

Создание отраслевого технического органа управления как организационно-управленческая модернизация водоснабжения и водоотведения в жилищно-коммунальном хозяйстве Беларуси

Т.В. СЕРГИЕВИЧ, Ю.В. МЕЛЕШКО

Обосновывается необходимость создания отраслевого технического органа управления водоснабжением и водоотведением в жилищно-коммунальном хозяйстве Беларуси в рамках организационно-управленческой модернизации данной отрасли. Обоснованы цели и задачи, решение которых будет более эффективно при условии централизации функций, четкого разделения полномочий и ответственности. В частности, в статье выделены следующие направления деятельности предлагаемого органа управления: повышение инвестиционного потенциала, повышение трудового потенциала, повышение научного потенциала, повышение инновационно-технологического потенциала, повышение информационного потенциала. В рамках выделенных направлений предложены и обоснованы соответствующие функции, которыми должен быть наделен отраслевой технический орган управления.

Ключевые слова: водоснабжение, водоотведение, жилищно-коммунальное хозяйство, организационно-управленческая модернизация, планирование, инвестиции, трудовые ресурсы.

The necessity of creating a branch of technical body for managing water supply and sanitation in the housing and communal services of Belarus is substantiated as part of the organizational and managerial modernization of this industry. The goals and objectives are substantiated, the solution of which will be more effective provided that the functions are centralized, the powers and responsibilities are clearly divided. In particular, the following areas of activity of the proposed governing body were identified: increasing investment potential, increasing labor potential, increasing scientific potential, increasing innovative and technological potential, increasing information potential. In the framework of the identified areas, the corresponding functions, which should be endowed with the sectoral technical management body are proposed and justified.

Keywords: water supply, water disposal, housing and communal services, organizational and managerial modernization, planning, investments, labor resources.

Введение. Сложившаяся в Беларуси организационно-управленческая система водопроводно-канализационного хозяйства является на сегодняшний день неэффективной, что во многом объясняется ее децентрализованностью. Отсутствуют экономические и административные стимулы к снижению стоимости водопроводно-канализационных услуг и повышению эффективности эксплуатации систем водоснабжения и канализации как у предприятия водопроводно-канализационного хозяйства (далее – ВКХ), так и у собственника сетей (местных органов управления). В связи с этим «организационно-управленческая реформа должна происходить не только на уровне отдельных предприятий ВКХ, но и на уровне всех (заинтересованных – примечание авт.) органов власти» [1]. Требуется формирование новой институциональной среды и системы управления, способствующей устойчивому развитию водопроводно-канализационного хозяйства и минимизации издержек.

Не следует исходить из того, что институциональная модернизация системы управления в отрасли решит все имеющиеся экономические, экологические, организационно-управленческие и социальные проблемы. Вместе с тем ее проведение будет способствовать устойчивому развитию отрасли и снижению различного рода издержек, включая экономические, трансакционные издержки и собственно потери, вызванные неудовлетворительным технико-технологическим состоянием отрасли. Наличие серьезных трудностей в отрасли, сложность объекта управления и многочисленные информационные фильтры, препятствующие эффективному управлению и снижающие прозрачность функционирования организационно-экономического механизма отрасли, обуславливают целесообразность создания национального отраслевого органа управления. Целью создания данного органа управления является повышение эффективности и надежности водопроводно-канализационного хозяйства Республики Беларусь при постоянном росте качества предоставления услуг водоснабжения и водоотведения в условиях экономии ресурсов и соблюдения принципов устойчивого экологического развития.

