

## Комплексный подход к разработке и реализации государственной политики в жилищной сфере в России

© 2010 С.И. Круглик

кандидат экономических наук

Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет

E-mail: kazakov@spbgasu.ru

Концептуальные подходы к управлению жилищной сферой городов России на современном этапе должны опираться на предложенные меры по совершенствованию системы нормативных документов жилищной сферы в области реконструкции, ремонта и содержания жилищного фонда.

*Ключевые слова:* жилищная сфера, государственная политика, обслуживание жилья.

Во всем мире рынок собственно жилищных услуг - работ и услуг по обслуживанию жилья - существует в тесной связи с иными рынками, такими как: рынок найма (аренды) жилья, рынок строительства жилья, вторичные рынки жилья (розничный и оптовый), ипотечный рынок. Наша же государственная политика как раз и должна исходить из учета взаимных связей этих рынков, иначе возможны нежелательные экономические и социальные последствия от принятия, казалось бы, целесообразных мер.

Государственная политика нашей страны в жилищной сфере (ЖС) уделяет сегодня много внимания развитию строительства жилья и ипотеки. Так, жилищные кредиты рассматриваются как основной способ обеспечения граждан собственным благоустроенным жильем. Но многим россиянам ипотека пока “не по карману”, поэтому ипотеку целесообразно дополнить мерами по развитию рынков аренды (найма) жилья.

В экономически развитых странах большая часть населения живет не в приобретенных в собственность, а в наемных квартирах и домах. Высокий уровень развития рынка аренды жилья, бизнеса доходных домов (если пользоваться отечественной терминологией, бытовавшей в капиталистической России до 1917 г.) способен решить ряд проблем:

- практически полное обеспечение населения жильем;
- высокая мобильность рабочей силы по обширной территории страны, из-за недостатка которой страдает экономика;
- приведение в относительное соответствие реальных доходов семьи и стоимости обслуживания занимаемого ею жилья.

Для значительной и наиболее мобильной части населения страны важна не собственность на жилье, а его доступность, т.е. достаточный

уровень предложения и умеренные цены на рынке аренды. Решению этой задачи поможет развитие конкуренции на рынке аренды, в частности через создание щадящих условий для среднего бизнеса по содержанию жилых домов под аренду, через льготы арендодателям жилья (по сравнению с теми, кто не сдает жилье), через вывод рынка аренды из тени. Целесообразно ввести в законодательство и в практику так называемый промежуточный институт коммерческой аренды муниципального жилья с правом последующего выкупа, что создаст условия для кооперации частного сектора и муниципальных властей.

И наконец, главный экономический принцип - государство и муниципальные власти не должны ухудшать и тормозить работу рыночных механизмов в ЖС мелочным вмешательством и бюрократизацией. Они все равно не в состоянии контролировать каждого, но зато такое вмешательство, как известно, усиливает коррупцию.

Власть в состоянии и обязана оказывать помощь населению и частному сектору в сфере стратегического планирования, в организации долгосрочной финансовой устойчивости жилищной сферы и в социальном сопровождении реформы.

Автором предлагается новая стратегия управления ЖС города. Фактически она сформулирована путем анализа выявленных закономерностей и принципов управления ЖС на примере Москвы и Санкт-Петербурга. Обработка данных выполнялась методами SWOT-анализа и “прогона” эмпирической информации через имитационную модель.

По степени укрупнения проектов в ЖС городов России предлагается различать несколько уровней представления планов реализации проекта и, таким образом, несколько уровней планирования.

Целесообразно выделять концептуальное, стратегическое, тактическое, в том числе детальное и оперативное, управление по вехам.

**Концептуальное управление** выполняется на этапе разработки концепции проекта и представляет собой процесс формирования основной документации, технических требований, оценок, укрупненных календарных планов, стандартов управления и контроля по проекту. Результатом планирования данного уровня является концептуальный план проекта.

**Стратегическое управление** выполняется на стадии разработки стратегии проекта и заключается в формировании укрупненных и долгосрочных календарных планов выполнения комплексов работ (а также организационных мероприятий) по проекту с последующей их увязкой в единый стратегический план реализации проекта.

**Тактическое управление**, также называемое детальным и (или) оперативным, осуществляется для детализации решений, принятых на верхних уровнях, и обеспечения возможности организации работ и контроля за их ходом на уровне ответственных исполнителей участников ЖС.

Для каждого проекта с учетом его классификации и специфики должны быть заданы вид и число уровней планирования, их содержательные и временные взаимосвязи. Регламенты планирования проекта должны строго соответствовать стандартам предприятия, в рамках которого выполняется проект.

Система календарных планов и графиков, являющаяся результатом реализации процессов планирования проекта, должна образовывать некую пирамидальную структуру, обладающую свойствами агрегирования информации, различной в зависимости от уровней управления. Система планов реализации проекта должна отве-

чать всем выявленным сильным и слабым сторонам управления ЖС и обеспечивать возможность сравнения фактических и плановых данных, а также корректировки параметров выполнения проекта в случае необходимости.

