

УДК 332.87

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ**Д.А. Загудайлова**

Южно-Российский институт управления – филиал РАНХиГС, Ростов-на-Дону, email: zagudailova.dian@mail.ru

Аннотация. В статье исследуется жилищно-коммунальное хозяйство как сложная многофункциональная система, обладающая свойствами целостности, коммуникативности и интегративности. Анализируются ключевые проблемы отрасли: высокая степень монополизации, хроническое недофинансирование, отсутствие единой правовой базы на федеральном уровне, что приводит к разночтениям в региональном законодательстве и снижению инвестиционной привлекательности сектора. Особое внимание уделяется жизнеобеспечивающему характеру услуг ЖКХ, исключающему возможность отказа от них без угрозы здоровью и жизни населения. Рассматривается структура регионального ЖКХ как комплексной производственно-технической системы, включающей множество направлений деятельности с различной экономической природой и инвестиционным потенциалом. В работе систематизированы основные подходы к управлению ЖКХ: функциональное, процессное и проектное управление. Исследуются типы управленческих связей в системе ЖКХ – взаимодействия и подчинения.

Ключевые слова: региональная экономика, отраслевая экономика, жилищно-коммунальное хозяйство, жилищно-коммунальные услуги, региональное жилищно-коммунальное хозяйство.

CONCEPTUAL FRAMEWORK FOR MANAGING REGIONAL HOUSING AND UTILITIES**D.A. Zagudailova**

South Russia Institute of Management, RANEPА, Rostov-on-Don, email: zagudailova.dian@mail.ru

Abstract. The article examines the housing and utilities sector as a complex multifunctional system characterized by integrity, communicativeness, and integrativity. The key problems of the industry are analyzed, including a high degree of monopolization, chronic underfunding, and the absence of a unified legal framework at the federal level. These issues lead to discrepancies in regional legislation and a decrease in the sector's investment attractiveness. Special attention is paid to the life-supporting nature of housing and utilities services, which precludes the possibility of discontinuing them without posing a threat to public health and life. The structure of the regional housing and utilities sector is considered as a comprehensive production and technical system that encompasses multiple areas of activity with varying economic natures and investment potentials. The paper systematizes the main approaches to housing and utilities management, including functional, process-based, and project management. It also examines the types of managerial relationships within the housing and utilities system, focusing on interactions and subordination.

Keywords: regional economics, sectoral economics, housing and utility infrastructure, housing and utilities services, regional housing and utility infrastructure.

Дата поступления статьи в редакцию: 14.11.2025

Дата принятия статьи в печать: 26.12.2025

Введение

Жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ), несомненно, является одной из важнейших составляющих региональной экономики, а также ключевым компонентом территориальной социальной инфраструктуры, обеспечивающим создание комфортной среды жизнедеятельности.

Однако несмотря на очевидный прогресс в развитии данной сферы в последнее время, состояние ЖКХ в большей части российских регионов может по-прежнему характеризоваться как кризисное: изношенность коммунальной инфраструктуры в некоторых регионах достигает показателя 80%, тогда как в среднем по стране – 40%. Это создает серьезные предпосылки для роста социальной напряженности в регионах России и одновременно инициирует постановку приоритетной задачи – повышение уровня модернизации ежегодного износа коммунальных сетей как минимум до 4% с учетом их протяженности, составляющей миллиард километров.

Проблема «отсталости» сферы ЖКХ дополнительно усугубляется низкой эффективностью функционирования каждой хозяйственной единицы (организации, предприятия) — поставщика коммунальных услуг. Причиной этого являются высокие потери коммунальных ресурсов. Так, неучтенный расход и утечки составляют приблизительно 23% от объема отпуска воды в среднем по стране и более 30% в 24 регионах России. В итоге все эти расходы компенсируются конечным потребителем, который, помимо собственно плановых расходов, компенсирует дополнительные потери поставщикам коммунальных услуг, перенимая таким образом, их внутренние риски и «пожиная плоды» неэффективности операционной деятельности.

Среди главных причин возникновения проблем в сфере жилищно-коммунального хозяйства — критическое недофинансирование в течение последних нескольких десятков лет наряду с нерациональным использованием ресурсов. К примеру, программа восстановления работоспособности ЖКХ в Приморском крае, рассчитанная на срок в 5 лет, по своей стоимости практически сопоставима с величиной регионального бюджета: план включает финансирование в 180 млрд. руб. на модернизацию около 750 объектов и систем регионального жизнеобеспечения, тогда как суммарный объем ежегодных краевых доходов и расходов с учетом федеральных трансфертов составляет порядка 208 млрд руб. Таким образом, расходы на модернизацию коммунальной инфраструктуры составляют около 89% от размера регионального бюджета.

Все это обуславливает важность повышения эффективности функционирования регионального жилищно-коммунального хозяйства как института обеспечения комфортных условий проживания населения и определение новых перспективных направлений регионального экономического развития.

Трансформация существующей модели управления региональным ЖКХ невозможна без изменения существующего механизма управления данной отраслью, который должен развиваться с учетом технологических особенностей ЖКХ и быть направлен на решение накопившихся проблем. К примеру, сфера управления жилищным хозяйством, имеющая значительный конкурентный потенциал, может являться перспективной площадкой для внедрения таких эффективных и передовых рыночных инструментов управления как использование механизмов саморегулирования. С другой стороны, коммунальная сфера — традиционно монопольный сегмент, в котором накопленное недофинансирование основных фондов измеряется в триллионы рублей в масштабах страны. По этой причине первоочередным направлением работы органов власти должно быть формирование механизмов государственной поддержки модернизации инженерной инфраструктуры ЖКХ. Крайне необходимым в этих условиях выступает создание предпосылок для привлечения частных инвестиций в данную сферу, в первую очередь, посредством повышения эффективности тарифного регулирования.