Основная часть. Институциональная модернизация системы управления водоснабжением и водоотведением в жилищно-коммунальном хозяйстве Республики Беларусь направлена, прежде всего, на повышение уровня экономической эффективности водопроводно-канализационного хозяйства Беларуси. В системе водопроводно-канализационного хозяйства сохраняется непрозрачность в формировании тарифов на услуги водоснабжения и водоотведения, а также высокий уровень перекрестного субсидирования. Концепцией совершенствования и развития жилищно-коммунального хозяйства до 2025 г. предусмотрено повышение прозрачности и гибкости в формировании тарифов и стоимости жилищно-коммунальных услуг, включая услуги водоснабжения и водоотведения. Кроме того, данным документом предусмотрен и постепенный уход от перекрестного и бюджетного субсидирования при сохранении доступности жилищно-коммунальных услуг для населения [2]. Для повышения прозрачности и обоснованности нормирования тарифов на услуги водоснабжения и водоотведения необходимо передать функции контроля за реализацией тарифной политики единому республиканскому органу. Кроме того, поскольку в своей деятельности отраслевой технический орган управления должен руководствоваться целями долгосрочного устойчивого экономического развития отрасли, он может принимать участие в дальнейшем развитии тарифной политики. Перспективным направлением трансформации тарифной политики является включение инвестиционной составляющей, а именно, переход к учету затрат на модернизацию систем водоснабжения и водоотведения на основе оценки уровня их технического состояния и целесообразности их обновления или совершенствования.

Устойчивое функционирование системы водоснабжения и водоотведения в Республике Беларусь в условиях становления социально ориентированной, рыночной, инновационной экономики возможно при максимальной реализации инвестиционного потенциала отрасли. Инвестиционный потенциал системы водоснабжения и водоотведения представляет собой совокупность производственно-технологических, институциональных, ресурсных, экономических, инфраструктурных и иных условий и предпосылок для направления материально-технических, финансовых и нематериальных ресурсов в развитие системы водоснабжения и водоотведения различными субъектами (государство, частные предприятия, иностранные корпорации и др.) в целях обеспечения расширенного воспроизводства системы водоснабжения и водоотведения и получения экономических, социальных или иных выгод.

Реализация инвестиционного потенциала может быть обеспечена за счет создания институциональной инфраструктуры для инвестирования средств в модернизацию системы водоснабжения и водоотведения; повышения эффективности механизмов удовлетворения платежеспособного спроса на производимые товары и услуги, в первую очередь, бесперебойное обеспечение качественной питьевой водой; форсированного роста качества управления системой водоснабжения и водоотведения в жилищно-коммунальном хозяйстве Республики Беларусь на основе консолидации функций в едином отраслевом техническом органе управления республиканского уровня.

Предприятия водопроводно-канализационного хозяйства нуждаются в совершенствовании системы экономического стимулирования эффективной управленческой и хозяйственной деятельности, понимаемого как создание условий для роста заинтересованности в экономике ресурсов и повышении экономической эффективности деятельности. Комплекс экономических задач, стоящих перед отраслевым техническим органом управления, направлен на повышение рентабельности в отрасли водопроводно-канализационного хозяйства (в первую очередь, водоканалов), а также на рост количества средств, остающихся в распоряжении предприятий водопроводно-канализационного хозяйства для обеспечения текущей деятельности. Необходимо выявить факторы, негативно влияющие на заинтересованность водоканалов в снижении себестоимости воды и услуг канализации, и разработать систему мер по устранению выявленных барьеров в повышении эффективности производства.

Создание отраслевого технического органа управления водоснабжением и водоотведением в ЖКХ Беларуси позволит персонифицировать функции по повышению финансовой устойчивости и инвестиционной привлекательности водопроводно-канализационного хозяйства страны. Одной из острых проблем в сфере ЖКХ является износ очистных сооружений водоснабжения и водоотведения. Не вызывает сомнения факт необходимости проведения технико-технологической модернизации, а в ряде случаев и построения новых инженерных сетей, оборудования и прочих объектов водопроводно-канализационного хозяйства. Вместе с тем особенно

сти перераспределительной политики в области управления водопроводно-канализационным хозяйством, включая существующие механизмы ценообразования в отрасли, не позволяют эффективно расходовать средства и удовлетворить ее потребности в проведении необходимой модернизации. Нехватка ресурсов как таковая является основной проблемой в управлении финансами в сфере ЖКХ, а ограничители, возникающие в распределении данных ресурсов.