Представим возможное взаимоотношение между уровнями планирования проекта (рис. 1).

Тактическое (детальное, оперативное) управление проектами в ЖС заключается в разработке детальных планов в целях оперативного управления ходом работ по проекту на уровне ответственных исполнителей. Детальный план производства работ обязательно должен включать следующую информацию: вехи (ключевые события), логическую последовательность работ и кодирование работ (в соответствии с моделью).

Уровень детализации планов зависит от сложности и размеров проекта. Часто необходима разработка нескольких детальных планов с разной степенью агрегирования информации, например, для высшего уровня руководства; для отдельных подразделений (уровни ЖСК, ТСЖ и т. д.); для ответственных исполнителей (уровни начальников участков, начальников объекта, бригад). В зависимости от масштабов и технической сложности проекта составление и сопровождение детального календарного плана может осуществлять один специалист по планированию либо специальное подразделение. Выходные параметры персонально передаются ответственным исполнителям, исполнителям в функциональных подразделениях, участникам проекта и при необходимости - заказчику.

Детальный план выполнения работ по проекту в обязательном порядке утверждается руководителем проекта. Форма представления плана должна быть удобной и наглядной для заказчика и исполнителей. Детальный календарный план

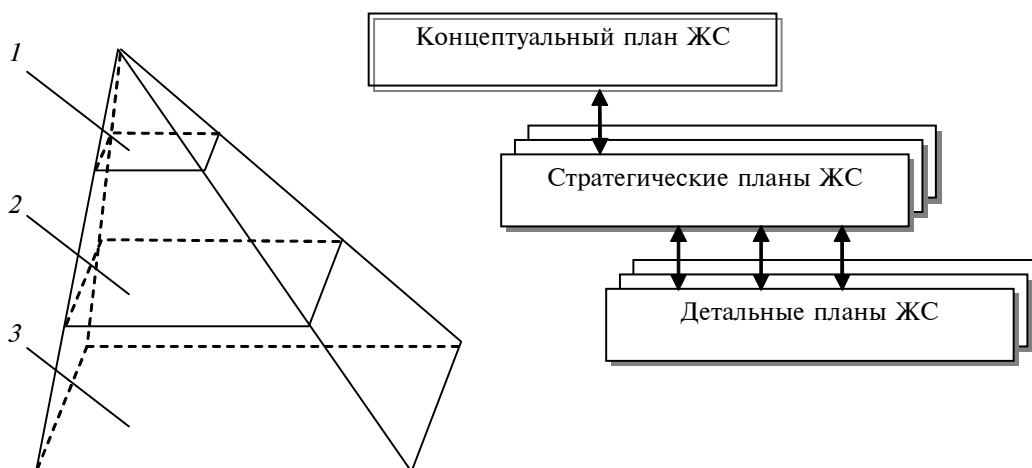


Рис. 1. Взаимоотношение между уровнями (1, 2, 3) управления проектами в жилищной сфере городов России

должен быть эффективным рабочим инструментом для управления работами, переговоров с заказчиком, проведения оперативных совещаний по проекту, а также сбора и анализа оперативной информации по всем ранее выявленным автором участникам ЖС (рис. 2).

Автором установлено, что *к типичным, наиболее часто совершаемым ошибкам управления, приводящим к снижению эффективности реализации проекта, относятся следующие:*

1. Постановка неправильных целей проекта: возможно, что будет выработан правильный и эффективный механизм достижения целей, од-

нако поставленные цели не будут в полной мере удовлетворять запросам заказчика - жителей города.

2. Неполнота исходных данных для планирования - иногда эффективное планирование возможно только после успешного выполнения предварительного этапа проекта (например, выявления возможностей новой технологии крышных котельных и др.).

3. Отсутствие учета предыдущего опыта, что может привести к серьезным просчетам при определении продолжительности и стоимости новых работ при модернизации ЖС.



Рис. 2. Последовательность разработки детального графика производства работ по обеспечению частной управляющей компанией ЖКУ жильцов ТСЖ и ЖСК

4. Отсутствие информации о доступности коммунальных ресурсов, что может привести к срыву сроков работ из-за нехватки требуемых ресурсов либо их занятости на других работах (в других проектах).

5. Использование только специалистов по планированию, которые из-за отсутствия должных знаний, опыта, информации могут не учитывать многих важных факторов, влияющих на успех проекта. Кроме того, планы становятся более понятными, а их значимость более очевидной для ответственных исполнителей, если они сами участвовали в процессе планирования.

6. Низкая степень координации - ответственные исполнители должны стремиться не столько к достижению своих частных целей, сколько к успешной реализации проекта в целом в управляющей компании.

