

единую теоретическую картину. Это позволит выявить внутренние возможности адаптации региона к интенсивно изменяющимся внешним условиям на основе доступных экономических, социальных, политических, культурных механизмов; разработать инвестиционную, социальную и другие политики с учетом территориальной специфики; перенести ряд вопросов государственного регулирования на региональный уровень (малое предпринимательство, охрана окружающей среды, социальное развитие и др.).

Библиографический список

1. Коваленко, Е. Г. Региональная экономика и управление / Е. Г. Коваленко. СПб. : Питер, 2005
2. Егоров, В. В. Прогнозирование национальной экономики / В. В. Егоров, Г. А. Парсаднов. М. : Инфра-М, 2001.
3. Аношкина, Е. Л. Регионосозидание: институционально-экономические основы: монография / Е. Л. Аношкина. М. : Академ. проект, 2006.
4. Тимченко, Т. Н. Системный анализ в управлении / Т. Н. Тимченко. М. : РИОР, 2008.

R. N. Shevelyova

SYSTEM APPROACH AS A BASIS OF METHODS AND INSTRUMENTS WORKING OUT OF GOVERNMENTAL REGULATION FOR REGIONAL DEVELOPMENT

The different approaches to the definition of the concept «region» are considered. The expediency of considering the system approach is substantiated.

Keywords: region, regional social and economic system.

УДК 332.1

Ю. А. Аникина

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ЕДИНИЦ В ГОРОДСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ

Рассматривается проблема организации управления жилищно-коммунальным развитием административно-территориальных единиц в городской агломерации. Проводится анализ управления жилищно-коммунальным развитием на различных уровнях. Приводятся рекомендации по совершенствованию административно-правового регулирования жилищно-коммунального развития на уровне административно-территориальных единиц в городской агломерации, выработанные в результате исследования законодательства и сложившейся практики органов исполнительной власти в управлении жилищно-коммунальным развитием.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное развитие, административно-территориальная единица, городская агломерация, организация управления.

Жилищно-коммунальный комплекс – это комплекс, без которого практически невозможна жизнедеятельность человека, города, территории. Он требует формирования эффективного механизма взаимодействия научно-производственных организаций с органами местного самоуправления и населением с целью реформирования жилищно-коммунального комплекса для его перевода на качественно новую материально-техническую базу.

Первые шаги в этом направлении были предприняты администрацией Красноярского края 17 апреля 2008 г.: было подписано соглашение между главами административно-территориальных единиц городской агломерации «Об организации и осуществлении межмуниципального инвестиционного проекта „Комплексное развитие Красноярской агломерации на период до 2020 г.“». Проект агломерации объединил семь территорий: города

Красноярск, Сосновоборск, Дивногорск, а также Манский, Березовский, Сухобузимский и Емельяновский районы. Одним из направлений социально-экономического развития административно-территориальных единиц в городской агломерации является экономическая выгода от концентрации ресурсов жилищно-коммунального комплекса в пределах компактной территории.

Основу системы управления жилищно-коммунальным развитием представляет принцип разграничения функций федерального, территориального и муниципального управления. Для координации жилищно-коммунального развития на территории РФ существует федеральный орган. Он определяет принцип функционирования рынка жилищно-коммунальных услуг – государственное регулирование. Этот орган управления отвечает за решение проблем, которые касаются не отдельных, а всех

субъектов РФ, а именно проблем научно-технического, законодательного и финансово-экономического плана. Он ответствен за разработку законодательных актов по налогообложению и финансированию, по административным, гражданским, хозяйственным, природоохранным и другим отношениям.

На федеральном уровне управления жилищно-коммунальным развитием (рис. 1) осуществляются следующие мероприятия:

- разработка и обеспечение государственной политики и государственное регулирование жилищно-коммунального комплекса;
- координация деятельности органов управления жилищно-коммунального комплекса субъектов РФ;
- разработка норм, правил, стандартов в сфере жилищно-коммунального комплекса;
- разработка и реализация федеральной жилищной политики;
- разработка и реализация финансово-экономической стратегии жилищно-коммунального развития;
- организация работы государственной жилищной инспекции и территориальных центров лицензирования и сертификации в сфере жилищно-коммунального комплекса.