В комплекс задач органа управления для решения указанных финансовых проблем может входить консультирование и координация предприятий водопроводно-канализационного хозяйства, деятельности по получению финансовой поддержки от разных источников – инвестирование белорусскими и иностранными юридическими или физическими лицами, правомочных осуществлять инвестиции, трансферты международных организаций, банковское кредитование, грантовое финансирование проектов, государственное субсидирование и др. Отраслевой технический орган управления может быть наделен правом выступать заемщиком или гарантом по определенным видам привлекаемых целевых ресурсов. Как правило, это необходимо для привлечения кредитных ресурсов международных финансовых организаций, что особенно актуально в условиях интернационализации деловой активности на рынке водных ресурсов.

Сегодня в реальном секторе Республики Беларусь сложилась ситуация, при которой в качестве основных факторов, препятствующих инновационной деятельности, организации промышленности, называют в первую очередь экономические проблемы (недостаток собственных денежных средств, высокая стоимость и длительные сроки окупаемости нововведений, высокий экономический риск, недостаток финансовой поддержки со стороны государства) [3, с. 190]. Вместе с тем практика показывает, что средства поддержки, выделяемые государственным бюджетом на инновационную деятельность, остаются невостребованными. Например, по итогам 2017 г. некоторые из инновационных фондов, созданных в Республике Беларусь на двух уровнях – республиканском и региональном, – остались неосвоенными. Освоение средств местных инновационных фондов за 2017 г. в Беларуси составило 68,5 %. Самый низкий уровень освоения местных инновационных фондов был у Брестской (63,5 %), Гродненской (33,6 %) и Минской (26,1 %) областей [4], в то время как государство заинтересовано в рациональном использовании всех средств, направленных в инвестиционные фонды. Таким образом, можно заключить, что основными проблемами финансового обеспечения модернизации отрасли является не отсутствие источников финансирования для осуществления модернизации, а отсутствие мотивации и (или) компетенций в поиске и освоении существующих инвестиционных источников.

В условиях сохранения муниципальной собственности на инфраструктуру системы водоснабжения и водоотведения и монополизации данной отрасли не следует отказываться от государственной поддержки ее модернизации и развития инфраструктуры. Кроме того, сроки окупаемости модернизации инфраструктуры водопроводно-канализационного хозяйства довольно велики и составляют по экспертным оценкам 15–25 лет, а иногда и в силу социальных факторов окупаемость и вовсе невозможна, что снижает привлекательность отрасли для частных инвесторов. Еще одним аргументом в пользу государственного инвестирования является то, что развитие инфраструктуры водопроводно-канализационного хозяйства интегрировано с планами развития населенных пунктов и требует активного участия государства. Однако для повышения эффективности государственной поддержки следует изменить институциональные формы ее оказания. В частности, условием предоставления государственной поддержки может стать последующий трансфер технологий среди субъектов потенциального кластера или иного сетевого объединения в сфере водопроводно-канализационного хозяйства. Такой подход позволит обеспечить возможность легального заимствования и распространения лучших практик реализации инновационных проектов, осуществленных при государственной поддержке.

Ряд проблем, затрудняющих динамичное развитие сферы водопроводно-канализационного хозяйства, сосредоточен в системе управления трудом в отрасли, построенной преимущественно с использованием административно-командных механизмов. Отрасль водопроводно-канализационного хозяйства остается малопривлекательной на рынке труда, поскольку для нее характерны сложные условия труда и относительно невысокая оплата труда. Управление трудом в данной сфере характеризуется преобладанием устаревших механизмов управления трудовыми ресурсами, не позволяющих обеспечить их расширенное воспроизводство. Проблемы низкого уровня мотивации и престижности работы, а также нехватки квалифицированных управленческих кадров, характерные для сферы ЖКХ нашей страны в целом, актуальны для предприятий водопроводно-канализационного хозяйства в частности, в то время как «система трудовой моти-

вадии непрерывно, постоянно, с той или иной быстротой эволюционирует, т. е. в ней происходят процессы изменения (преимущественно необратимого характера)» [5, с. 297]. Изменение технологий управления трудом должно включать в себя и дальнейшее совершенствование экономического стимулирования труда рабочих и управленцев различных уровней.