7. Отсутствие мотивации - необходимо стимулировать своевременное и качественное выполнение работ по проекту у исполнителей.

8. Излишняя детализация или укрупнение - должны планироваться те элементы проекта, которыми можно и нужно управлять.

9. Отсутствие отслеживания выполнения планов - это широко распространенное и наиболее пагубное при непостоянстве внешней среды явление. Зачастую руководители, получая календарный план работ, вешают его на стену, даже не пытаясь использовать в качестве важного инструмента управления, полагаясь на свой личный опыт и интуицию. Это снижает возможность реализации проекта в рамках заданных ограничений по времени и стоимости, что в свою очередь дискредитирует саму идею планирования в ЖС.

Выводы:

1. Концептуальные подходы к управлению жилищной сферой городов России на современном этапе должны опираться на предложенные меры по совершенствованию *системы нормативных документов ЖС в области реконструкции, ремонта и содержания жилищного фонда* с приоритетами на разработку, принятие и использование в качестве федеральных законов России *технических регламентов*, а на местах - *городских стандартов* по безопасным и качественным ЖКУ.

*Принципы разработки и реализации проектов в ЖС должны разрабатываться* по аналогии с существующими управленческими механизмами в смежных с ЖС областях - строительстве, городском хозяйстве и транспорте. Для этого необходимо в комплексе разработать и реализовать все пять основополагающих классических стадий управления - от планирования до анализа. Установлено, что концептуальные подходы к

управлению ЖС города должны состоять из четырех взаимосвязанных основополагающих частей: сильных сторон, слабых сторон, стратегии и тактики.

2. К *наиболее сильным сторонам* в области развития ЖС в России относятся: принятие пакета новых федеральных законов в жилищной сфере; значительные масштабы городского рынка в ЖС; рыночная свобода действий для нового частного капитала; отсутствие жесткой конкурентной среды и монополии; более эффективные результаты частных управляющих компаний нового типа по сравнению с государственными структурами старого типа; первый положительный опыт в городе по демополизации сферы и формированию рыночной среды на конкурентной основе.

К *наиболее слабым сторонам* относятся: отсутствие единой адекватной стратегии и принципов управления ЖС в масштабах всего города; отсутствие конкретного пакета бизнес-проектов в сфере; неразвитость рынка частного капитала в сфере; низкое качество и надежность ЖКУ; высокий износ городского жилищного фонда; монополия поставщиков коммунальных услуг.

3. К основным выявленным *закономерностям управления ЖС* необходимо отнести: единство главной цели управления на всех уровнях сферы; сочетание централизации и децентрализации в рыночной среде; единство системы и принципов управления на всех уровнях городского хозяйства; сохранение пропорциональности во всех частях и уровнях управляемой и управляющей подсистем (объектов ЖС и управляющих компаний); целенаправленность управления объектами ЖС с акцентом на сильные стороны и главные возможности; актуальность управления среди всех участников рынка; управляемость всех объектов управления в масштабах города.

4. К основным, разработанным на базе выявленных закономерностей *принципам управления ЖС в новых экономических условиях города* следует отнести: научность управления при формировании новой конкурентной среды; системный подход к созданию и поддержке пионерных структур с преобладанием нетрадиционных частных управляющих компаний; рациональность сочетания централизации и децентрализации в процессе демополизации государственных ЖЭК и поставщиков ЖКУ; правильность подбора и расстановки новых кадров - руководителей проектов и команд.

5. *Стратегия и тактика* управления ЖС на уровне города, обоснованные на базе сформулированных принципов управления путем приме-

нения SWOT-анализа и программно-целевого стратегического управления фирмами, должны ориентироваться в комплексе на быстрое и существенное повышение качества и надежности предоставляемых населению города ЖКУ за счет начала действия саморегулирующих экономических механизмов и коммерциализации всей системы ЖС, полного и окончательного ухода государства из этого сектора и прихода крупного частного капитала.

6. *Стратегия и тактика* должны быть ориентированы в каждой организации - участнике ЖС - на следующие целевые прагматические направления: на обновление старого жилого фонда; на реконструкцию ветхого и аварийного жилья; на реставрацию исторических жилых домов-памятников; на строительство новых домов

и объектов инженерной инфраструктуры; на применение новых ресурсоэнергосберегающих технологий; на оперативную ликвидацию аварийных и чрезвычайных ситуаций; на тарифное регулирование городом цен на ЖКУ; на оснащение домов новыми приборами учета и регулирования услуг; на благоустройство придомовых территорий; на управление домовладениями; на минимизацию рисков при инвестициях в сферу.

Таким образом, разработка данных концептуальных комплексных подходов к управлению ЖС в городах России на современном этапе позволяет обосновать адекватную *методологию* разработки и реализации пакета более конкретных бизнес-проектов по частным приоритетным направлениям развития сферы в масштабе как отдельных, так и всех городов страны.

*Поступила в редакцию 05.03.2010 г.*