Россия характеризуется большим разнообразием региональных особенностей, связанных с административ-

ными, нормативно-правовыми, климатическими, технологическими отличиями и размерами территорий административно-территориальных единиц. В силу этого в регионах сложились различные схемы административного управления. Существенно различаются и подходы к управлению жилищно-коммунальным развитием на уровне административно-территориальных единиц в городской агломерации. Существуют также значительные технологические особенности предоставления жилищно-коммунальных услуг, которые также могут существенно влиять на подходы к развитию конкуренции и монополизации в жилищно-коммунальном комплексе. Все это должно учитываться при разработке программ жилищно-коммунального развития в городской агломерации.

На уровне городской агломерации управление жилищно-коммунальным развитием, в том числе координация деятельности по переходу к новым тарифам оплаты жилья и коммунальных услуг, осуществляется органами управления жилищно-коммунального комплекса субъектов РФ, наделенными соответствующими полномочиями.

Органами управления, обеспечивающими решение проблем государственного регулирования жилищно-коммунального комплекса городской агломерации, являются комитеты, министерства, департаменты, управления по жилищно-коммунальному комплексу. Деятельность этих



Рис. 1. Схема управления жилищно-коммунальным развитием на федеральном уровне

органов включает в себя выполнение как функций государственного регулирования и контроля, так и функций хозяйственного управления производственной деятельностью, зачастую осуществляемой этими же организациями.

В основе деятельности этих органов лежит координация взаимодействия всех предприятий жилищно-коммунального комплекса всех административно-территориальных единиц в городской агломерации с органами управления, а также обеспечение и создание нормативно-правовой и методической базы функционирования жилищно-коммунального комплекса (рис. 2).

Для формирования хозяйственного механизма на уровне агломерации необходима децентрализация управления: перенос основных вопросов финансовой, организационно-экономической и организационно-управленческой работы с федерального уровня на уровень городской агломерации.

На уровне городской агломерации по управлению жилищно-коммунальным развитием осуществляются следующие мероприятия:

- анализ тенденции жилищно-коммунального развития, разработка программ жилищно-коммунального развития для городской агломерации, реализация этих программ и единой экономической и технической политики по результатам анализа;
- координация деятельности предприятий жилищно-коммунального комплекса административно-территори-

альных единиц в городской агломерации, в том числе по подготовке к сезонной эксплуатации и созданию резервных фондов материально-технических ресурсов;

- организация работы государственной жилищной инспекции и объединенной диспетчерской службы, а также лицензирование и сертификация работ и услуг в сфере жилищно-коммунального комплекса;
- разработка проектов законодательных и иных нормативных и правовых актов по вопросам жилищно-коммунального комплекса;
- подготовка и повышение квалификации кадров для жилищно-коммунального комплекса;
- распределение финансовых ресурсов из бюджета на покрытие выпадающих доходов предприятий жилищно-коммунального комплекса в соответствии с социальной политикой государства;
- учет жилищного фонда и недвижимости в этой сфере;
- утверждение социальных стандартов уровня жилищно-коммунальной обеспеченности;
- формирование тарифов на обслуживание объектов жилищно-коммунального комплекса;
- формирование статистики и отчетности по текущей деятельности жилищно-коммунального комплекса в агломерации;
- деятельность по формированию заказов на продукцию для нужд жилищно-коммунального комплекса территории агломерации.



Рис. 2. Схема управления жилищно-коммунальным развитием городской агломерации

В Красноярской агломерации органом управления жилищно-коммунальным развитием является Министерство жилищно-коммунального комплекса – орган исполнительной власти, который осуществляет:

1) нормативное правовое регулирование и функции по разработке государственной политики в области жилищных отношений, за исключением переселения и улучшения жилищных условий граждан, в области регулирования тарифов организаций коммунального комплекса;

2) государственный контроль в области регулирования тарифов организаций коммунального комплекса в части установления тарифов и надбавок органами местного самоуправления;

3) государственный контроль в области применения предельных индексов изменения размера платы граждан за жилое помещение и коммунальные услуги;

4) оказание государственных услуг, управление и распоряжение государственной собственностью в области жилищных отношений, за исключением переселения и улучшения жилищных условий граждан;

5) координацию и контроль деятельности находящегося в его ведении органа исполнительной власти края в области жилищных отношений.

Министерство взаимодействует с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами государственной власти края и иными государственными органами края, органами местного самоуправления, учреждениями, предприятиями и иными организациями, гражданами по вопросам, входящим в компетенцию министерства.

Основным органом исполнительной власти в жилищно-коммунальном комплексе на уровне административно-территориальной единицы в городской агломерации является департамент (комитет или управление) жилищно-коммунального хозяйства. Департамент должен формировать единую политику финансирования жилищно-коммунального комплекса, создавать и осуществлять систему контроля и сопоставления уровня обслуживания жилья в городе. В случае возникновения конфликтных ситуаций между управляющими компаниями – заказчиками услуг и подрядными организациями – поставщиками услуг департамент ЖКХ выступает в качестве арбитра.