Все вышеуказанное предопределяет, в первую очередь, рассмотрение сферы ЖКХ с позиции теории отраслевых рынков. Среди зарубежных ученых, внесших вклад в развитие данной концепции, можно выделить А. Маршалла, П. Сраффа, Дж. Б. Кларка, Ч. Баллока, Э. Чемберлен, Дж. Робинсон, Э. Мэйсона, Дж. Бэйна, Дж. Стиглера, Г. Демзек. Среди отечественных исследователей сферы ЖКХ наиболее известны С.Б. Авдашева, А.Д. Вурос, Н.М. Розанова.

На современном этапе научные работы по тематике отраслевых рынков могут быть дифференцированы по трем направлениям:

1. Гарвардская школа, основанная на эмпирических исследованиях, фокусом которых является определение зависимости между рыночной структурой, поведением экономических субъектов (фирм) и результативностью их деятельности на основе эконометрических методов.
2. Чикагская школа, изучающая проблемы вертикальной интеграции, заключения рыночных соглашений посредством методов теории игр и микроэкономического анализа.
3. Новые теории отраслевых рынков, анализирующие вопросы информационной асимметричности, неполноты контактов и основанные на некооперативной теории игр.

Идеи ученых отражают базовые постулаты, которые не потеряли актуальности по сей день и могут использоваться для совершенствования сферы коммунального хозяйства с целью повышения уровня комфорта каждого отдельного гражданина или семьи, так и с целью развития территориальных инфраструктур и решения специфических задач — повышения инвестиционной привлекательности отдельных территорий, повышения уровня мобильности региональных рынков труда, социальной активности населения, сохранения здоровья. Здесь наблюдается прямая взаимосвязь — чем эффективнее функционирует институт ЖКХ на региональном уровне, тем лучше становятся условия развития комфортной сельской и городской среды. Во-первых, речь идет о безопасности и комфорте в аспекте передвижения.

На второй план ставится потребность в социальном взаимодействии граждан в рамках конкретных территорий. В-третьих, мероприятия в сфере ЖКХ, направленные на облагораживание территорий, способствуют получению эстетического удовольствия, что выступает фактором социальной удовлетворенности населения, с одной стороны, и фактором инвестиционной привлекательности для заинтересованных в развитии конкретного региона лиц, с другой стороны.

Результаты исследования

Центральной проблемой в исследовании, как для исследователей-теоретиков, так и для практиков, руководителей фирм, выступает оценка эффективности деятельности рыночных субъектов. В этом направлении существует несколько концепций и подходов к построению и пониманию оценке эффективности.

Концепция эффективности в работах зарубежных исследователей, называемая «Концепция 3-Е», включает некоторые ключевые параметры, которые могут пониматься двойственно [1, с. 145]:

I – с функциональной точки зрения;

II – с позиции процессов.

«Концепция 3-Е» включает несколько ключевых параметров:

1. Результативность (effectiveness) – характеристика, отражающая степень достижения запланированной цели и результатов. Речь идет о клиентской прибыли, а также в целом о выгоде для всего общества как основного получателя результата. Международный стандарт ISO 9000:2000 несколько по-иному трактует данный параметр, сохраняя в целом основной смысл, формулируя результативность как степень, в которой реализованы запланированные работы и достигнуты результаты.

2. Продуктивность (Efficiency) – соотношение полученного результата и примененных для его достижения средств (ISO 9000:2000). Это может выражаться в соотношении выполненной работы к затратам или иным издержкам, а также выражение результата в виде таких показателей как рентабельность, прибыльность или доходность.

3. Экономия издержек (затрат) (Economy cost) – данный показатель имеет практическое значение только в том случае, когда конечный результат заранее определен. Допустим, можно увеличить результативность, но продуктивность при этом может сократиться или увеличить загруженность обслуживающего персонала, что может отрицательно отразиться на эффективности обслуживания, качестве, удовлетворенности потребителей и, в конце концов, непосредственно удовлетворенности персонала работой.

Концепция 3-Е подразумевает три вида эффективности [1, с. 147]:

– техническая;

– распределительная (аллокативная);

– экономическая эффективность.

Согласно первому варианту концепции 3-Е эффективность представляется с экономической точки зрения, где сущность эффективности производства и управления выражается в эффекте оптимизации производственных затрат. Подчеркнем, что речь идет именно об оптимизации с соблюдением технологических требований и стандартов в противовес необдуманному снижению затрат – ситуации, при которой стремление к экономии приводит к дополнительным убыткам ввиду игнорирования контроля качества, ускорения процессов и т.п.

Второй вариант предопределяет важность процессов управления, где ключевым звеном являются управленческие процессы, базирующиеся на обязательных стандартах, регламентированных на уровне законодательства. Такой подход особенно значим при оценке результатов институциональных преобразований в сфере ЖКХ.

Существует также дополненная версия указанной концепции, получившая название «Концепция 5-Е» – эффективность оценивается по пяти уровням управляющей подсистемы – начиная с оценки эффективности миссии фирмы и завершая оценкой эффективности финансового планирования [2, с. 6]. В рамках концепции рассматривается универсальный подход к повышению корпоративной эффективности организаций (предприятий, фирм), но при этом она может быть адаптирована под деятельность любого хозяйствующего субъекта, в том числе под деятельность предприятия в сфере ЖКХ с учетом его специфики. Суть концепции – сопоставление плановых и фактических показателей на всех уровнях управления организацией и по всем функциональным направлениям деятельности. Ее основным недостатком является отсутствие такого параметра эффективности как экономия издержек по той причине, что эффективность управления оценивается с позиции более высокого уровня, также не показывается взаимосвязь эффективности с экономией на затратах.

Возвращаясь к теории отраслевых рынков, стоит отметить, что степень «затратной» эффективности организаций зависит от структуры отрасли. В условиях, когда в значительной доле отраслей народного хозяйства присутствуют локальные естественные монополии, для которых характерно наличие экономии от масштаба, «затратная» эффективность на рынке ЖКХ достигается при оказании услуг на уровне минимально эффективного масштаба, то есть при минимуме долгосрочных средних издержек.

