно оплатить труд персонала, вкладывать инвестиции в дальнейшее развитие.

Опыт реализации Стратегии 2020 показывает, что в условиях высокой динамичности процессов развития национальной экономики, характеризующейся противоречивостью и неоднозначностью, у органов власти, ответственных за развитие ЖКХ на местах появляется соблазн больше заниматься проблемами текущего момента, считая, что более отдаленная перспектива — это удел того времени, когда страна начнет стабильно развиваться.

Какие, на ваш взгляд, цели и задачи должна решать стратегия 2035?

Жилищно-коммунальное хозяйство подошло к рубежу, когда необходимо формирование принципиально новой структуры организации деятельности этого сектора муниципальной экономики, ориентированной на современные и перспективные организационно-технологические решения, повышение качества кадрового потенциала предприятий, актуальные и понятные для потребителей показатели качества и эффективности их деятельности.

Стратегия развития ЖКХ-2035 должна опираться на объективный анализ реального состояния дел в жилищной и коммунальной сферах деятельности, научно-техническое обоснование ее целей и задач, отвечать рыночным законам экономики и содержать меры по их практической реализации в интересах потребителей с учетом кадровой перезагрузки персонала органов управления ЖКХ регионального и муниципального уровня власти и предприятий отрасли.

Должны быть созданы условия (административные и экономические) замещения должностей подразделений органов власти на местах и персонала предприятий ЖКХ кадрами отраслевой профессиональной ориентации.

Это обеспечит понятную для бизнеса и самой власти постановку и реализацию задач, направленных на создание комфортных условий жизни и деятельности населения на подведомственной территории.

При разработке и реализации стратегии должны быть учтены мероприятия, реализуемые в этом отрезке времени в смежных областях деятельности (энергетике, экологии, природопользовании, строительстве, обороте недвижимости, агропромышленном комплексе — где 19 тыс. муниципальных образований составляют сельские поселения), а также по следующим проектам и программам:

- Национальный проект «Жилье и городская среда»;
- Федеральный проект «Оздоровление Волги» и приоритетный проект «Сохранение и предотвращение загрязнения реки Волги»;
- Федеральный проект «Чистая вода»;
- Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации».

Исходя из этого, в Стратегии должны быть определены «горизонты» и целевые показатели для регионального и муниципального уровня власти, достижение которых, во временном разрезе, обеспечит прозрачность реализации результатов основных мероприятий Стратегии.

В этом программном документе должна быть, наконец, завершена реформа жилищно-коммунального хозяйства страны, предусматривающая разделение ЖКХ на две самостоятельные области деятельности: управление, модернизация и развитие организаций коммунального комплекса (тепло-, электроэнергетика, и водопроводно-канализационное хозяйство) и управление и эксплуатация объектов жилищной сферы.

Необходимость этого продиктована;

- правовой и экономической природой собственности, которая в жилищной сфере, в основном, частная, а на объекты коммунального хозяйства — муниципальная;
- порядком установления стоимости (цены) на услуги и продукцию в жилищной и коммунальной сфере;
- ролью и ответственностью органов власти федерального, регионального и муниципального уровня в этих сферах деятельности;
- спецификой производимых продукции и услуг. Если потребители работ и услуг по содержанию и ремонту жилых зданий являются исключительно собственники квартир, то ресурсоснабжение, сбор и утилизация твердых коммунальных отходов распространяются и на других потребителей.

Вполне возможно, что в рамках Стратегии 2035 следовало бы решить вопрос не только **разъединения** жилищной и коммунальной областей деятельности, но и **объединить** сферу управления жилых зданий с управлением объектами коммерческой недвижимости, которые имеют схожие по своей природе принципы и методы организации их содержания и ремонта.

Такие решения будут соответствовать планируемому переходу в 2021 году к отраслевому принципу технического регулирования, с созданием комплексных отраслевых сборников стандартов и технических требований к содержанию и ремонту соответствующих объектов, что в условиях цифровизации экономики обеспечит переход к управлению полным жизненным циклом объектов капитального строительства.

