

Научная статья

УДК 332.81

## ПРОБЛЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА РОССИИ

**Николай Константинович Кемайкин**

Дзержинский филиал РАНХиГС, Дзержинск, Россия, kemaykin.gms@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0003-4631-4147>

**Аннотация.** Несмотря на наметившиеся положительные тенденции в жилищно-коммунальном хозяйстве, положительные изменения происходят очень медленно и порой с резкими противоречивыми отклонениями от намеченного курса. В данной научной статье автор выделил основные проблемы развития сферы жилищно-коммунального хозяйства, которые требуют первоочередного устранения. Исследователь указал, что текущее направление развития отрасли определяется утвержденной государством стратегией развития жилищно-коммунального хозяйства. В работе приводится анализ данных из открытых и доступных источников об исполнении данной стратегии, выделяются пять основных проблем развития сферы жилищно-коммунального хозяйства. В работе выделяются такие первоочередные задачи, как необходимость выполнить точное формулирование целей, опирающееся на оценки текущего состояния сферы, при этом необходимо выстроить иерархию подцелей, задач и мероприятий. Данное исследование подтверждает низкий уровень эффективности стратегического управления и отсутствие практики применения современных инструментов контроллинга при реализации планов развития отрасли жилищно-коммунального хозяйства. Полученные результаты о проблемах развития сферы жилищно-коммунального хозяйства имеют теоретическую и практическую значимость для повышения эффективности развития сферы. Практическая значимость заключается в том, что полученные результаты исследования могут быть использованы для уточнения целей, задач и корректировки мероприятий для ускорения развития отрасли.

**Ключевые слова:** жилищно-коммунальное хозяйство, контроллинг, показатели эффективности, проблемы развития ЖКХ, стратегия

**Для цитирования:** Кемайкин Н. К. Проблемы стратегического планирования развития жилищно-коммунального хозяйства России // Вестник Челябинского государственного университета. 2023. № 3 (473). С. 64–75.

Original article

## PROBLEMS OF STRATEGIC PLANNING FOR THE DEVELOPMENT OF HOUSING AND COMMUNAL SERVICES IN RUSSIA

**Nikolay K. Kemaykin**

Dzerzhinsk branch of RANEPa, Dzerzhinsk, Russia, kemaykin.gms@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0003-4631-4147>

**Abstract.** Despite the emerging positive trends in housing and communal services, positive changes occur very slowly and sometimes with sharp contradictory deviations from the planned course. In this scientific article, the researcher identified the main problems of the development of housing and communal services, which require priority elimination. The researcher pointed out that the current direction of development of the industry is determined by the state-approved strategy for the development of housing and communal services. The paper provides an analysis of data from open and accessible sources on the implementation of this development strategy, identifies five main problems of the development of housing and communal services. The paper provides an analysis of data from open and accessible sources on the implementation of this development strategy, identifies five main problems of the development of housing and communal services. The paper highlights such priority tasks as the need to accurately formulate goals based on assessments of the current state of the sphere, while it is necessary to build a hierarchy of sub-goals, tasks and activities. This study confirms the low level of effectiveness of strategic management and the lack of practice of using modern controlling tools in the implementation of plans for the development of the housing and communal services industry. The results obtained on the problems of the development of housing and communal services have theoretical and practical significance for improving the efficiency of the development of the sphere.

© Кемайкин Н. К., 2023

The practical significance lies in the fact that the obtained research results can be used to clarify goals, objectives and adjust measures to accelerate the development of the industry.

**Keywords:** housing and communal services; controlling; performance indicators; problems of development of housing and communal services; strategy

**For citation:** Kemaykin NK. Problems of strategic planning for the development of housing and communal services in Russia. *Bulletin of Chelyabinsk State University*. 2023;(3(473):64-75. (In Russ.).

## **Введение**

Во многих научных работах обоснована и доказана социальная значимость услуг, оказываемых сферой жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ). Состояние сферы ЖКХ постепенно улучшается, но улучшения происходят недостаточно динамично, как хотелось бы большинству граждан.

Отрасль ЖКХ также тесно связана с более чем 30 смежными отраслями, поэтому развитие сферы жилищно-коммунального хозяйства может стать потенциалом экономического развития всей экономики Российской Федерации.

Положительные изменения в отрасли происходят очень медленно, это подтверждает наличие проблем на пути развития сферы ЖКХ. Поэтому при анализе и изучении отрасли наиболее актуальной задачей является исследование проблем развития, понимание их природы. Данные знания позволят ускорить процессы улучшения и вывести сферу ЖКХ на качественно новый уровень.

Целью данного исследования является определение основных проблем стратегического планирования развития сферы ЖКХ, которые требуют первоочередного устранения. Для реализации поставленной цели исследования необходимо решить следующие задачи: выделить причины и факторы, препятствующие развитию сферы ЖКХ; выделить по степени значимости первоочередные проблемы развития ЖКХ.

Предметом исследования является совокупность теоретических вопросов, нормативно-правовых актов и статистических данных, связанных с описанием направления развития сферы ЖКХ и текущего состояния отрасли.

## **Материалы и методы исследования**

Методической и теоретической основой данной научной работы являются исследования отечественных и иностранных ученых, посвященных развитию жилищно-коммунального хозяйства, а также данные материалов международных и отечественных конференций, периодической печати и официальной статистики по проблемам развития и состоянию сферы ЖКХ.

Поиск решения определенных в исследовании задач выполнялся с применением системного подхода, метода общелогического анализа, метода индукции, теоретического метода ранжирования, а также табличных и графических приемов обработки данных.

