

УДК 332.8

DOI: 10.52531/1682-1696-2023-23-2-132-136

Научная статья

МЕТОДЫ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

Е.Б. Балашов, И.Е. КузьмаМОСКОВСКИЙ АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЦЕНТР
В СФЕРЕ ГОРОДСКОГО ХОЗЯЙСТВА

В статье рассматриваются методы регулирующего воздействия на устойчивое развитие через нормативно-правовые акты, государственные федеральные, региональные и муниципальные программы и проекты на примере жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ). Показаны общие недостатки программ, которые могут снижать эффективность их реализации. Выделены наиболее эффективные варианты методов и подходов воздействия на устойчивое развитие ЖКХ, позволяющие определить экономическое, инвестиционное, социальное, правовое, экологическое, инновационно-цифровое влияние факторов. Предложена концептуальная модель организационно-экономической устойчивости развития ЖКХ. Для адаптации методологии регулирующего воздействия разработан методический подход регулирующего воздействия программ и проектов на устойчивое функционирование ЖКХ.

Ключевые слова: *регулирующее воздействие, жилищно-коммунальное хозяйство, методический подход*

ВВЕДЕНИЕ

На современном этапе одним из важнейших факторов успешного социально-экономического развития является качество и эффективность государственного регулирования. Одним из инструментов, обеспечивающих качество регулирования, выступает оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов (НПА). Органам исполнительной власти и местного самоуправления управления требуется методологический подход, позволяющий обеспечить качество нормотворческой деятельности. Неэффективное регулирование может приводить к высоким издерж-

Original article

METHODS OF REGULATORY INFLUENCE AS A TOOL TO ENSURE THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE HOUSING AND COMMUNAL SERVICES

E.B. BALASHOV, I.E. KUZMAMOSCOW ANALYTICAL CENTER
IN THE FIELD OF URBAN ECONOMY

The article discusses the methods of regulatory impact on sustainable development through regulations, state federal, regional and municipal programs and projects on the example of the housing and communal complex (HCS). The general shortcomings of the programs that can reduce the effectiveness of their implementation are shown. The most effective options for methods and approaches to influence the sustainable development of housing and communal services have been identified, allowing to determine the economic, investment, social, legal, environmental, innovative and digital impact of factors. A conceptual model of organizational and economic sustainability of housing and communal services development is proposed. To adapt the regulatory impact methodology, a methodological approach has been developed for the regulatory impact of programs and projects on the sustainable functioning of the housing and communal services.

KEY WORDS: *regulatory impact, housing and communal complex, methodical approach*

кам, повышению неопределенности и недостижению поставленных целей регулирования [2, 6, 7].

В условиях внешнего санкционного давления и ресурсных ограничений еще более актуальной проблемой становится оценка эффективности и результативности развития экономики в соответствии с государственной политикой и ее реализацией через НПА, государственные, федеральные, региональные и муниципальные программы и проекты. В то же время следует отметить, что методология оценки воздействия национальных проектов, НПА программ и проектов на развитие городских сфер экономики и ЖКХ в полной мере не создана.

При этом важным является разработка аналитического инструмента для принятия решений, обеспе-

чивающего меру достижения стратегических целей, которая дополняет анализ эффективности (выгоды-затраты) и финансовую осуществимость реализуемых мероприятий, создание рабочих мест, получаемые доходы, эксплуатационные расходы, производительность и конкурентоспособность, а также их распределение по отраслям, регионам и периодам времени.

СОДЕРЖАНИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ

Методы регулирующего воздействия на развитие крупных городов и муниципальных образований в целом позволяют исследовать такие проблемы, как:

- текущая экономическая роль и вклад существующих отраслей, объектов и центров деятельности в экономику региона;
- ожидаемое будущее экономическое влияние предлагаемых политик, программ и инвестиционных проектов;
- фактический совокупный экономический эффект от ранее реализованных программ и проектов;
- влияние на создание более высокооплачиваемых рабочих мест в отраслях, предлагающих большую стабильность и возможности для роста доходов в будущем.

Выделяются несколько видов воздействий:

- экономические: воздействие на макро- и микроуровне, определяемое в терминах экономического роста, конкурентоспособности, изменений в издержках различных групп экономических агентов (воздействие на технологическое развитие и инновационный потенциал, изменения в инвестиционной активности, изменение рыночных долей, воздействие на цены и др.;
- социальные: воздействие на человеческий капитал, права человека, уровень и качество занятости, бедность, здоровье, безопасность, распределительные эффекты между различными социальными группами и др.);
- экологические: воздействие на климат, уровень загрязнения воздуха, воды, почвы, общественное здоровье и т.п. [8].