В целях оценки результативности действия рыночного механизма с позиции общественных интересов может использоваться критерий аллокационной эффективности. Аллокационная эффективность – сочетание благ, которое бы выбрали потребители в условиях совершенной конкуренции, на основе системы цен, отражающих реальные затраты и результаты производства [3, с. 70]. В этом случае выполняются все условия Парето-эффективности, которая и является критерием достижения аллокационной эффективности. Состояние экономической системы является Парето-оптимальным в условиях, когда невозможно изменить производство и перераспределение благ таким образом, чтобы благосостояние одного или нескольких экономических субъектов выросло бы без сокращения благосостояния других.

В научной литературе выделяют два способа определения эффективности, что обусловлено двумя взаимосвязанными, но разными типами задач: задачи первого типа оцениваются методом сравнительной эффективности, второго – абсолютной эффективности. Определение эффективности организации ЖКХ, являющейся институтом с позиции транзакционных издержек, согласно теории отраслевых рынков выполняется на динамическом и статическом уровне. Главным показателем структуры рынка ЖКХ является экономия на масштабе, предопределяющая выбор между рыночными и нерыночными институтами рынка ЖКХ.

Снижение эффективности вследствие отсутствия или ослабления регулирования имеет зависимость от величины рыночной силы и степени неэффективности затрат. Величина рыночной силы определяется входными барьерами. Часто появление естественной монополии происходит из-за неделимости, которая связана с капитальным инвестированием, имеющим невозвратный характер. В этих условиях ожидается, что сравнительно низкие переменные затраты, свойственные агрессивной ценовой политике после входа организации в отрасль, и значительная экономия на масштабе могут активно сочетаться в целях предотвращения или ограничения входа конкурентов. В случае, если вход удалось предотвратить, то нормативная монополия превращается в позитивную.

Возникновение неэффективных издержек происходит в случаях, когда нерегулируемая рыночная структура, находящаяся в равновесии, не является монополией. Степень экономии от масштаба предопределяет степень неэффективности издержек на уровне отрасли: чем больше экономия от масштаба, тем выше вероятность того, что отрасль является позитивной естественной монополией и тем ниже вероятность новых попыток проникновения в нее или отмечена неспособность реализовать экономию от масштаба. Сравнительно большая экономия от масштаба свидетельствует о том, что контроль рыночной силы укоренившегося монополиста будет обоснованием регулирования. Аналогично, большая экономия от масштаба подразумевает, что использование инструментов регулирования является более приоритетным с сравнением с инструментами конкуренции – в результате будет меньше затрат в целях смягчения рыночной силы.

Применяя описанные выше теоретические положения к российскому рынку регионального ЖКХ, стоит отметить, что товарный рынок согласно российскому законодательству является сферой обращения товара, который не может быть заменен другим товаром, или взаимозаменяемых товаров, в границах которой (включая границы географические) исходя из экономической, технической или иной целесообразности приобретатель может приобрести товар, и такая возможность либо целесообразность отсутствует за ее пределами [4].

Географические и продуктовые границы товарных рынков определяются в порядке, утвержденном Федеральной антимонопольной службой [5]. Продуктовые границы в сфере ЖКХ для локальных монополистов ограничены ввиду отсутствия товаров-заменителей. Вместе с тем, широта данных границ для локальных естественных монополий предпочтительно должна оцениваться исходя из возможностей поиска альтернативных поставщиков данного товара или услуги. Определение взаимозаменяемых услуг, как с точки зрения производства, так и потребления, требует учета экономической эффективности методов их производства и потребления и вероятное влияние замен на рынки в других отраслях.

Специфика товарных рынков такова, что их географические границы обычно определяются границами административными, то есть границами городов и районов, за исключением (в некоторых случаях) межрайонных электрических сетей, водопроводных сетей и других объектов, имеющих межрайонное значение. В свою очередь, географические границы товарного (локального) рынка у локальных

естественных монополий не обязательно и не повсеместно совпадают с административными границами, однако находятся в их пределах. Локальные естественные монополии могут включать организации, занимающиеся тепло-, водо-, энергообеспечением и другие, имеющие характеристики естественной монополии и работающие в соответствии с местной спецификой.

Следовательно, локальные естественные монополии – это организации, выполняющие функции жизнеобеспечения и ресурсоснабжения в ЖКХ, чьи услуги предоставляются на выделенном местном (локальном) рынке.

Исследовав концептуальные положения теории отраслевых рынков, составляющую основную часть методологии данной работы, целесообразно перейти к рассмотрению отраслевого подхода, используемого при анализе рынка ЖКХ.

ЖКХ с позиции отраслевого подхода включает в себя несколько ключевых подотраслей:

- 1) непосредственно жилищное хозяйство;
- 2) ресурсоснабжение и жизнеобеспечение (водоснабжение и водоотведение, электроснабжение, теплоснабжение);
- 3) благоустройство (озеленение, дорожное строительство, переработка отходов, санитарная очистка);
- 4) бытовое обслуживание (гостиничное хозяйство, банно-прачечное хозяйство и др.) [1, с. 8].

Согласно отраслевому подходу подотрасль ресурсоснабжения выступает наиболее монополизированной, что обусловлено следующими причинами.

1. Функционирование системы водоснабжения и водоотведения базируется на наличии сети, которая отличается большей долей постоянных издержек в общей структуре издержек.

2. Конечный пользователь услуг ЖКХ оплачивает комфортный температурный режим в жилом или производственном помещении, качество и количество воды, расход электроэнергии. Так как любое благо обладает пространственной характеристикой, это значит, что произведенное благо даже в условиях высокого спроса не равнозначно потребленному благу – между ними этапами производства и потребления формируется пространственный и временной промежуток. Это приводит к необходимости дифференцирования процессов производства электроэнергии, тепла и воды и процесса их передачи и распределения.

3. Причины инфраструктурного характера: инфраструктура – это сети, в пределах которых происходят поставки продукции, оказываются услуги между отдаленными с точки зрения пространственно-временных характеристик экономическими субъектами, а также эксплуатирующие такие сети отрасли экономики.