Специалисты подчеркивают: «в числе проблем отрасли отмечается и нехватка высококвалифицированных специалистов. На местах важные решения часто принимаются на уровне начальника цеха или мастера» [6, с. 17]. Такая ситуация вызвана как внутренними факторами (как уже было отмечено ранее, для водопроводно-канализационного хозяйства характерны сложные условия труда и относительно невысокая заработная плата), так и внешними. С.Ю. Солодовников отмечает, что «... сверхиндустриальная экономика предъявляет новые требования к рабочей силе, а быстро меняющиеся производственные и потребительские потребности, в свою очередь, обуславливают быстрое, а иногда революционное, изменение способностей индивидов. Все это порождает массу синергетических эффектов, многие из которых невозможно предсказать» [7, с. 90]. Расширенное воспроизводство кадров должно быть обеспечено на всех уровнях организационных структур предприятий водопроводно-канализационного хозяйства – от рабочего до управленческого персонала.

Решение задач по управлению трудом в сфере водопроводно-канализационного хозяйства позволит повысить эффективность занятости и производительность труда. Первоочередными задачами в области формирования трудового потенциала сферы водопроводно-канализационного хозяйства являются: реализация единой кадровой политики для предприятий водопроводно-канализационного хозяйства; организация подготовки кадров и повышение квалификации; принятие мер по повышению имиджа труда в сфере водопроводно-канализационного хозяйства и привлекательности предприятий данной сферы как работодателей и др.

Важнейшим направлением деятельности создаваемого отраслевого технического органа управления является решение комплекса задач по консультированию и обеспечению информационной поддержки деятельности предприятий в сфере водопроводно-канализационного хозяйства. Информация сегодня является ценным ресурсом, доступ к которому ограничен, в том числе и институциональными барьерами. Задачей рассматриваемого органа управления должно стать обеспечение процессов внутренней коммуникации стейкхолдеров водопроводно-канализационного хозяйства. Данные меры направлены на накопление социального капитала в отрасли, что позволит с большей эффективностью реализовывать единую внутреннюю политику, создаст условия для трансфера знаний и опыта в рамках отрасли. Рост доверия между субъектами водопроводно-канализационного хозяйства положительно скажется на консолидации их усилий по развитию системы в целом.

Одним из направлений в рамках данного комплекса задач является выстраивание коммуникационного процесса с водопользователями в целях повышения прозрачности принятия и реализации управленческих решений в данной сфере. При проведении модернизации инфраструктуры водопроводно-канализационного хозяйства и изменения механизмов формирования тарифов возникают риски удорожания услуг для конечного потребителя. Для нивелирования возможной негативной реакции потребителя на рост тарифов водопроводно-канализационного хозяйства, которым может сопровождаться модернизация объектов инфраструктуры, необходимо обеспечивать прозрачность принятия управленческих решений на республиканском уровне, реализации политики закупок, ценообразования, экономической эффективности, повышения качества питьевой воды, объемах и сроках проведения ремонтных работ и т. д. Кроме того, немаловажным является проведение информационной работы по преодолению сложившегося у населения стереотипа о воде как о дармовом благе, в то время как вода относится к ценнейшим ресурсам, и бережное отношение к водному ресурсу является ультимативным условием устойчивого развития страны. Для реализации данной цели могут быть использованы такие инструменты коммуникации с водопотребителем, как традиционные средства массовой информации, официальные сайты в сети Интернет, социальные сети. Вместе с тем эти инструменты могут использоваться не только в целях информирования потребителя о функционировании водопроводно-канализационного хозяйства и о деятельности по управлению им, но и для получения обратной связи относительно качества предоставляемых услуг и оценки ожиданий потребителя. Данные меры будут способствовать росту доверия к системе жилищно-коммунального хозяйства в целом и могут служить инструментом повышения имиджа отрасли

как среди пользователей, так и среди потенциальных работников, а также для возможных инвесторов. Кроме того, повышение открытости и прозрачности в управлении водопроводно-канализационным хозяйством будет способствовать снижению коррупционных рисков.