Усиление интенсивности жилищно-коммунального развития и достижение целей, стоящих перед руководством в жилищно-коммунальном комплексе административно-территориальных единиц в городской агломерации требует разработки стратегического плана по жилищно-коммунальному развитию.

С целью разработки стратегического плана по жилищно-коммунальному развитию на уровне административно-территориальной единицы в городской агломерации и организации работы по его реализации, в том числе взаимодействию городских административных структур, представительной власти, предпринимательских кругов и общественности, а также других структур, оказывающих влияние на жилищно-коммунальное развитие, может быть создана самостоятельная структура, называемая, например, агентством жилищно-коммунального развития (АЖКР). Среди возможных функций АЖКР необходимо выделить следующие:

1) анализ производственных, финансовых и других ресурсов жилищно-коммунального комплекса;

2) анализ макросреды жилищно-коммунального комплекса (определение «внешних» условий жилищно-коммунального развития);

3) постоянный мониторинг в процессе жилищно-коммунального развития, прогнозирование тенденций на предприятиях жилищно-коммунального комплекса административно-территориальных единиц в городской агломерации;

4) разработка сценариев долгосрочного жилищно-коммунального развития административно-территориальных единиц в городской агломерации, общая оценка затрат и эффекта при их реализации, подготовка предложений по наиболее вероятному сценарию;

5) анализ современного опыта реформирования жилищно-коммунального комплекса, включая схемы финансирования отдельных проектов;

6) построение инвестиционной политики, которая определяла бы отраслевые и другие приоритеты в поиске и реализации инвестиционных проектов с учетом интересов жилищно-коммунального комплекса и потенциальных инвесторов (формирование инвестиционного портфеля);

7) доведение информации до потенциального инвестора о конкретных преимуществах жилищно-коммунального комплекса, перспективах его развития, юридических условиях деятельности, а также о конкретных объектах потенциального инвестирования;

8) разработка и выполнение стратегического плана жилищно-коммунального развития административно-территориальных единиц и привлечение инвестиций для реализации этого плана. Это подразумевает вовлечение потенциальных инвесторов и представителей бизнеса уже на стадии разработки плана;

9) мониторинг хода реализации стратегического плана и его корректировка с учетом изменений внешних и внутренних факторов;

10) взаимодействие при проведении такой работы с администрацией административно-территориальных единиц, предприятиями, банковскими институтами, общественными организациями, научными и образовательными учреждениями;

11) подготовка рекомендаций для местной администрации;

12) экспертиза проектов на предмет их соответствия основным приоритетам стратегического жилищно-коммунального развития.

Юридической формой такой организации может являться «некоммерческое партнерство», которое соответствует цели деятельности – реализации общественно значимых целей – и наиболее адекватно соответствует роли учредителей.

Основным источником финансирования деятельности АЖКР являются взносы учредителей; вступительные взносы юридических и физических лиц, вступающих в партнерство в дальнейшем; ежегодные членские взносы.

В дополнение к АЖКР может быть создан некоммерческий фонд жилищно-коммунального развития, выполняющий следующие задачи:

- 1) формирование и использование муниципальной собственности;
- 2) аккумуляция средств на выполнение социальных программ;
- 3) построение системы управления проектами, соответствующими стратегии ЖКР.

Взаимодействие между фондом и агентством может строиться по следующей схеме (рис. 3).

Фонд, единолично учрежденный и контролируемый администрацией, управляет недвижимостью и финансовыми ресурсами, разрабатывает и осуществляет проекты, подбирает или создает исполнителей. В свою очередь фонд, наряду с местной администрацией и другими равноправными партнерами, входит в состав учредителей АЖКР. АЖКР, проводя аналитические исследования, ресурсный анализ, осуществляя взаимодействие с представителями администрации, бизнеса, общественных организаций, концентрирует всю необходимую информацию для разработки реальных планов, учитывающих имею-

щиеся ресурсы, возможные инвестиции, потенциальных участников. Используется встречное движение предложений и объединение усилий: с одной стороны, предприятия-учредители, входящие в АЖКР, предлагают собственные проекты, с другой – АЖКР и фонд могут формировать проекты согласно выработанной стратегии и осуществлять подбор исполнителей. В любом случае все реализуемые проекты проходят экспертизу в АЖКР на соответствие стратегии или для ее корректировки.