Рассматривая услуги ЖКХ в качестве товара, обладающих соответствующей потребительной ценностью, стоит отметить, что субъектами рынка на уровне национальной экономики должны выступать экономические субъекты, оказывающие весь спектр услуг ЖКХ и работающие по всей территории России. Если говорить о макроэкономическом влиянии жилищно-коммунального хозяйства, то в 2024 г. оборот отрасли ЖКХ превысил 6,4 трлн руб., а доля ЖКХ в ВВП составила почти 5% [12, с. 23]. Отслеживая динамику данных показателей, стоит отметить, что в 2013 г. оборот ЖКХ равнялся 4,2 трлн. руб. Это было эквивалентно показателю около 7% от уровня ВВП [7, с. 6].

Следовательно, хоть в абсолютных единицах измерения данный показатель и увеличился, в относительных показателях его значение существенно сократилось, что может свидетельствовать о недостаточном финансировании отрасли. Отрицательная динамика наблюдается и в численности занятых в сфере ЖКХ: если в 2013 г. она составляла приблизительно 4 млн. чел., то в 2021 г. лишь 2,3 млн. чел. [7, с. 6]. Снижение данного показателя, с одной стороны, может свидетельствовать об оптимизации деятельности в сфере ЖКХ, результатом которой является решение задач технологической эффективности, с другой стороны, отражает проблему дефицита кадров в отрасли ЖКХ, которая может быть обусловлена недостаточной мотивацией персонала в отрасли в целом.

Таким образом, ЖКХ – одна из наиболее значимых инфраструктурных отраслей экономики, включающая в себя следующие составляющие:

- 1) производственную инфраструктуру (создание условий для устойчивого развития реального сектора экономики, в частности, транспортную инфраструктуру, инженерные коммуникации, связь);
- 2) коммерческую инфраструктуру (создание условий для функционирования объектов розничной и оптовой торговли);
- 3) социальную инфраструктуру (обеспечение бесперебойной работы учреждений образования, здравоохранения, общественного питания, туризма, торговли, бытового обслуживания);
- 4) инфраструктуру финансово-кредитных учреждений: ЕРКЦ (единые расчетно-кассовые центры), терминалы для оплаты услуг ЖКХ;

5) информационную инфраструктуру – доведение до пользователей услуг ЖКХ достоверной и исчерпывающей информации о работе предприятий сферы ЖКХ через СМИ, а также Интернет-ресурсы;

б) институциональную инфраструктуру (нормативно-правовую систему, регулирующую отношения в данной сфере).

Отметим, что в теоретическом аспекте до сих пор отсутствует единый подход к определению сущности жилищно-коммунального хозяйства. В частности, в некоторых трудах подчеркивается значение ЖКХ в создании комфортных условий проживания (В.Е. Степанова и др., Н.А. Анисимова и др.) [8, 9]; А.П. Жуков с соавторами акцентирует внимание на бесперебойности и качестве снабжения услугами [10]; в работе Е.Л. Венгеровского и его коллег выделяется неограниченность потребности в услугах ЖКХ [11].

Рассмотрим некоторые определения жилищно-коммунального хозяйства:

Жилищно-коммунальное хозяйство является видом хозяйственной деятельности, нацеленной на обеспечение благоприятной жизнедеятельности населения, формирование комфортных условий проживания в жилищах и на благоустроенных территориях населенных пунктов [8, с. 13].

Жилищно-коммунальная сфера – это многофункциональная, обособленная сфера в системе национальной экономики, главной целью функционирования которой является обеспечение комфортных условий для производства и жизнедеятельности человека [9, с. 21].

Жилищно-коммунальное хозяйство представляет собой крупную отрасль непромышленной сферы, основным предназначением которой является сохранность и улучшение использования жилищного фонда, непрерывного обеспечения населения коммунальными услугами, необходимыми для жизнедеятельности человека, улучшения уровня благоустройства и санитарного состояния территорий муниципальных образований [10, с. 25].

Жилищно-коммунальное хозяйство – одна из ключевых сфер национальной экономики, включающая в себя многоотраслевой производственно-технический комплекс, потребность в продукции и услугах которого практически не ограничена [11, с. 14].

Государственная информационная система жилищно-коммунального хозяйства трактует ЖКХ как комплекс подотраслей, поддерживающих работу инженерной инфраструктуры различных зданий и сооружений населенных пунктов, обеспечивающих комфортность и удобство проживания граждан посредством оказания им широкого перечня жилищно-коммунальных услуг [12].

Жилищно-коммунальное хозяйство, по сути, является сложной системой, обладающей всеми свойственными для подобных систем свойствами [7, с. 10]:

а) целостность предполагает, что изменение поведения, связей и структуры любого хозяйствующего субъекта прямо влияет на других участников экономических отношений в сфере ЖКХ, и меняет всю систему в целом и наоборот: изменения в сфере ЖКХ преобразует поведение, структуру и связи других экономических субъектов;

б) коммуникативность означает прямую связь ЖКХ с внешней средой, которую можно определить как некую структуру комплексных систем более высокого уровня (государство, муниципальное образование, регион), а также более простых систем, находящихся на одинаковом уровне иерархии (финансово-кредитной, коммерческой, производственной и других подсистем);

в) интегративность определяется наличием свойств, отсутствующих у отдельных частей системы, поэтому перенос на отрасль ЖКХ свойств каждой из входящих в ее структуру подотраслей предполагает отрицание социального характера ЖКХ.

Сущностной характеристикой сферы ЖКХ является жизнеобеспечивающий характер услуг, который предопределен невозможностью отказаться от некоторых из них без непосредственной угрозы для здоровья (переработка отходов, водоотведение) и жизни (питьевая вода, теплоснабжение, жилье). Обеспечение бесперебойности и качества предоставления указанных услуг, а также электро- и газоснабжения, вывоза мусора, благоустройства территории определяет степень комфорта проживания. Степень, в которой определяется стабильность работы жилищно-коммунального хозяйства, напрямую воздействует на уровень благосостояния потребителей коммунальных услуг, комфортность жизнедеятельности, санитарно-гигиенические и бытовые условия жизни граждан, кроме того, безусловно, в целом позитивно влияет на социально-экономические показатели развития региона.