Знания о проблемах развития сферы жилищно-коммунального хозяйства представляют теоретическую и практическую ценность в изучении эффективности развития сферы ЖКХ. Практическая значимость заключается в том, что полученные результаты исследования могут быть использованы для определения первоочередных путей повышения эффективности в стратегическом развитии отрасли.

Большинство исследований, посвященных вопросам развития жилищно-коммунального хозяйства, сводятся к описанию состояния сферы ЖКХ. Необходимо различать проблемы отрасли и проблемы развития отрасли ЖКХ. В рамках проводимого исследования нас интересуют проблемы развития, поэтому научные труды анализировались с точки зрения данного аспекта.

Среди международных исследований работы представлены в небольшом количестве. В основном данные исследования касаются только одного из элементов сферы ЖКХ и не рассматривают отрасль в комплексе.

Например, в своей работе К. Борха-Вега, Э. Гарсия Моралес, Х. Гонсалес исследуют проблемы водоснабжения и ценообразования на водоснабжение в Мексике [1]. Авторы обозначают, что одной из проблем развития инфраструктуры водоснабжения является несправедливое перераспределение субсидий на оплату услуг водоснабжения, обеспеченные слои населения получают больший положительный эффект от субсидий, чем менее обеспеченные. Данное исследование не охватывает всю сферу ЖКХ, а решает только узкую задачу.

А. Вирва обосновывает, что одним из способов борьбы с проблемой роста загрязняющих выбросов в атмосферу может быть реализация стратегии модернизации зданий в энергоэффективные объекты жилищно-коммунального хозяйства [2]. Исследование больше относится не к вопросам

развития сферы ЖКХ, а к решению экологических задач за счет изменений в ЖКХ.

Исследователи У. Шалболова, З. Кенжегалиева обосновывают эффективность развития сферы ЖКХ в Республике Казахстан и необходимость дальнейшего совершенствования концепции интеллектуальных городов [3]. Авторы указывают на необходимость использования комплексного подхода при решении проблем ЖКХ, но не указывают конкретные причины и проблемы развития отрасли.

Авторы Ю. Латиф, М. Берави отмечают, что при развитии инфраструктуры ЖКХ с целью повышения уровня электрификации в Индонезии наносится необратимый экологический ущерб в виде появления парникового газа [4]. Исследователи предлагают при проектировании использовать технологии, которые повысят энергоэффективность зданий и снизят потребление энергии до нуля.

Ученые А. Чацивасилеяди, Э. Ампацци, И. Найт связывают недостаточное развитие в сфере электроснабжения с ограничением в использовании возобновляемых источников энергии и технологий хранения энергии [5].

Таким образом, в международном научном сообществе почти не обсуждается комплексное развитие сферы жилищно-коммунального хозяйства, а чаще обсуждаются проблемы развития отдельных секторов отрасли, при этом многие вопросы рассматриваются через развитие энергоэффективности.

По сравнению с международными исследованиями отечественных исследований значительно больше.

В работе Т. Х. Усмановой автором определяется развитие отрасли как модернизация, реконструкция и новое строительство объектов ЖКХ, а также создание эффективных финансовых моделей и потоков денежных средств с использованием обоснованного тарифного регулирования на основные жилищно-коммунальные услуги [6]. Автор к основным проблемам развития ЖКХ относит: использование принципа ликвидации «узких мест» в сфере ЖКХ и устранение аварий; неэффективные финансовые взаимоотношения между ресурсоснабжающими и жилищными компаниями. В исследовании также отмечается, что недостаточно развиты процессы прогнозирования и использования механизмов государственно-частного партнерства.

В работах А. И. Субетто отмечается, что Россия находится в холодной климатической зоне,

которая приводит к большому потреблению энергии, чем в большинстве других стран мира [7]. Это приводит к оттоку капитала из страны. Автор считает, что проблемы развития ЖКХ связаны с отсутствием планового механизма управления стратегией развития ЖКХ. Работа интересна тем, что автор рассматривает исследуемую проблему с философской точки зрения.

Исследователи В. Э. Комов, В. П. Корнеева, М. С. Ляшенко обозначают основной проблемой развития отрасли ЖКХ несовершенство нормативно-правовой базы [8]. Причем отмечается, что к недостаткам нормативно-правовой базы относятся низкое ее качество, недостаточная полнота и несоответствие нуждам отрасли. В результате этого отсутствуют механизмы по реализации новых моделей управления и реформ. Данная проблема приводит к низкой эффективности реализуемых реформ и порождает многие другие проблемы. Авторы обозначают еще одну немаловажную проблему — отсутствие в сфере ЖКХ модели отраслевого органа. С одной стороны, сфера ЖКХ подчинена Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, с другой стороны, напрямую связана с деятельностью Министерства энергетики Российской Федерации. К недостаткам работы следует отнести то, что значительная часть исследования сводится к описанию текущего состояния сферы ЖКХ, а не описанию проблем развития.

В исследовании о проблемах развития жилищно-коммунального хозяйства, выполненного И. А. Плотниковой и И. В. Сорокиной, структурированно описываются общие проблемы состояния отрасли [9], в качестве наиболее значимой проблемы развития выделяется недостаточное участие государства в решении вопросов ЖКХ.

На наш взгляд, заслуживает отдельного внимания работа В. Ф. Ткачука, так как автор выполнил анализ проблематики с точки зрения исторического аспекта. В работе представлено описание состояния жилищных проблем и пути их решения в дореволюционный и советский периоды [10]. В исследовании предпринята попытка обосновать неудовлетворительное современное состояние ЖКХ долгим, исторически сформировавшимся отсутствием заинтересованности каждого участника рынка жилищно-коммунальных услуг.