Исходя из сложившихся тенденций в функционировании сферы ЖКХ, в качестве основных целей и задач на долгосрочную перспективу следует предусмотреть:

- обеспечение потребителей комфортными условиями проживания, включая предоставление качественных и надежных коммунальных услуг;
- обеспечение условий для признания многоквартирного дома объектом недвижимости;
- изменение экономического механизма отрасли, обеспечивающего достойную оплату труда работников предприятий этого сектора муниципальной экономики и привлечение инвестиций для воспроизводства объектов ЖКХ;
- обновление основных фондов объектов коммунальной инженерной инфраструктуры, в том

числе с учетом наилучших доступных технологий, а также цифровых технологий;

- разделение ответственности и обязательств в сфере ЖКХ между органами власти различного уровня с учетом повышения профессионального уровня персонала; бизнесом и властью, обеспечение равноправных отношений между бизнесом, властью и потребителями услуг ЖКХ.

Какие приоритеты, на ваш взгляд, должны быть в жилищной сфере?

Основной целью Стратегии 2035 в жилищной сфере должно являться формирование объекта управления, где многоквартирный дом — это единый объект недвижимости (квартиры + нежилые помещения + общее имущество) с определением его балансовой и восстановительной стоимости, с государственной регистрацией.

Это позволит сформировать эффективного субъекта управления — единого юридического лица собственника многоквартирного дома (ассоциации с обязательным членством собственников жилых и нежилых помещений), с балансовым учетом объекта собственности и ведением норм амортизационных отчислений.

Целевым показателем качества (эффективности) управления таким объектом должен являться уровень технического состояния конструктивных элементов, инженерных систем и жилого дома в целом. Если эти показатели не снижаются, или улучшаются, можно говорить об эффективном управлении и, наоборот, с последующими выводами для организации, управляющей многоквартирным домом. Проверка достижения этого показателя должна быть основным предметом деятельности жилищной инспекции, но никак не пополнение муниципального бюджета за счет штрафных санкций, предъявляемых управляющим организациям!

Это позволит преодолеть одну из ключевых проблем организации управления многоквартирными домами — инертность и отсутствие мотивации собственников квартир в решении вопросов управления общим имуществом.

Такая постановка вопроса совпадает с социально-экономической тенденцией, реализуемой в стране последние десятилетия, ориентированной на индивидуализацию и автоматизацию (а сегодня и цифровизацию) процессов предоставления различного вида работ и услуг. От гражданина сегодня требуется только заказать и оплатить услугу, работу, а бизнес берет на себя

обязательства по своевременности и качеству их предоставления.

В сфере управления многоквартирными домами, мы ведем себя по иному — ориентируем граждан (обязываем по закону, что уже само по себе вызывает противодействие) на то, чтобы они изучали нормативно — правовую и методическую литературу, касающуюся управления многоквартирным домом, включая технические регламенты его эксплуатации (обслуживания и ремонта), основы ценообразования в ЖКХ и другие документы, (которыми не владеет порой даже персонал управляющей компании), а затем собирались и принимали по этим вопросам компетентное решение.

Более чем 25-летний опыт управления многоквартирными домами показывает, что этот нормативно закреплённый принцип на практике не работает, нужны новые механизмы организации собственников квартир для управления МКД.

Под коммунальной сферой в ЖКХ подразумевается несколько областей деятельности: коммунальное тепло- и электроснабжение, водоснабжение и водоотведение, благоустройство и озеленение территорий, обращение с твердыми коммунальными отходами. Какие здесь, на ваш взгляд, должны быть решения, которые обеспечат их успешное развитие?

Области деятельности коммунальных предприятий в большинстве своем, это некое производство, как правило, высокотехнологичное, поэтому для каждой из областей этой сферы деятельности требуются опережающие темпы разработки и освоения результатов научно-технических решений.

Для этого, в условиях отсутствия отраслевых научно-исследовательских учреждений, целесообразна разработка и реализация мер по освоению новых форм сопряжения отраслевых научных исследований и образования, на основе создания в высших учебных заведениях, осуществляющих подготовку специалистов для сферы ЖКХ, научных лабораторий, что станет важным элементом инновационного развития коммунальной сферы муниципальной экономики.

Для реализации локальных проектов возможно привлечение профессиональных инжиниринговых компаний, имеющих специалистов и опыт реализации подобных проектов в соответствующей области деятельности ЖКХ.

На федеральном уровне должны быть созданы экономические условия для эффективного

управления объектами коммунальной инфраструктуры, а организационно-правовая форма деятельности юридических лиц в этой сфере деятельности должна определяться органами муниципальной власти, с учетом культурных, этнических традиций, климатических особенностей территории, технического и технологического состояния коммунальных объектов, а также социально-экономического и производственно-технического развития территории.