Управление в сфере водопроводно-канализационного хозяйства сегодня остается децентрализованным. Деятельность предприятий водопроводно-канализационного хозяйства регулируется различными ведомствами, обладающими противоречивыми интересами – Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды, Министерством жилищно-коммунального хозяйства, Министерством экономики и другими, в то время как единый орган управления, который мог бы представлять интересы всего водохозяйственного комплекса страны, отсутствует. Исходя из этого, в функции отраслевого технического органа управления целесообразно включить разработку нормативных правовых актов и технических нормативных правовых актов, норм, нормативов, технологических карт и регламентов организационных процессов. От их наличия и соблюдения зависит не только эффективность предприятий водопроводно-канализационного хозяйства, но и качество получаемых населением услуг.

При передаче данному органу функций разработки нормативной базы целесообразным представляется и наделение его полномочиями по контролю за соблюдением установленных норм, а также по осуществлению независимого экономического, экологического и технологического аудита водоканалов, а также мониторинга в области соблюдения законодательства. «Качественный мониторинг ситуации на местах позволит выстроить стратегию на ближайшие годы, определить очередность населенных пунктов для модернизации ВКХ, перечень конкретных мер и объем финансирования. А созданный каталог лучших технологий поможет в кратчайшие сроки принять технически и экономически грамотное решение» [6, с. 16]. Данное направление обусловлено, в первую очередь, нарастанием в современном мире экономических и экологических угроз. Во избежание локальных технологических и экологических катастроф целесообразно осуществить ревизию очистных сооружений. Также отраслевой технический орган управления целесообразно наделить контролирующими функциями за создаваемыми областными водоканалами и в области тарифной политики. Рост тарифов на услуги должен быть управляемым.

В настоящий момент водопользователи фактически находятся в сфере непосредственного регулирования двух ведомств – Министерства жилищно-коммунального хозяйства и Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды. Децентрализация управления отраслью затрудняет формирование единой стратегии развития, прогнозирования, установления показателей эффективности и контроля их достижения. Исходя из этого, создание единого отраслевого координирующего органа позволит решить комплекс задач по стратегическому планированию развития водопроводно-канализационного хозяйства в Республике Беларусь, включая планирование деятельности областных водоканалов на основе установления ключевых целевых показателей развития и контроля за их достижением. Данные показатели должны отвечать принципам достижимости и гибкости, что позволит обеспечить плавный рост качества системы водопроводно-канализационного хозяйства с учетом экономического, экологического и социального факторов. Гибкость показателей позволит корректировать планы развития отрасли с учетом достигнутого уровня и изменения факторов внешней среды.

Существующий организационно-экономический механизм водопроводно-канализационного хозяйства в Беларуси ориентирован, прежде всего, на решение текущих задач и обеспечивает организацию тактического и оперативного уровней управления. Хотя в задачи данного механизма и входит долгосрочное планирование развития отрасли, возможности стратегического планирования оказались исчерпаны. С учетом усиливающихся угроз (потенциальный дефицит питьевой воды, необоснованный рост тарифов на воду при присвоении функции ценообразования зарубежными корпорациями, истощение резервов финансирования модернизации, «вымывание» трудовых ресурсов в более привлекательные с точки зрения условий труда отрасли и др.) необходимой представляется персонификация функций стратегического планирования развития ВКХ, разработки системы ключевых показателей, а также координации научно-технического развития и практической деятельности в сфере водопроводно-канализационного хозяйства. Необходимо установить целесообразность включения тех или иных категорий водопользователей в систему ВКХ и выработать критерии их отнесения к сфере деятельности национального органа управления водоснабжением и водоотведением ЖКХ Беларуси.