Эффективность государственного регулирования разработки и реализации программ и проектов, направленных на обеспечение устойчивого развития ЖКХ, ставит задачу исследования механизмов и моделей оценки воздействия на реализацию фаз и сегментов комплексной системы управления жизненными циклами воспроизводства объектов жилищно-коммунальной инфраструктуры.

Результаты воздействия на развитие и функционирование ЖКХ могут определяться индикаторами достижения стратегических целей экономического развития или вторичных воздействий. В то же время следует отметить:

- некоторую предметную рассредоточенность методологических подходов к управлению программами и существующих подходов к оценке их воздействия на экономику ЖКХ;

- недостаточность научно обоснованных механизмов и моделей оценки воздействия на реализацию фаз и сегментов комплексной системы управления жизненными циклами воспроизводства объектов;
- разбалансированность циклов и фаз процессов воспроизводства актива городов и развития строительного и жилищно-коммунального комплексов, что снижает экономическую эффективность строительства и эксплуатации объектов.

Возможность оценки главного принципа соблюдения баланса интересов в целях реализации государственной политики определяется наличием параметров, обуславливающих:

- повышение устойчивого состояния сферы реализации государственных программ и увеличение вклада в реализацию их целей;
- обеспечение безопасности и снижение экологического ущерба;
- результаты реализации программ и проектов для власти и бизнеса с учетом рационального использования и эффективности средств бюджетов;
- соответствие целей, задач и показателей государственных и региональных программ национальным целям и законодательству.

При оценке экономического и социального воздействия на развитие ЖКХ выделяются имеющие место общие недостатки программ, снижающие эффективность их выполнения.

Сравнительный анализ оценки государственных программ позволяет отметить, что реализация некоторых федеральных, региональных и муниципальных программ прекращается досрочно или в них изменяются основные индикаторы, сроки их реализации. Также следует отметить, что имеют место различные методические подходы к выделению мероприятий по масштабу и их влиянию на достижение конечных целей программ.

В большей части программ наблюдается отсутствие методик расчета показателей (индикаторов) программ; несоответствие объемов финансирования в проектах государственных программ плану распределения расходов федерального и регионального бюджетов на программы недостаточная проработка механизма участия регионов, а также не учитывается взаимовлияние и воздействие реализации региональных программ на мероприятия других государственных программ.

Проведенный анализ методов и подходов воздействия на устойчивое развитие ЖКХ позволил выделить наиболее эффективные варианты, позволяющие определить экономическое, инвестиционное, социальное, правовое, экологическое, инновационно-цифровое влияние факторов и сформировать концептуальную модель организационно-экономической устойчивости развития ЖКХ $Y(t)$, характеризуемую следующей зависимостью:

$$Y(t) = F(P_i, G, T, M, Q, H, B, X, W, C, R),$$

где: P_i – множество показателей системы ЖКХ в зависимости от принимаемых решений в экономической, производственно-технологической, инвестиционной и инновационной деятельности; G – множество ресурсных факторов (финансовых, организационных, материально-технических, кадровых и т.д.); T – множество направлений деятельности в сфере ЖКХ (жилищное хозяйство, коммунальный сектор, формирование и содержание объектов городской среды; M – множество воспроизводственных процессов модернизации коммунальных сетей, капремонта МКД, предоставления коммунальных услуг, ликвидации аварийного и ветхого фонда, формирования комфортной городской среды; Q – множество взаимодействующих потенциалов в производственно-хозяйственной системе предприятий и организаций (организационно-управленческий, финансово-экономический, маркетинговый, материально-технический, инновационно-цифровой); H – множество управляемых параметров функционирования ЖКХ (эксплуатационные параметры, технические характеристики, безаварийность, бесперебойность предоставления коммунальных услуг, безопасность, комфортность и т.д.); B – множество управляемых параметров эксплуатации жилых зданий (технического обслуживания, текущего ремонта, содержания общего имущества и придомовой территории); X – множество характеристик функционирования системы ЖКХ (деловая активность, интенсивность производства, технологичность, сбалансированность, мобильность); W – множество процессов развития (инвестирование, цифровизация, диверсификация, ГМЧП); C – множество социальных показателей (неудовлетворенность жилищно-коммунальным обслуживанием, социальная поддержка, льготы и субсидии, тарифы); R – совокупные риски (инвестиционные, проектные, бюджетные, эксплуатационные, производственные, ценовые, социальные и т.д.).