Результатом деятельности АЖКР является связанная система стратегических, оперативных и тактических планов, утвержденная главой администрации. Результат деятельности фонда – портфель проектов, разбивающих реализацию стратегий на множество шагов и частей, плотно соприкасающихся друг с другом и превращающих планы в реальность. Указанные цепочки являются преимущественно замкнутыми, т. е. в реализации проектов и использовании ресурсов участвуют только партнеры АЖКР или учрежденные фондом предприятия для обес-

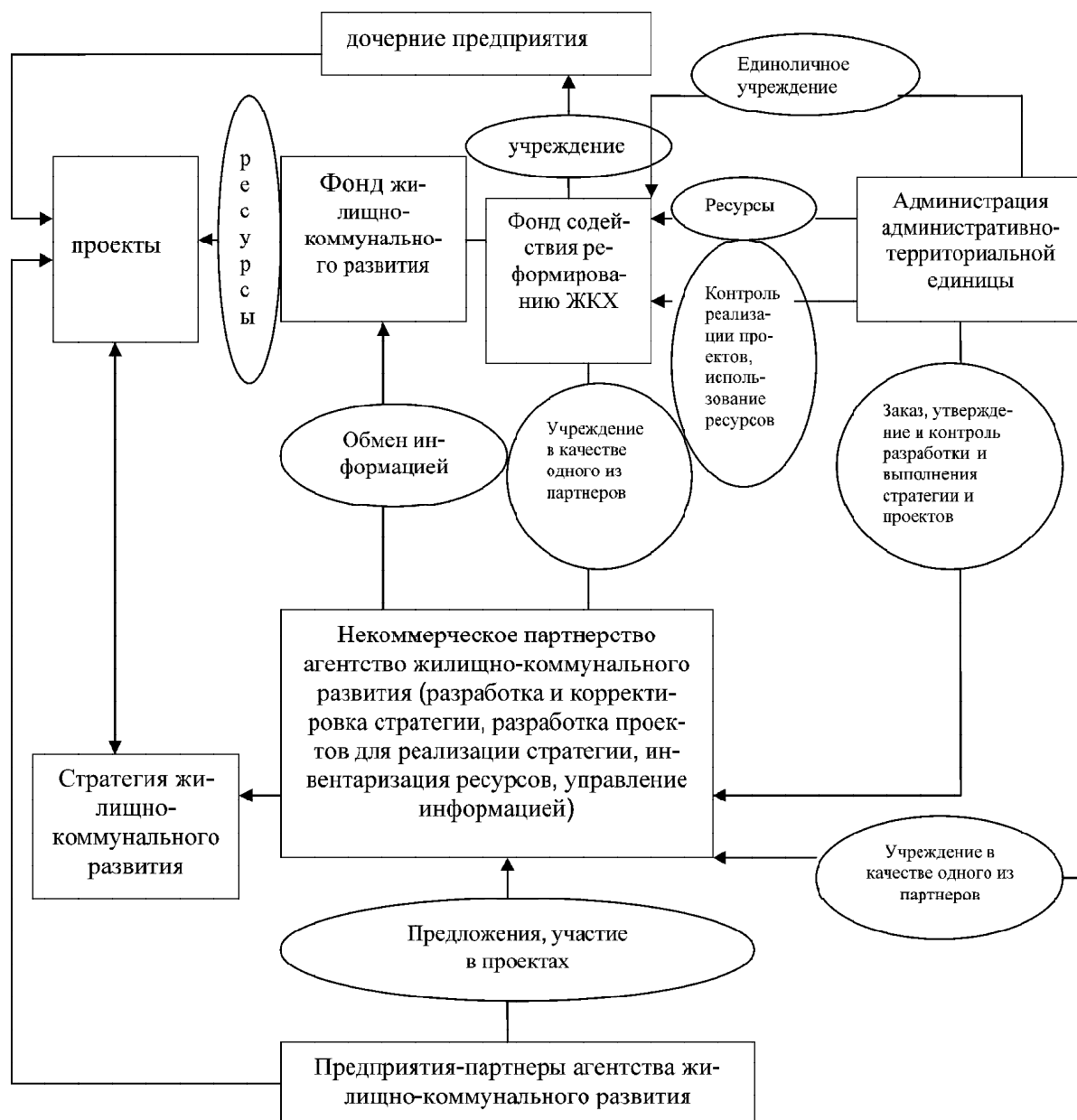


Рис. 3. Схема организации работ по ЖКР на уровне АТЕ в городской агломерации

печения контроля финансовых потоков проектов, целевого использования ресурсов.