Исследования Е. С. Семенистой и А. В. Леоновой посвящены анализу проблем развития цифровой экономики в сфере ЖКХ, авторы указывают

на возникающие технологические барьеры [11]. Выделяются три группы технологических барьеров. К первой группе относится отсутствие первичного накопленного большого массива данных, который будет служить основой развития информационных технологий. Например, существующие приборы учета коммунальных ресурсов для данной цели не подходят из-за функционального ограничения. Ко второй группе барьеров авторы относят обеспечение информационной безопасности. К третьей группе — низкую заинтересованность стейкхолдеров рынка ЖКХ. Ученые предлагают решения, связанные с внедрением концепции BigData. Данная работа интересна, но отражает проблематику только одной из сторон развития отрасли.

Некоторые исследователи кардинально подходят к вопросам развития сферы ЖКХ через реализацию концепции «умных городов». Например, А. О. Веселова, А. Н. Хацкевич и Л. С. Ежова в своих работах указывают основные проблемы и пути их решения при реализации данной концепции [12].

Отдельные исследователи, например, Д. С. Саралинова, рассматривают проблемы развития отдельных субъектов отрасли, таких как государственные предприятия сферы ЖКХ [13]. Автор указывает на недостаточность внедрения элементов конкурентных рыночных отношений и слабое развитие практики государственно-частного партнерства.

Таким образом, из анализа научных трудов можно сделать вывод о том, что проблемам развития ЖКХ уделяется недостаточно внимания. Большинство работ сводится к описанию текущих проблем ЖКХ. Некоторые работы описывают проблемы развития отрасли, но чаще всего отражается проблематика развития только одного из сегментов жилищно-коммунального хозяйства. Среди проблем развития ЖКХ авторы упоминают: низкое качество прогнозирования; низкое качество управления стратегией развития ЖКХ; недостаточную развитость механизмов государственно-частного партнерства; несовершенство нормативно-правовой базы.

### **Результаты исследования и их обсуждение**

Исследуя развитие ЖКХ в России, мы будем пользоваться методом общелогического анализа.

В соответствии с основными представлениями в философии, развитие — это изменения, связанные с переходом от одного качества к другому, от старого к новому. Данные представления

относятся и к развитию сферы ЖКХ. В настоящий момент отрасль претерпевает постоянные изменения. Если в начале 1990-х годов данные изменения носили революционный характер, то сегодня развитие носит эволюционный характер, т. е. происходят относительно постепенные изменения в сфере ЖКХ.

Чтобы изучить проблемы развития отрасли, нужно понять, каким общество видит будущее состояние сферы ЖКХ. В России видение будущего состояния отрасли было определено стратегией развития жилищно-коммунального хозяйства<sup>1</sup>.

Согласно принятой стратегии основными целями государства в развитии сферы жилищно-коммунального хозяйства являются:

- повышение качества и надежности жилищно-коммунальных услуг. Под качеством и надежностью подразумеваются бесперебойное предоставление коммунальных услуг (отопление, газоснабжение, электроснабжение, горячее и холодное водоснабжение, водоотведение), благоприятные и безопасные условия проживания граждан в многоквартирных домах и жилых домах, обращение с твердыми коммунальными отходами в соответствии с требованиями, установленными законодательством Российской Федерации;

- обеспечение доступности жилищно-коммунальных услуг для населения.

Основными приоритетами, в соответствии с принятой стратегией, государство для себя определяет:

- повышение уровня комфорта проживания граждан, отдельно подчеркивается необходимость обеспечения доступности многоквартирных домов для людей с ограниченными физическими возможностями;

- повышение энергоэффективности инфраструктуры и объектов ЖКХ;

- применение наиболее эффективных технологий, используемых при реконструкции и строительстве объектов коммунальной инфраструктуры и модернизации жилищного фонда.

Для органов государственной власти важнейшей задачей в сфере ЖКХ является создание эффективной нормативно-правовой базы, в условиях функционирования которой будет осуществляться устойчивое развитие жилищно-

<sup>1</sup> Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 26.01.2016 № 80-р (ред. от 18.10.2018).

коммунального хозяйства, а также уменьшение административных процедур и отсутствие предпосылок для возникновения коррупции [14; 15].

Для выполнения основной задачи стратегий предусмотрены подзадачи:

- повышение прозрачности информации о компаниях, оказывающих услуги жилищно-коммунального хозяйства, для потребителей, инвесторов и контрольно-надзорных органов;

- стимулирование развития комплексных систем учета коммунальных ресурсов, позволяющих обеспечить дистанционный учет и достоверность информации об объемах и качестве коммунальных ресурсов, технико-экономическом состоянии объектов коммунальной инфраструктуры;

- координирование механизмов территориального и инвестиционного планирования для развития коммунальной инфраструктуры с учетом будущих потребностей;

- использование внутренних резервов для развития ЖКХ с целью оптимизации инвестиций. Одним из перспективных механизмов является развитие рынка энергосервисных услуг;

- использование концессионных соглашений для привлечения частных операторов для управления инвестиционно непривлекательными объектами жилищно-коммунального хозяйства.

Для данной стратегии развития ЖКХ были определены следующие показатели эффективности:

- площадь жилых домов, в которых выполнен капитальный ремонт в сроки, указанные в региональных программах капитального ремонта;

- уровень оплаты за жилищно-коммунальные услуги;

- объем расселенного жилищного фонда, который признан аварийным до 1 января 2012 г.;

- уровень потерь при эксплуатации сетей холодного водоснабжения;

- уровень потерь при эксплуатации сетей теплоснабжения;

- доля населения, потребляющего питьевую воду, качество которой удовлетворяет санитарно-эпидемиологическим нормам, от числа населения, имеющего доступ к централизованному водоснабжению;

- доля сточных вод, очищаемых на биологических очистных сооружениях, в общем объеме сточных вод, прошедших через очистные сооружения;

- доля заемных средств в общем объеме средств, направленных на капитальные вложения в инженерные системы коммунальных ресурсов;

- доля расходов на оплату услуг ЖКХ от общего дохода семьи;

- передача бизнесу, в котором доля участия государства не более 25 процентов, по договорам концессий всех государственных объектов ЖКХ, в отношении которых осуществляется неэффективное управление.