При анализе экономического воздействия на организационно-экономическую устойчивость развития ЖКХ часто оценивается несколько типов воздействия. Так, воздействие на результат определяет общее увеличение доходов от продаж, предоставления услуг, производства ресурсов, влияние на добавленную стоимость, которое оценивает прирост валового регионального продукта изучаемого региона. Другой мерой экономического воздействия является влияние на рост стоимости объекта, введенного в действие, измеряющее увеличение общей стоимости собственности и отражающее полученный доход, как личный, так и коммерческий.

Различные виды воздействий могут иметь разные составляющие эффектов, вызывавших воздействие. Выделяют прямые эффекты, создающие дополнительную активность в экономике, как экономический

результат первоначально вложенных финансовых средств, а также косвенные эффекты, как результат операционного взаимодействия между предприятиями и организациями, определяющий меру роста деловой активности [4].

Следует выделить также такие виды эффектов, как индуцированный, определяющий меру роста активности между домохозяйствами и бизнесом, и динамический эффект, вызванный миграционными процессами населения и перебазируванием некоторых предприятий в другие регионы.

В анализе экономического воздействия используются модели, основанные на межотраслевых данных для определения того, как эффекты в одной отрасли влияют на другие сектора экономики.

Еще одним методом, используемым для анализа экономического воздействия, является метод моделей экономического моделирования. Эти более сложные эконометрические модели и модели общего равновесия учитывают результаты модели «ввода-вывода», а также прогнозируют последствия будущих экономических и демографических изменений. Некоторые экологические последствия, влияющие на качество жизни в регионе, такие как безопасность и загрязнение, могут быть также проанализированы и оценены как часть комплексной оценки воздействия на окружающую среду, которая применяется для оценки воздействия проектов строительства и эксплуатации объектов, предприятий и инфраструктуры.

Рассматривая методы воздействия принимаемых НПА, национальных целей, программ и проектов на развитие ЖКХ следует провести оценку качества разработки и реализации на примере государственных программ.

Оценка качества формирования программы определяет степень ее проработанности и включает: перечень показателей (индикаторов), динамику их плановых и фактических значений, соотношение плановых индикаторов программ к непосредственным результатам и оценку достижения государственной программы за отчетный год.

Для фокусировки воздействия правительства, регионов, муниципалитетов, госкомпаний, реализующих программы, на получение конечного результата для потребителей может быть использована теория изменений, определяющая, что каждый инструмент государственной политики должен быть сфокусирован на достижении конкретного социально-экономического изменения [3].

Использование методов теории изменений предполагает обоснование, разработку и применение инструментов достижения стратегических целей, задач, программ, проектов, мероприятий, мониторинг и оценку их реализации с последующей корректировкой данных инструментов и общего замысла в траектории достижения реализуемой государственной политики,

анализ причинно-следственных механизмов решения проблем и рисков, исследование взаимодействия между различными результатами анализируемого воздействия, поиск обобщающих выводов для масштабирования эффекта, который определяет основу выбора наиболее приемлемого метода оценки воздействия.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Определение принципов программного воздействия базируется на определении и сравнении параметров положительных и (или) отрицательных последствий реализуемых мероприятий в сопоставлении с существующим состоянием соответствующей сферы экономики.

В настоящее время разработаны методы регулирующего воздействия проектов НПА с рекомендацией проведения результатов анализа воздействия на степень осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности. В то же время имеются общественные потребности в совершенствовании методов государственного регулирования, касающихся, в частности, рынка жилья, эффективности оценки вклада государственных инструментов в обеспечение устойчивой деятельности строительного и жилищно-коммунального комплексов.

С целью развития методологии регулирующего воздействия разработан методический подход регулирующего воздействия программ и проектов на устойчивое функционирование жилищно-коммунального комплекса, представленный на рис. 1.

При выделении общих методов воздействия государственного, регионального и муниципального регулирования требуется исследование комплексного воздействия на ЖКХ, базирующееся на инструментах регулирующего, управляющего и корректирующего воздействия, определяющих направления и приоритеты регулирования с использованием данных интегрированной информационной системы управления при реализации стратегии инновационного развития ЖКХ в ситуационных центрах управления городским хозяйством [1, 5].