Моделируемая фондом система управления проектом позволяет при необходимости гибко изменять состав участников проекта для достижения поставленных целей (например, освоения выделенных земельных участков, завершения строительства и пр.).

Наряду с фондом жилищно-коммунального развития будет осуществлять свою деятельность фонд содействия реформированию ЖКХ, целью которого является создание безопасных и благоприятных условий проживания граждан и стимулирование реформирования жилищно-коммунального хозяйства, формирования эффективных механизмов управления жилищным фондом, внедрения ресурсосберегающих технологий путем предоставления финансовой поддержки за счет средств фонда.

На основе рассмотренных схем организации управления жилищно-коммунальным развитием на федеральном и административном уровнях предлагается создать орган, который будет формировать стратегические планы на уровне городской агломерации.

Задачами этого органа будут осуществление планирования жилищно-коммунального развития в городской агломерации; контроль за выполнением планов; разработка мероприятий, обеспечивающих их выполнение.

Комплексные планы жилищно-коммунального развития в городской агломерации должны охватывать весь спектр проблем жилищно-коммунального комплекса административно-территориальных единиц, входящих в нее. Формируются они на основе планов жилищно-коммунального развития предприятий, научно-исследовательских институтов, учреждений, предприятий и организаций сферы жилищно-коммунального обслуживания, расположенных на территории городов, независимо от их ведомственной подчиненности. В проектах планов жилищно-коммунального развития в городской агломерации должно предусматриваться следующее:

– обеспечение взаимосвязанного и комплексного жилищно-коммунального развития в городской агломерации, сбалансированности потребности в рабочей силе с трудовыми ресурсами, объемов капитальных вложений с мощностями строительных организаций, показателей развития сферы материального производства и показателей развития непроеизводственной сферы;

– устойчивое развитие жилищно-коммунального комплекса, совершенствование его структуры и повышение эффективности, укрепление материально-технической базы, углубление специализации и дальнейшее техническое перевооружение инженерного оборудования, улучшение качества жилищно-коммунальных услуг, более полное использование мощностей ТЭЦ и основных фондов, усиление режима экономии;

– решение основных проблем жилищно-коммунального развития агломерации;

– повышение эффективности капитальных вложений;

– осуществление дальнейшего перехода на возведение жилых домов и объектов культурно-бытового назначения по улучшенным проектам, обеспечение наиболее эффективного использования городских территорий;

– значительное улучшение технического состояния, благоустройства и содержания жилищного фонда города, дальнейшее укрепление и развитие материально-технической базы здравоохранения, просвещения, культуры, сферы торгового, бытового и коммунального обслуживания населения.

На основании вышеизложенного необходимо заключить, что на уровне городской агломерации следует перейти к использованию стратегических планов жилищно-коммунального развития, поскольку с их помощью можно формировать картину будущего городской агломерации и определять этапы его достижения, исходя из имеющихся ресурсов. Для стратегического управления жилищно-коммунальным развитием в городской агломерации необходимо согласовать групповые интересы каждой административно-территориальной единицы, входящей в нее; инвентаризовать реальные ресурсы, ограничения и благоприятные факторы; определить реально осуществимые задачи и цели; сформировать программы и планы действий.

Стратегический план позволит сконцентрироваться на перспективах жилищно-коммунального развития и выявить главные, ключевые факторы. Он не отменяет и не подменяет другие виды планов, не является комплексным планом, а определяет развитие лишь наиболее приоритетных для городской агломерации.

Таким образом, формирование стратегического плана жилищно-коммунального развития и создание АЖКР позволит улучшить управление жилищно-коммунальным развитием административно-территориальных единиц в городской агломерации.

Yu. A. Anikina

ORGANIZATIONAL ASPECTS OF HOUSING-AND-MUNICIPAL DEVELOPMENT MANAGEMENT OF ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL UNITS IN CITY AGGLOMERATION

The organization problem of management by housing-and-municipal development administrative and territorial units in city agglomeration is considered. The management analysis of housing-and-municipal development at various levels is carried out. The recommendations about perfection of administrative-legal regulation of housing-and-municipal development at the level of administrative and territorial units in the city agglomeration, legislations developed as a result of research and the developed practice of authorities in management of housing-and-municipal development are resulted.

Keywords: housing-and-municipal development, administrative and territorial unit, city agglomeration, management organization.