Функцию мониторинга достижения целей и решения задач стратегии обеспечивает Министерство строительства и ЖКХ РФ.

Несмотря на социальную важность стратегии развития ЖКХ и необходимость мониторинга исполнения контрольных показателей, достаточно сложно найти информацию о фактических значениях исполнения показателей в свободном доступе.

Например, показатель обеспеченности населения питьевой водой, соответствующей санитарно-эпидемиологическим нормам, отсутствует на сайтах государственной статистики. Плановое значение показателя по итогам 2019 года, согласно стратегии, должно было составлять 75,5 %. Информация о качестве воды представлена на портале информационной системы жилищно-коммунального хозяйства (ГИС ЖКХ)<sup>1</sup>. Представленная информация не является сопоставимой с показателем стратегии, так как данные представлены в разрезе источников и водопроводов, а в стратегии относительно доли населения. Фактическое значение 82,2 % источников и трубопроводов, вода в которых соответствует санитарным нормам. Однако в 31 из 85 регионов РФ данный показатель ниже среднего по стране.

Значения показателя «уровень потерь при эксплуатации сетей теплоснабжения» и «доля заемных средств в общем объеме средств, направленных на капитальные вложения в инженерные системы коммунальных ресурсов» представлены на сайте государственной статистики. Целевые и фактические значения этих показателей представлены в таблице 1.

<sup>1</sup> Результаты федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора за качеством питьевой воды в субъектах Российской Федерации, в соответствии с формой федерального статистического наблюдения № 18 // Государственная информационная система жилищно-коммунального хозяйства : офиц. сайт. URL. <https://dom.gosuslugi.ru/#!/map/water-quality>

Таблица 1  
Table 1

**Плановые и фактические значения отдельных показателей  
стратегии развития ЖКХ до 2020 года**

**Planned and actual values of hotel indicators  
of the housing and communal services development strategy until 2020**

Целевой показатель	2016 г.		2017 г.		2018 г.		2019 г.		2020 г.	
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт
Уровень потерь в сетях теплоснабжения, %	10,7	11,8	10,5	11,2	10,3	12,5	10,1	н/д	9,9	н/д
Доля заемных средств в общем объеме средств, направленных на капитальные вложения в инженерные системы коммунальных ресурсов, %	21	30,95	30	22,99	30	22,12	30	н/д	30	н/д

Источник: Федеральная служба государственной статистики (<https://rosstat.gov.ru/>).

Показатель «уровень потерь при эксплуатации сетей теплоснабжения» не выполнен за 2016, 2017 и 2018 год. Показатель «доля заемных средств в общем объеме средств, направленных на капитальные вложения в инженерные системы коммунальных ресурсов» существенно перевыполнен в 2016 году, но за 2017 и 2018 год наблюдается значительное отставание.

В работе И. А. Плотниковой и И. В. Сорокиной приведены значения показателя «доля расходов на оплату услуг ЖКХ от общего дохода

семьи» [9]. Так, за 2016 год при желаемом плановом значении меньше 12,1 % факт составил 10,1 %, в 2017 году при плановом значении менее 11 % факт составил 9,7 %, но уже в 2018 году при плановом значении менее 11 %, факт составил 11,4 %.

Информация об исполнении показателей стратегии о ходе капитального ремонта представлена на портале информационной системы жилищно-коммунального хозяйства<sup>1</sup>, данные приведены в таблице 2.

Таблица 2  
Table 2

**Плановые и фактические значения показателей капитального ремонта до 2020 года**

**Planned and actual values of overhaul indicators until 2020**

Целевой показатель	Общая площадь жилых домов, в которых выполнен капитальный ремонт в сроки, указанные в региональных программах капитального ремонта (тыс. кв. м)	
	В стратегии развития ЖКХ	В краткосрочных планах реализации программ капитального ремонта
Год		
2016	78 000	45 286
2017	97 000	65 547
2018	119 000	72 719
2019	138 000	109 623
2020	158 000	45 511

Источник: Федеральная служба государственной статистики (<https://rosstat.gov.ru/>).

Следует отметить, что значения показателей капитального ремонта, представленные в таблице 2, отражают не фактические значения, а значения краткосрочных планов программ капитального ремонта. Как видно из таблицы, значения краткосрочных программ существенно меньше стратегических показателей, отсюда можно сделать выводы о том, что данный показатель стратегии развития ЖКХ не выполнен.

Из анализа доступной информации об исполнении показателей стратегии развития ЖКХ до 2020 года можно сделать вывод о том, что значения большинства плановых показателей

<sup>1</sup> Исполнение краткосрочных планов реализации программ капитального ремонта // Государственная информационная система жилищно-коммунального хозяйства : офиц. сайт. URL. <https://dom.gosuslugi.ru/#!/crp-plans-execution>

не достигнуты. Наблюдаются существенные отклонения при реализации стратегии развития жилищно-коммунального хозяйства. Таким образом, можно наблюдать наличие ряда проблем в эволюционном развитии сферы ЖКХ в России.

### **Причины и факторы, препятствующие достижению целей развития ЖКХ**

Используя метод индукции, можно сформулировать основные причины и факторы, препятствующие достижению целей стратегического развития сферы ЖКХ.