Понимание сущностных характеристик жилищно-коммунального хозяйства было бы неполноценным без рассмотрения вопроса инвестиционной привлекательности данной сферы.

В частности, для среднего и малого бизнеса довольно привлекательно выглядит деятельность, связанная с управлением жилищным фондом, проведением капитального и текущего ремонта, территориальным благоустройством. Появление конкуренции (к примеру, между управляющими компаниями,

товариществами собственников жилья (ТСЖ) и жилищно-строительными кооперативами (ЖСК) или между подрядчиками) в сфере ЖКХ способно положительно повлиять на стоимость и качество предоставляемых услуг [7, с. 7].

С другой стороны, коммунальная отрасль отличается высокой капиталоемкостью, а также сложными принципами технологического взаимодействия между потребителями и хозяйствующими субъектами. Дело в том, что большая часть предприятий выступают локальными естественными монополиями, что обусловлено сетевым характером осуществления предпринимательской деятельности. Однако становление конкуренции в этих условиях существенно ограничено и, по сути, является конкуренцией за рынок.

В итоге, спецификой рынка жилищно-коммунальных услуг, является то, что в данной сфере присутствуют как монопольные, так и конкурентные секторы, что, по сути, относит его к рынкам смешанного типа.

Положение об органе по регулированию цен и тарифов на услуги ЖКХ определяет локальные естественные монополии как «состояние рынка, характеризующееся отсутствием конкуренции в производстве и поставке жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ) в силу технологических особенностей производства, невозможностью замены ЖКУ другими услугами или товарами, практической независимостью спроса на данном товарном рынке от уровня цен на предоставляемые услуги» [13].

Согласно указанному определению субъектом локальной естественной монополии является юридическое лицо, реализующее поставки жилищно-коммунальных услуг потребителям в условиях естественной монополии на товарных рынках: предприятия или организации водопроводно-канализационного хозяйства, тепло-, энергоснабжения, жилищного хозяйства и т.д.

В сфере ЖКХ у локальных монополистов ограничение продуктовых границ происходит по причине отсутствия альтернативных товаров-субститутов. Вместе с тем, для локальных естественных монополий оценка пределов продуктовых границ должны производиться исходя из возможности выбора альтернативных поставщиков данного вида услуги.

Решение задачи улучшения качества ЖКУ, повышения эффективности операционной деятельности (посредством увеличения уровня собираемости платежей за потребленные ресурсы, снижение затрат и уровня потерь, повышение производительности труда и др.) частные организации способны реализовывать более эффективно, чем муниципальные предприятия ЖКХ.

Преимущества привлечения частного бизнеса к управлению коммунальной инфраструктурой являются следующими:

- бюджетно-финансовые: сокращение финансового бремени, возлагаемого на бюджет; сбалансированное разделение рисков с бизнесом; участие квалифицированных управленцев в управлении объектами ЖКХ;

- социально-экономические (улучшение качества ЖКУ; повышение доступности финансовых ресурсов для организаций; становление местных финансовых рынков; повышение эффективности работы региональных и муниципальных систем жизнеобеспечения; сокращение частоты сбоев поставки ресурсов и профилактика аварийности; использование новых эффективных инструментов управления инфраструктурой ЖКХ;

- политические (усиление роли органов местного самоуправления в управлении инфраструктурой жилищно-коммунального хозяйства).

Принцип гарантированности спроса на жилищно-коммунальные услуги предопределяет инвестиционную привлекательность этого рынка. По этой причине исключительно значимым является продолжение рыночных преобразований в данной отрасли, сопряженное с созданием условий, мотивирующих бизнес улучшать эффективность производственной деятельности, следовать принципам ресурсосбережения и сокращения себестоимости оказания услуг, что создает возможность окупить инвестиции в ЖКХ. Более того, обязательства частных предприятий осуществлять капитальные вложения в объекты инфраструктуры ЖКХ следовало бы закрепить юридически.

Жизнеобеспечивающий характер услуг и высокая социальная значимость вопроса тарифного регулирования в данной сфере наряду с посредственным состоянием значительной части объектов инфраструктуры жилищно-коммунального хозяйства предопределяет снижение ее инвестиционной привлекательности. В связи с этим работа органов государственной власти различных уровней и органов местного самоуправления по улучшению ресурсной обеспеченности ЖКХ является неотъемлемым условием сохранения его работоспособности и обеспечения возможности совершенствования его кадровой, технологической и материальной основы. Основные инструменты инвестиционной политики подразумевают [6, с. 80]:

- нормативно-правовое, законодательное и методическое обеспечение;
- содействие в финансировании инвестиционной деятельности в ЖКХ;
- предоставление гарантий участникам инвестиционной деятельности в ЖКХ;
- кадровая и информационная поддержка;
- социальная поддержка потребителей по оплате услуг ЖКХ.

Инвестиции государства и органов местного самоуправления производятся по нескольким главным направлениям:

- модернизация и ремонт объектов жилищного фонда;
- охрана окружающей среды посредством совершенствования систем утилизации отходов и ресурсоснабжения;
- повышение комфорта в местах проживания;
- использование информационно-коммуникационных технологий в сферы обеспечения услугами ЖКХ и коммуникаций между организациями ЖКХ, властями и населением.