На рис. 1 представлены блок методического обеспечения регулирующего воздействия программ и проектов и результативно-синхронизационный блок.

Блок методического обеспечения регулирующего воздействия программ и проектов структурирован на разделы: анализа основных результатов программы (оценка достижений целей и индикаторов и характеристика вклада программы в развитие ЖКХ); выявления отклонения от плановых сроков и показателей программы (анализ факторов влияния на отклонение индикаторов, управляющее корректирующее воздействие от исполнителей программы); воздействия на оптимизацию регулирующих инструментов органами власти.

Результативно-синхронизационный блок включает оценки фактического выполнения и воздействия основных индикаторов программы на устойчивое развитие и функционирование ЖКХ с определением степени их воздействия на прирост валового накопления в системе, перевода инвестиций во вводы, инве-

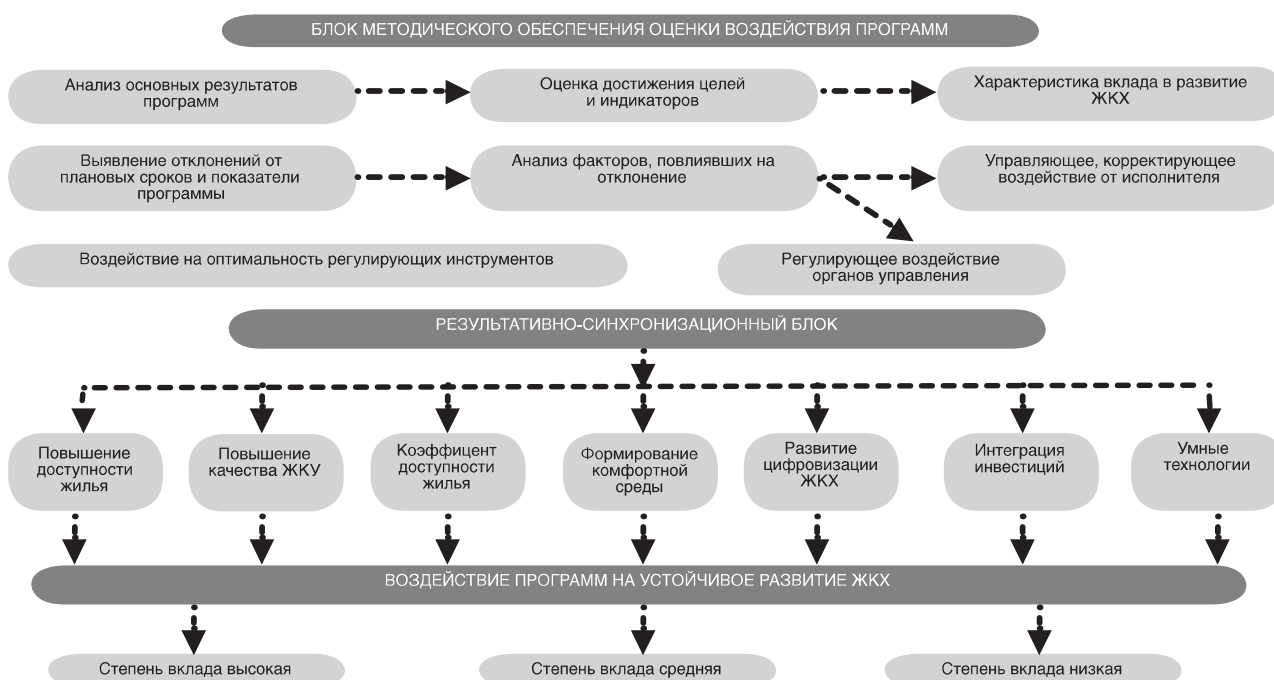


РИС. 1.

Методический подход регулирующего воздействия программ и проектов на устойчивое развитие жилищно-коммунального комплекса

стиций в основной капитал с учетом динамики роста основных фондов и их выбытия.

При этом для каждого механизма воздействия может быть принята адекватная система индикаторов, обусловленная различиями в весомости их влияния на результативность и устойчивость развития, включающая типовые группы индикаторов, соответствующие национальным целям и задачам, а также характерные для основных направлений деятельности предприятий в сфере ЖКХ.