1. Стратегические цели сформулированы не по критериям SMART<sup>1</sup>. На наш взгляд, такая формулировка целей, как «повышение качества и надежности жилищно-коммунальных слуг» и «обеспечение доступности жилищно-коммунальных услуг для населения», не является конкретной. Возможно, по этой же причине лишь пять показателей эффективности из десяти соответствуют целям стратегии. Например, не понятно, каким образом показатель «доля заемных средств в общем объеме средств, направленных на капитальные вложения в инженерные системы коммунальных ресурсов» связан с объявленной целью развития. Также под сомнение можно поставить достижимость заданных значений отдельных показателей. Например, значение показателя «уровень собираемости платы за коммунальные услуги» уже с 2018 года должно быть 98 %, что, на наш взгляд, является сверхзадачей за такой короткий срок и затрагивает решение более разнообразных социально-экономических проблем в стране. Таким образом, сама постановка целей нуждается в доработке.

2. Несоответствие между поставленными задачами и целями. Все подзадачи развития сферы ЖКХ разбиты на группы: управление жилыми домами; капитальный ремонт многоквартирных домов; устранение аварийных домов; модернизация объектов ЖКХ; холодное водоснабжение и водоотведение; горячее водоснабжение; теплоснабжение; обращение с отходами; государственная информационная система ЖКХ; социальная политика; кадровая политика; общественный контроль. Например, в блоке «управление многоквартирными домами» указываются такие подзадачи, как повышение эффективности механизмов взыскания задолженности с должников, что, на наш взгляд, лишь косвенно приводит к дости-

жению заявленных целей. Решение данной задачи необходимо, но она не должна быть в фокусе при достижении объявленных стратегических целей. Достаточно много подзадач описывается как уже реализуемые мероприятия, начатые до принятия стратегии. Огромное количество подзадач и мероприятий, а их более 100, приводит к отсутствию фокуса на достижении основных целей развития. Много задач сформулировано неконкретно, например, встречаются формулировки «будут определены...» или «целесообразно проработать...». Так, в блоке подзадач «теплоснабжение» звучит формулировка: «одним из возможных вариантов управления рынком тепловой энергии является метод...» Данные формулировки выражают лишь предположения, а не формируют конкретные задачи.

3. Несоответствие показателей эффективности целям и задачам развития или их полное отсутствие. Среди десяти основных показателей только пять дают оценку достижения основных целей развития, остальные лишь косвенно характеризуют эффективность развития по заявленным целям и направлениям. К косвенным показателям можно отнести: уровень собираемости платы за коммунальные услуги; уровень технологических потерь при транспортировке по сетям холодной воды; уровень технологических потерь при транспортировке по сетям теплоснабжения; доля заемных средств в общем объеме средств, направленных на капитальные вложения в инженерные системы коммунальных ресурсов; передача бизнесу, в котором доля участия государства не более 25 процентов, по договорам концессий всех государственных объектов ЖКХ, в отношении которых осуществляется неэффективное управление. Например, в стратегии нет показателей к группе подзадач «государственная информационная система жилищно-коммунального хозяйства». Также в блоке «управление многоквартирными домами» прямо указывается на то, что еще только будут определены показатели, характеризующие качество обслуживания потребителей. Данные показатели в дальнейшем спустя более года нашли свое отражение в нормативном акте (приказ Минстроя России от 18 декабря 2017 г. № 1679/пр «О методологии определения индекса качества жилищно-коммунальных услуг»). Например, относительно показателей блока «теплоснабжение» в стратегии развития сказано, что будут сформированы показатели надежности, качества и энергоэффективности организаций, осуществляющих теплоснабжение, на долгосрочный

<sup>1</sup> Почему в России часто «буксует» развитие сферы ЖКХ? URL. <https://vladivostok.bezformata.com/listnews/buksuet-razvitie-sferi-zhkh/92286557/>

период регулирования. Несмотря на то, что данная стратегия развития подходит к концу своего срока, отдельные показатели до сих пор не имеют методологической основы их расчета и определения. Так, например, только в марте 2019 года утверждена Главным государственным санитарным врачом методика «МР 2.1.4.0143-19.2.1.4.» по оценке качества питьевой воды, которая ложится в основу методологической базы расчета одного из основных заявленных показателей развития «доля населения, потребляющего питьевую воду, качество которой удовлетворяет санитарно-эпидемиологическим нормам, от числа населения, имеющего доступ к централизованному водоснабжению».

4. Отсутствие доступной информации о ходе исполнения стратегии развития ЖКХ. Как упоминалось ранее, в ходе исследования возникли трудности с получением данных о фактических значениях показателей эффективности. На ресурсе, создаваемом в рамках данной стратегии, — в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства — и на сайте Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ отсутствует информация о ходе реализации планов развития.

5. Низкая эффективность реализации задач развития. Данный вывод можно сделать на основании значительного количества показателей

эффективности, не достигших плановых значений, либо не измеряемых вообще. Например, из года в год наблюдается отставание по показателю «площадь жилых домов, в которых выполнен капитальный ремонт в сроки, указанные в региональных программах капитального ремонта» (ранее табл. 2). Таким образом, можно говорить о низкой эффективности решения отдельных задач развития.

Рассматривая полученные результаты исследования проблем развития сферы ЖКХ, можно сделать вывод о низкой эффективности стратегического управления. Несмотря на то, что достаточно много теоретических работ посвящено вопросам стратегического контроллинга, принятая стратегия развития ЖКХ имеет ряд недостатков как в разработке, так и в реализации. В отдельных научных исследованиях авторы предлагают частные концепции контроллинга применительно к сфере жилищно-коммунального хозяйства [16; 17]. Данные концепции контроллинга ориентированы на координацию и интеграцию процессов стратегического и оперативного управления [18]. Опираясь на данные исследования, можно представить технологию проектирования системы контроллинга сферы ЖКХ, состоящую из этапов, представленных на рисунке.