Мы не должны повторять ошибок, основанных на «лукавой» статистике, с поголовной демунципализацией и акционированием работающих в этой сфере деятельности предприятий, равно как и принуждать к управлению объектами коммунальной инфраструктуры на основе концессии, по указке «сверху», без достаточного на то научно — технического и экономического обоснования.

Вы много говорите о цифровизации в ЖКХ, что под этим подразумевается?

Под цифровизацией в широком смысле понимается массовый перевод информации в цифровую форму и создание высокоэффективных систем управления, позволяющих повысить эффективность экономики и качество жизни населения. Технически эта задача полностью реализована вплоть до бытовой техники.

В этом смысле в жилищно-коммунальной сфере деятельности могут быть использованы следующие цифровые технологии:

- **«большие данные»** — для анализа состояния конструктивных элементов и инженерных систем зданий и сооружений; сделок по смене собственников в многоквартирных домах; проведенных перепланировок, капитальном ремонте жилых и нежилых помещений и их влиянии на общие характеристики здания и др.;
- **«искусственный интеллект»** — для создания экспертных систем оптимизации и унификации схем тепло- и водоснабжения муниципальных образований, определяющих остаточный ресурс объектов жилищной и коммунальной сферы и формирующих исходные данные для инвестиционных программ по их воспроизводству;
- **«системы распределенного ресурса»** — для хранения, обмена и управления зашифрованной цифровой информацией, поступающей от локальных регуляторов и приборов учета энергетических ресурсов;

- **«промышленный интеллект»** — для развития интернет-услуг в ЖКХ, обмена информацией между сенсорами и локальными компьютерными системами (например, «Умный дом»);
- **«робототехника и сенсорика»** — для роботизации основных производственных процессов на предприятиях, производящих и поставляющих коммунальные ресурсы и в организациях по сортировке и переработке твердых коммунальных отходов;
- **«новые производственные технологии»** — для создания прототипов объектов ЖКХ для целей обучения персонала предприятий отрасли новым формам и методам их эксплуатации с применением современных технологий, материалов и оборудования;
- **«виртуальная и дополнительная реальность»** — для подготовки кадров для сферы ЖКХ, визуализации организационных и технологических процессов деятельности персонала в определенных производственных условиях.

В этих условиях принципиально важной задачей будет являться обеспечение эталонности (правдивости) информации, поступающей от технических систем измерения, обработки информации и пользователей системы, решить которую в ЖКХ будет не просто!

Насколько реально можно спрогнозировать выполнение тех мер, которые обеспечат реализацию целей и задач Стратегии 2035?

Только комплексный подход к решению проблем в ЖКХ — от подготовки кадров и обоснованных институциональных преобразований до создания экономических условий для потребителей и производителей ЖКХ по реализации инвестиционных проектов воспроизводства основных фондов отрасли способен обеспечить выход этой сферы муниципальной экономики из кризисного состояния.

Для того, чтобы уменьшить риски неисполнения мер, которые будут предложены в Стратегии 2035 для достижения ее целей и задач, разработчики должны основываться на предпосылках о реализации оптимистичного и пессимистичного сценариев социально-экономического развития, предусмотренных Прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года. В этом документе предусматривается как увеличение реальных доходов населения за счет ускорения темпов экономического роста, так и сохранение их на определенный период за счет стабилизации рынка труда.

Такие тенденции будут способствовать как повышению платежной дисциплины и снижению доли расходов на ЖКУ в потребительских расходах населения, так и увеличению доли расходов на ЖКУ в потребительских расходах населения и увеличению средств на предоставление субсидий населению по оплате ЖКУ.

Таким образом, проблема социального неравенства и региональной дифференциации доходов населения будет сохраняться, поэтому приоритет по социальной защите отдельных групп населения при оплате ЖКХ сохранит свою актуальность до 2035 года.

В целом Стратегия 2035 призвана консолидировать усилия федеральных органов государственной власти, других государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, ресурсоснабжающих организаций, собственников квартир в многоквартирных домах и профессионального сообщества по созданию благоприятных условий для реализации приоритетов, целей и задач Российской Федерации в жилищной и коммунальной сферах.