В Стратегии развития строительной отрасли и ЖКХ указано, что: «Значительная часть систем и объектов жилищно-коммунального хозяйства нуждается в качественной технологической модернизации с привлечением существенного объема инвестиций». Указано также, что: «В целях предотвращения деградации систем инженерно-технического обеспечения необходимо для ускоренного обновления основных фондов жилищно-коммунального хозяйства обеспечить ежегодный уровень замены сетей инженерно-технического обеспечения необходимо для ускоренного обновления основных фондов жилищно-коммунального хозяйства обеспечить ежегодный уровень замены сетей инженерно-технического обеспечения не ниже 5% их общей протяженности. Высокая изношенность коммунальной инфраструктуры, отставание темпов замены сетей инженерно-технического обеспечения от требуемого согласно нормативному сроку их службы, высокая аварийность являются следствием значительного недоинвестирования отрасли жилищно-коммунального хозяйства» [14]. Также отмечается, что: «Обеспечением обновления инфраструктуры и гарантированного возврата вложенных инвестиций должна стать сбалансированная и экономически обоснованная тарифная политика, включающая в себя разработку сбалансированной модели тарифного регулирования в сфере коммунального хозяйства...». Данная политика основана на следующих базовых принципах [6, с. 81]:

- запрет пересмотра и корректировки тарифов и долгосрочных параметров регулирования деятельности организаций жилищно-коммунального хозяйства в течение долгосрочного периода;
- сохранение экономии, полученной в результате проведения мероприятий по модернизации коммунальной инфраструктуры, внедрения новых технологий и сокращения неэффективных расходов при достижении ими плановых значений показателей надежности, качества и энергетической эффективности систем инженерно-технического обеспечения;
- обеспечение учета объективных условий функционирования организаций жилищно-коммунального хозяйства, таких как масштаб деятельности, обеспеченность собственными ресурсами, фактическое состояние коммунальной инфраструктуры и технические возможности оптимизации;
- закрепление долгосрочных гарантий возврата и доходности инвестиций (в том числе за счет достигаемых в результате реализации проектов эффектов (дополнительной прибыли) для потребителей, формирование стабильного инвестиционного цикла регулируемых организаций с ориентацией на применение российских материалов и технологий в проектах модернизации коммунальной инфраструктуры;
- установление целевых параметров роста операционной и инвестиционной эффективности организаций жилищно-коммунального хозяйства по итогам первого (пилотного) этапа реализации целевой модели тарифного регулирования (в том числе темпа сокращения операционных расходов, уменьшения износа систем инженерно-технического обеспечения, доли ветхих сетей инженерно-технического обеспечения);
- создание единой цифровой тарифной платформы, обеспечивающей прозрачность и эффективность тарифного регулирования и контроля инвестиционных программ.

Отдельного внимания заслуживает проблема инвестирования в сегмент утилизации и обезвреживания отходов. В «Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года» констатировано, что:

«Доля инвестиций в создание предприятий этого вида деятельности не превышает 4% общего объема средств, выделяемых на экологические мероприятия. Основная часть этих инвестиций расходуется на строительство и рекультивацию полигонов твердых коммунальных отходов». В этой связи «создание условий для привлечения инвестиций в отрасль промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов» является составной частью экономических и экологических приоритетов Стратегии.

Исследовав основные теоретические подходы к изучению сферы ЖКХ, рассмотрев сущностные характеристики жилищно-коммунального хозяйства как отрасли общественного производства, природу и специфику оказания жилищно-коммунальных услуг, а также инвестиционную привлекательность сферы ЖКХ представляется целесообразным перейти к характеристике регионального аспекта управления данной сферой.

Региональное ЖКХ в настоящее время является сложной организационно-технической системой, включающей в себя свыше 30 направлений деятельности, имеющих различную инвестиционно-экономическую сущность и степень привлекательности (как потенциально конкурентные сегменты, так и монопольные) [7, с. 7]. Исходя из этого, представляется целесообразным представить специфику регионального ЖКХ, являющегося комплексной организационно-технической системой, с позиции следующих организационных подсистем и структур, входящих в ее состав [7, с. 11]:

- экономической – рыночные субъекты, реализующие ЖКУ, работа которой направлена на удовлетворение нужд потребителей и обеспечивающих комфортную жизнедеятельность в регионе;

- производственно-технологической, включающей в себя жилищное хозяйство, жилищный фонд, объекты коммунальной инфраструктуры, функционирование которой должно поддерживать устойчивую безаварийную работу объектов жилищного фонда, инженерной инфраструктуры и выполнение природоохранных мероприятий;

- социальную – культурно-досуговые учреждения, центры социальной защиты населения, целью деятельности которых является формирование условий развития отдельных подсистем социально-экономической системы, а также обеспечение необходимых условий для организации массового отдыха и досуга населения, обустройство зон массового отдыха, вовлечение в планирование процессов застройки, территориального зонирования земель, защите памятников архитектуры и объектов культурного наследия;

- трудовых ресурсов – человеческие ресурсы, вовлеченные в работу сферы жилищно-коммунального хозяйства; работа указанной подсистемы сфокусирована на поддержании оптимальной структуры занятости в экономике;

- информационно-управленческой – в лице органов исполнительной власти, средств массовой информации и других общественных институтов, основная цель деятельности которой – управление и регулирование в сфере ЖКХ, создание доступа к базе данных о работе этой сферы, качественная информационная поддержка.

Жилищно-коммунальное хозяйство, являясь структурой, интегрирующей широкий спектр различных видов деятельности, является весьма сложным для управления объектом. В ЖКХ применяются все современные подходы к управлению, среди которых условно можно выделить функциональное, процессное и проектное управление [6, с. 88].

Управление может осуществляться с выделением в качестве приоритета выполнения определенной функции (функциональное управление), с ориентацией на обеспечение стабильности определенного процесса (процессное управление) или управление, основанной на предварительной коллективной разработке и дальнейшей реализации определенного комплекса действий, направленного на достижение конкретной цели (проектное управление).

Отличительной чертой функционального и процессного управления является иерархическая подчиненность объекта управления субъекту управления, выступающего по отношению к первому внешней сущностью. Взаимосвязь между объектом и субъектом управления осуществляется через систему контроля за выполнением директив и достижением установленных значений показателей.