Технология проектирования системы контроллинга сферы ЖКХ

Источник: разработано автором

Technology for designing a system for controlling the housing and communal services sector

Source: developed by the author

В соответствии с технологией проектирования системы контроллинга проблема формулирования стратегических целей относится ко второму этапу технологии — «Целеполагание». На данном этапе стратегического планирования важно соблюдать принцип единства главной цели, в противном случае утратится иерархическая связь между задачами и целями. Для правильного формулирования целей развития ЖКХ очень важно провести предварительную тщательную оценку всех сегментов жилищно-коммунального хозяйства, чтобы определить те сегменты, которые могут стать основным потенциалом развития.

Несоответствие между поставленными задачами и целями соотносится с третьим этапом технологии контроллинга — «Разработка стратегических планов и мероприятий». Максимальная корреляция целей и задач позволяет фокусироваться и эффективнее использовать ресурсы на оптимальные способы достижения стратегических целей и тем самым снизить потери на пути развития сферы ЖКХ.

Проблемы развития, связанные с качеством разработки показателей эффективности и отсутствием доступной информации о ходе исполнения стратегии, относятся к пятому этапу технологии контроллинга — «Разработка системы мониторинга контрольных показателей». Осуществление мониторинга реализации целей и задач развития ЖКХ направлено на реалистичность их исполнения и оценку достижения стратегических целей и является информационной основой по корректировке содержания, ресурсов и исполнения запланированных задач и мероприятий. Система мониторинга включает в себя разработку

показателей эффективности и методологическую основу их определения. Крайне важно разработать и обеспечить систематическое непрерывное наблюдение за выполнением планов развития жилищно-коммунального хозяйства. Информация о значениях показателей эффективности стратегии развития ЖКХ, получаемая в рамках мониторинга, позволяет выполнять перспективный анализ и давать оценку результатам.

Проблема низкой эффективности реализации задач развития больше относится к шестому этапу технологии контроллинга — «Анализ и корректировка планов, разработка проектов корректирующих решений, направленных на достижение целей». На основе анализа данных мониторинга контрольных показателей, должны разрабатываться корректирующие управленческие решения, которые устранят причины отклонения показателей и обеспечат реализацию задач и достижение целей. В случае существенного отклонения контрольных показателей допускается корректировка самих планов, тем самым осуществляется пересмотр задач и мероприятий, а также корректировка плановых показателей с учетом изменившихся условий.

Таким образом, наложив результаты выявленных проблем развития ЖКХ на представленную технологию контроллинга, можно сделать выводы о нарушении или некорректном выполнении отдельных этапов технологии.

Используя теоретический метод ранжирования и сопоставление выявленных проблем развития ЖКХ с технологией формирования системы контроллинга, можно ранжировать проблемы по степени их важности (табл. 3).

Таблица 3  
Table 3

### Ранжирование проблем развития по степени их важности Ranking development issues in order of their importance

По степени важности (от наиболее важной проблемы)	Проблема развития ЖКХ
1	Стратегические цели сформулированы не по критериям SMART
2	Несоответствие между поставленными задачами и целями
3	Несоответствие показателей эффективности целям и задачам развития или их полное отсутствие. Отсутствие доступной информации о ходе исполнения стратегии развития ЖКХ
4	Низкая эффективность реализации задач развития

Источник: разработано автором.

В первую очередь следует уделить внимание целеполаганию, оценить текущее состояние сферы ЖКХ и более конкретно сформулировать

стратегические цели развития. После этого необходимо привести к полному соответствию иерархию подцелей, задач и мероприятий. Особое

внимание следует обратить на формирование системы мониторинга планов развития, разработку системы показателей эффективности и методологическую базу их определения, регулярность сбора и анализа данных показателей. При реализации задач развития не следует пренебрегать работой корректирующих управленческих решений, а иногда при необходимости пересматривать цели, задачи и показатели эффективности.

### **Заключение**

Текущее направление развития ЖКХ определяется стратегией развития жилищно-коммунального хозяйства, принятой правительством РФ и закрепленной нормативным правовым актом. Исследуя информацию об исполнении показателей стратегии развития, можно сделать вывод о том, что значения большинства плановых показателей не достигнуты. Это подтверждает наличие ряда проблем в реализации плана развития сферы ЖКХ в России.

К основным проблемам развития ЖКХ относятся: формулирование стратегических целей; несоответствие между поставленными задачами и целями; несоответствие показателей эффектив-

ности целям и задачам развития или их полное отсутствие; отсутствие доступной информации о ходе исполнения стратегии развития ЖКХ; низкая эффективность реализации задач развития.

В работе выделяются такие первоочередные задачи, как необходимость выполнить точное формулирование целей, опирающееся на оценки текущего состояния сферы, при этом необходимо выстроить иерархию подцелей, задач и мероприятий.

Данное исследование подтверждает низкий уровень эффективности стратегического управления и отсутствие практики применения современных инструментов контроллинга при реализации планов развития отрасли жилищно-коммунального хозяйства.

Полное устранение проблем развития или их снижение позволят повысить эффективность функционирования отрасли и, как следствие, улучшить качество услуг, предоставляемых сферой жилищно-коммунального хозяйства.

Научная новизна работы заключается в том, что автор системно исследовал текущие направления развития сферы жилищно-коммунального хозяйства и выделил первоочередные проблемы, которые необходимо решить.