Важнейшей функцией отраслевого технического органа управления должно стать проведение единой научно-технической и научно-экономической политики, включая создание условий интеграции науки и практики посредством использования достижений науки в сфере водопроводно-канализационного хозяйства. В рамках данного направления предполагается разработать механизмы институционального обеспечения активизации сотрудничества науки и предприятий сферы водопроводно-канализационного хозяйства. Также должна проводиться работа и по трансферу опыта и знаний среди субъектов водопроводно-канализационного хозяйства, включая координацию разработок и внедрения пилотных проектов, анализ опыта их реализации и его распространение. Должны быть созданы условия для тиражирования практик, полученных с использованием государственной поддержки, включая результаты научно-исследовательских работ, опытно-конструкторских работ, цифровизации отрасли. Научно-техническая политика в отрасли должна осуществляться с учетом приоритета импортозамещения, что позволит получить дополнительные положительные эффекты от модернизации ВКХ в других секторах экономики. Для целей повышения реализации единой научно-технической политики целесообразным представляется введение и ведение единого Каталога технологий, где будут собраны лучшие практики и инновационные технологии для использования в отрасли.

Заключение. Децентрализованная система водоснабжением и водоотведением в нашей стране снижает управляемость отрасли на республиканском уровне, усложняет формирование и реализацию единой стратегии ее развития, затрудняет диагностику ее текущего состояния. Создание отраслевого технического органа управления водоснабжением и водоотведением в ЖКХ Беларуси будет способствовать повышению эффективности и надежности водопроводно-канализационного хозяйства, росту качества предоставления услуг водоснабжения и водоотведения, экономии ресурсов, обеспечению устойчивого экологического развития. С этой целью отраслевой технической орган управления необходимо наделить такими функциями, как стратегическое и оперативное планирование; экономический, экологический и технологический аудит; проведение тарифной политики; реализация единой кадровой политики; реализация единой научно-технической и научно-экономической политики; разработка нормативных правовых актов и технических нормативных правовых актов, норм, нормативов, технологических карт и регламентов организационных процессов; консультирование и координация предприятий ВКХ по получению финансовой поддержки из разных источников; обеспечение процессов внутренней коммуникации и коммуникации с водопользователями и другие.

Литература

1. Гуринович, А.Д. Водоснабжение и канализация. Проблемы и решения [Электронный ресурс] / А.Д. Гуринович // Строительство и недвижимость. – Режим доступа : <http://www.nestor.minsk.by/sn/2008/04/sn80403.html>. – Дата доступа: 12.05.2019.
2. О Концепции совершенствования и развития жилищно-коммунального хозяйства до 2025 года [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29 декабря 2017 г., № 1037 // ЭТА-ЛЮН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
3. Промышленность Республики Беларусь, 2017 : статистический сборник / Национальный статистический комитет Республики Беларусь. – Минск, 2017. – 214 с.
4. Заседание Президиума Совета Министров Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Совет Министров Республики Беларусь. – Режим доступа : <http://government.by/ru/content/7788>. – Дата доступа : 15.05.2019.
5. Солодовников, С.Ю. Социально-экономические факторы, определяющие изменение системы трудовой мотивации в новых социально-экономических и технологических условиях в Беларуси / С.Ю. Солодовников // Экономическая наука сегодня : сб. науч. ст. / БНТУ. – Минск, 2017. – Вып. 5. – С. 296–308.
6. Красин, А. Новая волна чистой воды / А. Красин // Живи Как Хозяин. – 2018. – № 9 (144). – С. 14–17.
7. Солодовников, С.Ю. Взаимосвязь структурной политики государства и модернизации реального сектора экономики / С.Ю. Солодовников // Экономическая наука сегодня: сб. научных статей / БНТУ ; редкол.: С.Ю. Солодовников (пред. редкол.). – Минск, 2018. – Вып. 7. – С. 84–94.

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф.СКОРИНЫ