В рамках жилищно-коммунального комплекса функциональное управление эффективно в рамках постоянных производственных или технологических процессов, осуществляемых на ограниченном числе однотипных объектов (например, обслуживание объектов ливневой канализации). Субъектами управления в данном случае выступают самостоятельные специализированные организации или функциональные подразделения более крупных управляющих структур.

Процессное управление практикуется в рамках деятельности постоянных структур, управляющих жилищно-коммунальным комплексом населенного пункта в целом (с разбивкой на соответствующие функциональные подразделения), или отдельными видами деятельности, интегрирующими сложные производственно-инфраструктурные комплексы (например, водопроводно-канализационное хозяйство).

Проектное управление предполагает более равноправную и комплексную систему взаимосвязей внутри реализуемого проекта, которая предусматривает постоянный контроль степени достижения цели командой проекта.

Базовые документы в области проектной деятельности включают законы, указы Президента, нормативно-правовые акты Правительства и Минэкономразвития:

1. Федеральный закон от 28 июля 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

2. Указ Президента Российской Федерации от 30 июня 2016 г. «О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам».

3. Постановление Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288 (ред. от 2 августа 2023 г.) «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».

4. Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 5 июня 2013 г. № 304 «О Совете по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации».

5. Распоряжение Министерства экономического развития Российской Федерации от 14 апреля 2014 г. № 26Р-АУ «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти».

Автономной некоммерческой организацией «Центр стандартизации управления проектами» разработан ГОСТ Р 54869-2011 «Национальный стандарт Российской Федерации. Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом».

Факторы, оказывающие влияние на систему управления жилищно-коммунальным хозяйством региона, можно дифференцировать на две категории – внешние и внутренние.

К внешним относятся [7, с. 21]:

– государственные: а) политические (воздействующие на инициативы федеральных и региональных органов власти, а также органов местного самоуправления) формы и способы реализации государственного воздействия касаются территориального и отраслевого экономического развития; б) нормативно-правовые (специфика правового регулирования сферы ЖКХ в условиях реализации тарифной, финансовой, экономической политики; воздействуют на способы и формы сотрудничества экономических субъектов и органов власти);

– экономические: а) факторы внешнего окружения (формируют цельную конъюнктуру рынка для ЖКХ): уровень развития экономики в целом, уровень инфляции и безработицы, дороговизна или дешевизна заемного капитала, промышленная, налоговая, инвестиционная, бюджетная, инновационная политика оказывают прямое влияние на процессы создания и аллокации ресурсов; б) факторы внутреннего окружения (непосредственно зависят от поставщиков услуг и потребителей: уровень экономического благополучия, потребительских ожиданий, степени насыщения потребностей);

– технологические: демонстрируют динамику трансформаций регионального ЖКХ по причине развития инновационных технологий в управлении, строительстве, модернизации инфраструктуры и т.п.;

– иные: возникают ввиду развития неблагоприятных и форс-мажорных обстоятельств – происшествия и аварии как техногенного, так и природно-климатического характера.

К внутренним факторам относятся:

– финансово-экономические: показывают актуальное состояние и финансово-экономический потенциал отрасли как в обобщенной виде, так и определенных участников рынка;

– технологические: определяются фактическим состоянием регионального ЖКХ (к примеру, уровнем изношенности основных фондов);

– организационно-управленческие: отражают такие параметры системы управления ЖКХ как компетентность руководителей и персонала предприятий сферы ЖКХ, качество управления и т.д.).

Региональные органы государственной власти наравне с частными предприятиями сферы ЖКХ должны нести общую ответственность за качественное, устойчивое и бесперебойное обеспечение населения коммунальными услугами, что позволяет сделать вывод о ярко выраженной общественной значимости регионального ЖКХ. В свою очередь, для повышения качества коммунальных услуг, предоставляемых потребителям, необходимо всестороннее исследование полномочия органов власти и специфику их взаимодействия друг с другом на региональном уровне.

Данное взаимодействие осуществляется посредством установления связей двух типов – взаимодействия и подчинения. Связи взаимодействия строятся внутри системы управления между элементами одного уровня иерархии, тогда как связи подчинения возникают в результате оказания управляющего воздействия вышестоящего органа управления жилищно-коммунальным хозяйством на нижестоящий.

Стратегические приоритеты и главные направления развития ЖКХ, равно как и формирование нормативно-правовых основ, устанавливающих механизмы и принципы взаимоотношений субъектов

рынка ЖКХ, находятся в компетенции федеральных органов власти в лице, прежде всего, Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, а также Министерства энергетики Российской Федерации.

Различные уровни власти выполняют свои роли в управлении ЖКХ:

- федеральный – определение генерального направления и стратегических целей развития ЖКХ на основе решения ряда задач;
- региональный – преимущественно косвенные методы управления региональным ЖКХ;
- муниципальный – оперативные задачи, функции прямого управления жилищно-коммунальным хозяйством.

В пределах компетенции региональных органов власти лежат вопросы реализации федеральных программ развития ЖКХ, а также проблемы тарифного регулирования субъектов естественных монополий: развитие электросетей и объектов газоснабжения, организация функционирования энергетических компаний-монополистов в регионах и др.

Органы местного самоуправления в соответствии с действующим законодательством (ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») наделяются ответственностью за снабжение коммунальными услугами людей, проживающих в муниципальном образовании. К перечню других вопросов, лежащих в пределах компетенций местной власти, относят: координацию работы ресурсоснабжающих организаций, применение экономических и административных методов и др.

Среди перечня полномочий органов местного самоуправления в сфере ЖКХ можно выделить:

- формирование и выполнение муниципальных программ развития ЖКХ;
- аллокация собственных и заемных финансовых ресурсов, привлеченных в целях проведения капитального ремонта объектов жилищного фонда и совершенствования инженерной инфраструктуры;
- создание благоприятных условий для стабильного и устойчивого развития предприятий сферы ЖКХ и жизнеобеспечивающих систем.