### **Список источников**

1. Borja-Vega C., Morales E. E. G., Gonzalez J. A. Incidence of subsidies in residential public services in Mexico: the case of the water sector // *Water (Switzerland)*. 2019. Vol. 11. № 10. P. 2078.
2. Wyrwa A. City-level energy planning aimed at emission reduction in residential sector with the use of decision support model and geodata // *2nd International Conference on the Sustainable Energy and Environmental Development*. 2019. Vol. 214. № 1. URL: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1315/214/1/012039/pdf>
3. Shalbolova U., Kenzhegaliyeva Z. Main directions of smart city development in the republic of Kazakhstan // *6th International Scientific Conference on Integration, Partnership and Innovation in Construction Science and Education*. 2018. Volume 251. URL: [https://www.researchgate.net/publication/329646080\\_Main\\_directions\\_of\\_Smart\\_city\\_development\\_in\\_the\\_republic\\_of\\_Kazakhstan](https://www.researchgate.net/publication/329646080_Main_directions_of_Smart_city_development_in_the_republic_of_Kazakhstan)
4. Latief Y., Berawi M. A., Supriadi L. et al. Integration of net zero energy building with smart grid to improve regional electrification ratio towards sustainable development // *International Conference on Eco Engineering Development 2017*. Vol. 109. URL: [https://www.researchgate.net/publication/322281336\\_Integration\\_of\\_net\\_zero\\_energy\\_building\\_with\\_smart\\_grid\\_to\\_improve\\_regional\\_electrification\\_ratio\\_towards\\_sustainable\\_development](https://www.researchgate.net/publication/322281336_Integration_of_net_zero_energy_building_with_smart_grid_to_improve_regional_electrification_ratio_towards_sustainable_development)
5. Chatzivasileiadi A., Ampatzi E., Knight I. P. The Implications of Demand Response Measures and Electrification of Transport on UK Household Energy Demand and Consumption // *9th International Conference on Sustainability and Energy in Buildings*. 2017. Vol. 134. Pp. 89–98. URL: [https://www.researchgate.net/publication/320576662\\_The\\_Implications\\_of\\_Demand\\_Response\\_Measures\\_and\\_Electrification\\_of\\_Transport\\_on\\_UK\\_Household\\_Energy\\_Demand\\_and\\_Consumption](https://www.researchgate.net/publication/320576662_The_Implications_of_Demand_Response_Measures_and_Electrification_of_Transport_on_UK_Household_Energy_Demand_and_Consumption)
6. Усманова Т. Х. Проекты развития взаимодействия ТЭК и ЖКХ: проблемы прогнозирования и управления // *Проблемы прогнозирования*. 2018. № 3 (168). С. 67–74.
7. Субетто А. И. Системная проблема развития ЖКХ в России в контексте действия закона энергетической стоимости // *Теоретическая экономика*. 2018. № 2 (44). С. 66–72.
8. Комов В. Э., Корнеева В. П., Ляшенко М. С. Анализ современного состояния отрасли жилищно-коммунального хозяйства и выявление основных проблем и приоритетов развития ЖКХ в РФ // *Вестник Тульского филиала Финуниверситета*. 2019. № 1-2. С. 140–143.

9. Плотникова И. А., Сорокина И. В. Проблемы развития современного жилищно-коммунального хозяйства // Проблемы развития территории. 2019. № 6 (104). С. 52–68.
10. Ткачук В. Ф. Анализ исторических предпосылок современного ЖКХ России // Научные Известия. 2018. № 13. С. 7–11.
11. Семенистая Е. С., Леонова А. В. Подходы к решению задачи внедрения цифровой экономики (и цифровой энергетики в том числе) в Российской Федерации // Инженерный вестник Дона. 2018. № 4 (51). С. 141.
12. Веселова А. О., Хацкелевич А. Н., Ежова Л. С. Перспективы создания «умных городов» в России: систематизация проблем и направлений их решения // Вестник Пермского университета. Серия: Экономика. 2018. Т. 13, № 1. С. 75–89.
13. Саралинова Д. С. Перспективы деятельности государственных предприятий в сфере жилищно-коммунального хозяйства // Вестник Чеченского государственного университета. 2019. Т. 35. № 3. С. 37–42.
14. Кемайкин Н. К., Клычкова Н. А. Состояние сферы жилищно-коммунального хозяйства // Бизнес. Образование. Право. 2020. № 1 (50). С. 142–147.
15. Куликова В. В., Любименко В. С. Потенциал развития жилищной сферы в России: определение факторов влияния // Социально-экономическое развитие городов и регионов: градостроительство, развитие бизнеса, жизнеобеспечение города : материалы III Междунар. науч.-практ. конф., Волгоград, 09 января 2018 года. Волгоград : Волгогр. гос. техн. ун-т, 2018. С. 98–104.
16. Воронин П. М. Стратегический контроллинг в управлении организациями сферы твердых коммунальных отходов : дис. ... д-ра экон. наук. М., 2017. 256 с.
17. Кемайкин Н. К. Разработка механизма формирования системы контроллинга предприятий жилищно-коммунального хозяйства муниципального образования : дис. ... канд. экон. наук. М., 2016. 206 с.
18. Павленков М. Н., Кемайкин Н. К. Технология системы контроллинга в сфере жилищно-коммунального хозяйства // Контроллинг. 2016. № 59. С. 16–27.