ЛИТЕРАТУРА

1. ГРЕЧИШКИНА О.В. Роль интегрированной информационной системы управления в реализации стратегии инновационного развития ЖКХ // Экономика и управление. 5 (102), 2013 https://ecsn.ru/wp-content/uploads/201305_90.pdf.
2. Методика оценки качества формирования и реализации государственных программ Российской Федерации в рамках осуществления последующего контроля за исполнением федерального бюджета: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/296/4r9ragntmtl8so7j56btl2uyuf33bw7x.pdf>.
3. Применение теории изменений для стратегического аудита и стратегического планирования в России. <https://ach.gov.ru/upload/pdf/AuditInsights.pdf>.
4. ПОПОВ Р.А. Системно-синергетический аспект энерго-и ресурсосбережения в строительстве и ЖКХ в условиях экологизации: монография. Москва: ИНФРА-М.2022.-187с-(Научная мысль). DOI 10/12737|1318775/
5. Стратегическое целеполагание в ситуационных центрах развития, под редакцией В.Е. Лепского, А.Н. Райкова. М.: Когито-Центр, 2018. 320 с., с. 29. <https://spkurdyumov.ru/uploads/2019/02/strategicheskoe-celepolaganie-v-situacionnyx-centrax-razvitiya.pdf>.
6. Федеральный закон Российской Федерации от 2 июля 2013 года № 176-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 7 и 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов».
7. Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» установлена обязанность федеральных органов исполнительной власти и уполномоченных организаций проводить оценку регулирующего воздействия (ОРВ) при разработке проектов нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования.
8. <https://www.v-tura.ru/ehkonomika/orv-2/ocenka-reguliruyushhego-vozdfejstvija-obshhie-polozheniya>.

REFERENCES

1. GRECHISHKINA O.V. The role of an integrated information management system in the implementation of the strategy for innovative development of housing and communal services. *Ekonomika i upravleniye* 5 (102), 2013 https://ecsn.ru/wp-content/uploads/201305_90.pdf. (In Russian).
2. Methodology for assessing the quality of the formation and implementation of state programs of the Russian Federation as part of the follow-up control over the execution of the federal budget: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/296/4r9ragntmtl8so7j56btl2uyuf33bw7x.pdf>. (In Russian).
3. Application of the theory of change for strategic audit and strategic planning in Russia. <https://ach.gov.ru/upload/pdf/AuditInsights.pdf>. (In Russian).
4. POPOV R.A. System-synergetic aspect of energy and resource saving in construction and housing and communal services in the conditions of greening: monograph. Moscow: INFRA-M.2022.-187s-(Scientific thought).- DOI 10/12737|1318775/ (In Russian).
5. Strategic goal setting in situational development centers, edited by V.E. Lepsky, A.N. Raikov. Moscow: Kogito-Centre, 2018:320,29 <https://spkurdyumov.ru/uploads/2019/02/strategicheskoe-celepolaganie-v-situacionnyx-centrax-razvitiya.pdf>. (In Russian).
6. Federal Law of the Russian Federation of July 2, 2013 N 176-FZ «On Amendments to the Federal Law «On the General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of the Subjects of the Russian Federation» and Articles 7 and 46 of the Federal Law «On General principles of the organization of local self-government in the Russian Federation» on the assessment of the regulatory impact of draft regulatory legal acts and the examination of regulatory legal acts». (In Russian).
7. Federal Law N 247-FZ of July 31, 2020 «On Mandatory Requirements in the Russian Federation» establishes the obligation of federal executive bodies and authorized organizations to conduct a regulatory impact assessment (RIA) when developing draft regulatory legal acts establishing mandatory requirements. (In Russian).
8. <https://www.v-tura.ru/ehkonomika/orv-2/ocenka-reguliruyushhego-vozdfejstvija-obshhie-polozheniya>. (In Russian).

Балашов Евгений Борисович, к.ю.н. руководитель ГБУ города Москвы «Московский аналитический центр в сфере городского хозяйства»

☎ тел.: +7 (495) 775-87-70,
е-mail: balashov.evgenii@gmail.com

Кузьма Ирина Евгеньевна, первый зам. руководителя ГБУ города Москвы «Московский аналитический центр в сфере городского хозяйства».

☎ 119019, г. Москва, Филипповский пер., д.13. стр. 1,
119019, Moscow, Filippovsky lane, 13, 1,
тел.: +7 (910) 748-02-77, e-mail: ir-kuzma@yandex.ru