Выводы

Жилищно-коммунальное хозяйство, по сути, является сложной системой, обладающей всеми характерными для подобных систем свойствами, такими как целостность, коммуникативность и интегративность.

Сфера управления жилищно-коммунальным хозяйством, с одной стороны, располагает серьезным потенциалом для развития конкуренции и может становиться перспективной площадкой для внедрения различных рыночных инструментов управления. Однако, с другой стороны, сфера ЖКХ сильно монополизирована, в ней отмечается сильное недофинансирование, что актуализирует вопрос развития механизмов государственной поддержки модернизации инфраструктуры ЖКХ, а также привлечения частных инвестиций в данную сферу.

Сущностной характеристикой сферы ЖКХ является жизнеобеспечивающий характер услуг, который предопределен невозможностью отказаться от некоторых из них без непосредственной угрозы для здоровья (переработка отходов, водоотведение) и жизни (питьевая вода, теплоснабжение, жилье).

Отсутствие необходимого правового основания приводит к тому, что субъекты Российской Федерации бессистемно принимают законы, регулирующие деятельность естественных монополий на региональном и муниципальном уровнях. В результате под регулирование попадают рыночные субъекты, по сути, не являющиеся естественными монополиями, но оказывающие жизненно-важные для населения услуги.

Состояние значительной части объектов инфраструктуры жилищно-коммунального хозяйства на фоне вызванного жизнеобеспечивающим характером и высокой социальной значимостью данной сферы регулирования тарифов обуславливает снижение ее инвестиционной привлекательности.

Региональное жилищно-коммунальное хозяйство в настоящее время является сложной производственно-технической системой, включающей в себя более 30 направлений деятельности, отличающихся как по своей экономической природе, так и по инвестиционному потенциалу. Сущность регионального жилищно-коммунального хозяйства как комплексной производственно-технической системы может быть всесторонне исследована с точки зрения иерархии структур и подсистем, входящих в ее состав: экономической, производственно-технологической, социальной, подсистемы трудовых ресурсов, а также управленческо-информационной.

Жилищно-коммунальное хозяйство интегрирует множество видов деятельности и является сложным для управления объектом, к которому применяют функциональное, процессное и проектное управление.

В рамках жилищно-коммунального комплекса функциональное управление эффективно в рамках постоянных производственных или технологических процессов, осуществляемых на ограниченном числе однотипных объектов (например, обслуживание объектов ливневой канализации).

Процессное управление практикуется в рамках деятельности постоянных структур, управляющих жилищно-коммунальным комплексом населенного пункта в целом (с разбивкой на соответствующие функциональные подразделения), или отдельными видами деятельности, интегрирующими сложные производственно-инфраструктурные комплексы (например, водопроводно-канализационное хозяйство).

Проектное управление предполагает более равноправную и комплексную систему взаимосвязей внутри реализуемого проекта, которая предусматривает постоянный контроль степени достижения цели командой проекта и включает такие основные элементы как работы, ресурсы, результаты, риски.

Взаимоотношения в процессе управления региональным ЖКХ осуществляются посредством установления связей двух типов – взаимодействия и подчинения. Связи взаимодействия строятся внутри системы управления между элементами одного уровня иерархии, тогда как связи подчинения возникают в результате оказания управляющего воздействия вышестоящего органа управления жилищно-коммунальным хозяйством на нижестоящий.

Литература

1. Скрипник О.Б. Реформирование институциональной системы и среды рынка жилищно-коммунальных услуг. 2-е изд., стереотип. М.: Финансы и статистика, 2023. ISBN: 978-5-00184-084-8 EDN: YLUMBA.
2. Скрипник О.Б. Теоретические подходы к оценке эффективности государственных программ по развитию отрасли (на примере ЖКХ) // Журнал экономической теории. 2010. № 1. EDN: KHZXYT.
3. Каукин А.С., Жемкова А.М. Аллокация ресурсов и производительность российской промышленности // Экономическая политика. 2023. № 5.
4. Федеральный закон от 26 июня 2006 г. № 135-ФЗ (ред. от 29 декабря 2022 г.) «О защите конкуренции».
5. Приказ ФАС России от 28 апреля 2010 г. № 220 (ред. от 12 марта 2020 г.) «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке» (зарег. в Минюсте России 2 августа 2010 г. № 18026).
6. Кабалинский А.И. Управление жилищно-коммунальным хозяйством: учебник для вузов / под редакцией А.И. Кабалинского, П.И. Бурака, О.В. Паниной. М.: Издательство Юрайт, 2025.
7. Кожевников С.А. Жилищно-коммунальное хозяйство региона: состояние, проблемы, перспективы: монография / под науч. рук. д.э.н. Т.В. Усковой. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. ISBN: 978-5-93299-289-0 EDN: TYTGBF.
8. Степанова В.Е., Свешников Г.А. Предпринимательская деятельность в сфере жилищно-коммунального хозяйства: курс лекций. М: Русайнс, 2023.
9. Анисимова Н.А., Макеева Т.И., Серебрякова И.А. Экономика предприятий жилищно-коммунальной сферы: учебник. М.: КноРус, 2023. ISBN: 978-5-406-09779-3 EDN: IPNYZK.
10. Жуков А.П., Девяткин О.В. Управление жилищно-коммунальным хозяйством: учебник. М.: КноРус, 2021. ISBN: 978-5-406-08252-2 EDN: BVHRBZ.
11. Венгеровский Е.Л., Демченко М.В., Ключникова Я.А. Правовое регулирование управления жилищно-коммунальным хозяйством: монография. М.: Юстиция, 2021.
12. Государственная информационная система жилищно-коммунального хозяйства. [Электронный ресурс]. URL: <https://dom.gosuslugi.ru> (дата обращения: 23.11.2025).
13. Приказ Госстроя РФ от 09.07.1999 N 7 «Об утверждении Положения об органе по регулированию цен и тарифов на услуги ЖКХ».
14. Распоряжение Правительства РФ от 31 октября 2022 г. № 3268-р «Об утверждении Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года».