## References

1. Borja-Vega C, Morales EEG, Gonzalez JA. Incidence of subsidies in residential public services in Mexico: the case of the water sector. *Water (Switzerland)*. 2019;11(10):2078.
2. Wyrwa A. City-level energy planning aimed at emission reduction in residential sector with the use of decision support model and geodata. In: 2nd International Conference on the Sustainable Energy and Environmental Development. 2019. URL: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1315/214/1/012039/pdf>
3. Shalbolova U, Kenzhegaliyeva Z. Main directions of smart city development in the republic of Kazakhstan. In: 6th International Scientific Conference on Integration, Partnership and Innovation in Construction Science and Education. 2018. URL: [https://www.researchgate.net/publication/329646080\\_Main\\_directions\\_of\\_Smart\\_city\\_development\\_in\\_the\\_republic\\_of\\_Kazakhstan](https://www.researchgate.net/publication/329646080_Main_directions_of_Smart_city_development_in_the_republic_of_Kazakhstan)
4. Latief Y, Berawi MA, Supriadi L (et al.) Integration of net zero energy building with smart grid to improve regional electrification ratio towards sustainable development. In: International Conference on Eco Engineering Development. 2017. URL: [https://www.researchgate.net/publication/322281336\\_Integration\\_of\\_net\\_zero\\_energy\\_building\\_with\\_smart\\_grid\\_to\\_improve\\_regional\\_electrification\\_ratio\\_towards\\_sustainable\\_development](https://www.researchgate.net/publication/322281336_Integration_of_net_zero_energy_building_with_smart_grid_to_improve_regional_electrification_ratio_towards_sustainable_development)
5. Chatzivasileiadi A, Ampatzi E, Knight IP. The Implications of Demand Response Measures and Electrification of Transport on UK Household Energy Demand and Consumption. In: 9th International Conference on Sustainability and Energy in Buildings. 2017. URL: [https://www.researchgate.net/publication/320576662\\_The\\_Implications\\_of\\_Demand\\_Response\\_Measures\\_and\\_Electrification\\_of\\_Transport\\_on\\_UK\\_Household\\_Energy\\_Demand\\_and\\_Consumption](https://www.researchgate.net/publication/320576662_The_Implications_of_Demand_Response_Measures_and_Electrification_of_Transport_on_UK_Household_Energy_Demand_and_Consumption)
6. Usmanova TKh. Projects for the development of interaction between the fuel and energy complex and housing and communal services: problems of forecasting and management. *Problemy prognozirovaniya = Problems of forecasting*. 2018;3(168):67-74. (In Russ.).
7. Subetto AI. Systematic problem of the development of housing and communal services in Russia in the context of the law of energy cost. *Teoreticheskaya ekonomika = Theoretical Economics*. 2018;(2(44):66-72. (In Russ.).

8. Komov VE, Korneeva VP, Lyashenko MS. Analysis of the current state of the housing and communal services industry and identification of the main problems and priorities for the development of housing and communal services in the Russian Federation. *Vestnik Tul'skogo filiala Finuniversiteta = Bulletin of the Tula branch of the Financial University*. 2019;(1-2):140-143. (In Russ.).

9. Plotnikova IA, Sorokina IV. Problems of development of modern housing and communal services. *Problemy razvitiya territorii = Problems of development of the territory*. 2019;(6(104):52-68. (In Russ.).

10. Tkachuk VF. Analysis of the historical background of modern housing and communal services in Russia. *Nauchnye Izvestiya = Scientific Izvestia*. 2018;(13):7-11. (In Russ.).

11. Semenistaya ES, Leonova AV. Approaches to solving the problem of introducing the digital economy (including digital energy) in the Russian Federation. *Inzhenernyj vestnik Dona = Engineering Bulletin of the Don*. 2018;(4(51):141. (In Russ.).

12. Veselova AO, Khatskelevich AN, Ezhova LS. Prospects for the creation of "smart cities" in Russia: systematization of problems and directions for their solution. *Vestnik Permskogo universiteta. Seriya: Ekonomika = Bulletin of the Perm University. Series: Economy*. 2018;13(1):75-89. (In Russ.).

13. Saralinova DS. Prospects for the activities of state enterprises in the field of housing and communal services. *Vestnik Chechenskogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of the Chechen State University*. 2019;35(3):37-42. (In Russ.).

14. Kemaykin NK, Klykova NA. The state of the sphere of housing and communal services. *Biznes. Obrazovanie. Pravo = Business. Education. Right*. 2020;(1(50):142-147. (In Russ.).

15. Kulikova VV, Lyubimenko VS. Potential of housing development in Russia: Determination of factors of influence. In: *Sotsial'no-ekonomicheskoye razvitiye gorodov i regionov: gradostroitel'stvo, razvitiye biznesa, zhizneobespecheniye goroda = Socio-economic development of cities and regions: urban planning, business development, life support of the city*. Volgograd: Volgograd State Technical University; 2018. Pp. 98–104. (In Russ.).

16. Voronin PM. Strategicheskiy kontrolling v upravlenii organizatsiyami sfery tverdykh kommunal'nykh otkhodov = Strategic controlling in the management of organizations in the sphere of solid municipal waste: Thesis. Moscow; 2017. 256 p. (In Russ.).

17. Kemaikin NK. Razrabotka mekhanizma formirovaniya sistemy kontrollinga predpriyatij zhilishchno-kommunal'nogo khozyaystva munitsipal'nogo obrazovaniya = Development of the mechanism for the formation of the controlling system of enterprises of housing and communal services of the municipality: Thesis. Moscow; 2016. 206 p. (In Russ.).

18. Pavlenkov MN. Technology of the controlling system in the sphere of housing and communal services. *Kontrolling = Controlling*. 2016;(59):16-27. (In Russ.).

### Информация об авторе

**Н. К. Кемайкин** — кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры экономики.

### Information about the author

**N. K. Kemaykin** — Candidate of Economic Sciences, Senior Lecturer of the Department of Economics.

---

Статья поступила в редакцию 06.12.2022;  
одобрена после рецензирования 27.03.2023; при-  
нята к публикации 31.03.2023.

The article was submitted 06.12.2022; approved  
after reviewing 27.03.2023; accepted for publication  
31.03.2023.

---

Автор заявляет об отсутствии конфликта инте-  
ресов.

The authors declare no conflicts of interests.